

**M A S A R Y K O V A  
U N I V E R Z I T A**

EKONOMICKO-SPRÁVNÍ FAKULTA

# **Efektivní zabezpečování služeb v institucích veřejného sektoru**

Diplomová práce

**BC. MILAN GERTNER**

Vedoucí práce: doc. Ing. Vladimír Hyánek, PhD.

obor: Veřejná ekonomika a správa

Brno 2021



MUNI  
ECON

## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Akademický rok: 2020/2021

<b>Student:</b>	Bc. Milan Gertner
<b>Program:</b>	Veřejná ekonomika a správa
<b>Název práce:</b>	Efektivní zabezpečování služeb v institucích veřejného sektoru
<b>Název práce anglicky:</b>	Effective provision of services in public sector institutions
<b>Cíl práce, postup a použité metody:</b>	<p>Cílem práce je zjistit, jaké způsoby zabezpečování služeb využívají vybrané instituce veřejného sektoru, a analyzovat příčiny, dopady a problémy těchto řešení.</p> <p>Postup práce a použité metody:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Přehledová studie způsobů, jakými veřejné instituce zabezpečují služby pro svoji potřebu (in-house, outsourcing, případně další způsoby. Trendy, příčiny změn.</li> <li>2. Na základě několika případových studií budou identifikovány způsoby zabezpečování služeb pro konkrétní instituce v historické perspektivě.</li> <li>3. Na základě identifikace způsobů zabezpečování služeb budou zjištěny příčiny konkrétní volby dané instituce, budou identifikována silná a slabá místa těchto přístupů, případně příklady dobré praxe.</li> <li>4. Vzhledem ke zvolenému cíli bude v první části použita metoda desk research, ve fázi aplikační potom série polostrukturovaných rozhovorů.</li> </ol>
<b>Rozsah grafických prací:</b>	Podle pokynů vedoucího práce
<b>Rozsah práce bez příloh:</b>	60 – 80 stran
<b>Literatura:</b>	<p>OCHRANA, František a Milan PŮCEK. <i>Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě : smart administration</i>. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. 246 s. ISBN 9788073576677.</p> <p>DVORÁČEK, Jiří a Ladislav TYLL. <i>Outsourcing a offshoring podnikatelských činností</i>. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2010. xii, 183. ISBN 9788074000102.</p> <p>MAISNER, Martin a Jiří ČERNÝ. <i>Právní aspekty outsourcingu</i>. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. 163 s. ISBN 9788073577469.</p> <p>VRABKOVÁ, Iveta, Ivana VAŇKOVÁ, Jiří BEČICA a Sárka KRYSKOVÁ. <i>Příspěvkové organizace : postavení, úkoly a technická efektivnost</i>. 1. vydání. Ostrava: VŠB-TU Ostrava, 2017. 189 stran. ISBN 9788024840284.</p> <p>DOMBERGER, Simon. <i>The contracting organization : a strategic guide to outsourcing</i>. 1st ed. Oxford: Oxford University Press, 1998. 229 s. ISBN 0198774575.</p>
<b>Vedoucí práce:</b>	doc. Ing. Vladimír Hyánek, Ph.D.
<b>Pracoviště vedoucího práce:</b>	Katedra veřejné ekonomie

## EFEKTIVNÍ ZABEZPEČOVÁNÍ SLUŽEB V INSTITUCÍCH VEŘEJNÉHO SEKTORU

---

**Datum zadání práce:** 5. 3. 2019

Termín odevzdání diplomové práce a vložení do IS je uveden v platném harmonogramu akademického roku.

**V Brně dne:** 4. 1. 2021

## Bibliografický záznam

<b>Autor:</b>	Bc. Milan Gertner Ekonomicko-správní fakulta Masarykova univerzita Katedra veřejné ekonomie
<b>Název práce:</b>	Efektivní zabezpečování služeb v institucích veřejného sektoru
<b>Studijní program:</b>	Veřejná ekonomika a správa
<b>Studijní obor:</b>	Veřejná ekonomika a správa
<b>Vedoucí práce:</b>	doc. Ing. Vladimír Hyánek, PhD.
<b>Rok:</b>	2021
<b>Počet stran:</b>	106
<b>Klíčová slova:</b>	outsourcing, insourcing, poskytování služeb, veřejný sektor, veřejné služby, kvalita služeb, facility management, veřejná zakázka, externí zabezpečování služeb

## Bibliographic record

**Author:** Bc. Milan Gertner  
Faculty of Economics and Administration  
Masaryk University  
Department of Public Economics

**Title of Thesis:** Effective service provision in the public sector institutions

**Degree Programme:** Public Economics and Administration

**Field of Study:** Public Economics and Administration

**Supervisor:** doc. Ing. Vladimír Hyánek, PhD.

**Year:** 2021

**Number of Pages:** 106

**Keywords:** outsourcing, insourcing, provision of services, public sector, public services, quality of service, facility management, public procurement, external security of services

## Anotace

Diplomová práce se zabývá tématem zabezpečování služeb ve vybraných institucích veřejného sektoru. Cílem diplomové práce je zjistit, jaké způsoby zabezpečování služeb využívají vybrané instituce veřejného sektoru a analyzovat příčiny, dopady a problémy těchto řešení. Teoretický exkurz sledované problematiky zahrnuje základní pojmy z oblasti veřejného sektoru, teoretického pojetí veřejných služeb včetně způsobů jejich financování, popis jednotlivých způsobů zabezpečování služeb a jejich vzájemnou komparaci a možná rizika s tímto spojená. Poslední kapitola teoretického oddílu je věnována měření efektivnosti a dále problematice veřejných zakázek jako základního nástroje při využití outsourcingu. Praktická část pak zkoumá zabezpečování vybraných služeb u Krajských úřadů jednotlivých VÚSC České republiky. V návaznosti na základní diferenciaci na interní a externí variantu a další zjištěné skutečnosti jsou pak podrobněji rozebírány příčiny, důvody, dopady, problémy a rizika daných rozhodnutí v souvislosti se zabezpečováním služeb u těchto úřadů, včetně způsobů a kritérií výběru externích poskytovatelů. Náplní posledních kapitol je potom hodnocení z pohledu společensko-ekonomické efektivity u outsourcingu, jako dominantní varianty zabezpečování služeb a dále nástin a možná řešení a doporučení vycházející ze zjištěných problémů, dopadů a rizik.



## Abstract

The thesis deals with the topic of provision of services in selected public sector institutions. The aim of the thesis is to find out what ways of securing services are used by selected public sector institutions and to analyse the causes, impacts and problems of these solutions. The theoretical excursion of the monitored issue includes basic concepts in the field of the public sector, theoretical concept of public services including ways of financing them, description of the different ways of securing services, including their mutual comparison and possible risks associated with this. The last chapter of the theoretical section is devoted to measuring efficiency and the issue of public procurement as a basic tool in the use of outsourcing. The practical part then examines the provision of selected services at regional authorities of individual higher territorial self-governing units Czech Republic. Following the basic differentiation to the internal and external variant and other identified facts, the causes, reasons, impacts, problems and risks of the decisions in relation to the provision of services to those authorities, including the methods and criteria for selecting external providers, are then discussed in more detail. The last chapters are the evaluation from the point of view of socio-economic efficiency in outsourcing, as the dominant variant of service provision, as well as outlines and possible solutions and lessons based on identified problems, impacts and risks.





## Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma **Efektivní zabezpečování služeb v institucích veřejného sektoru** vypracoval samostatně pod vedením doc. Ing. Vladimíra Hyánka, PhD. a uvedl v ní všechny použité literární a jiné odborné zdroje v souladu s právními předpisy, vnitřními předpisy Masarykovy univerzity a vnitřními akty řízení Masarykovy univerzity a Ekonomicko-správní fakulty MU.

V Brně 17. prosince 2020

.....  
Bc. Milan Gertner

## Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval doc. Ing. Vladimírovi Hyánkovi, Ph.D. za vstřícnost, odborné rady a cenné připomínky, kterými přispěl k vypracování této diplomové práce, a za trpělivost a odborné připomínky při vedení této diplomové práce. Byl mi po celou dobu významnou oporou, udal mé práci jasný směr a dovedl mně tak ke zdárnému cíli.

## Obsah

<b>Seznam tabulek</b>	<b>16</b>
<b>Seznam grafů</b>	<b>17</b>
<b>Seznam pojmů a zkratk</b>	<b>18</b>
<b>ÚVOD</b>	<b>20</b>
<b>1 TEORIE VEŘEJNÉHO SEKTORU</b>	<b>22</b>
1.1 Vymezení základních pojmů .....	22
1.1.1 Veřejný sektor .....	22
1.1.2 Pojetí veřejných služeb .....	23
1.1.3 Financování veřejných služeb .....	25
1.1.4 Vymezení rozdílu mezi poskytováním a zabezpečováním služeb .....	27
1.1.5 New Public Management .....	28
<b>2 ZABEZPEČOVÁNÍ SLUŽEB VE VEŘEJNÉM SEKTORU</b>	<b>30</b>
2.1 Způsoby zabezpečování služeb v institucích veřejného sektoru .....	30
2.1.1 Interní zabezpečování .....	30
2.1.2 Outsourcing .....	31
2.1.3 Důvody pro vytěsnění některých činností z veřejné správy a rizika ...	32
2.1.4 Obecné předpoklady outsourcingu služeb veřejného sektoru .....	34
2.2 Výhody a nevýhody jednotlivých forem zabezpečování služeb .....	36
2.2.1 Výhody a nevýhody interního zabezpečování veřejných služeb .....	37
2.2.2 Výhody a nevýhody externího zabezpečování veřejných služeb .....	38
2.3 Efektivita zabezpečování služeb a její měření .....	43
2.3.1 Kritéria efektivity .....	43
2.3.2 Metodika 3E .....	44
2.3.3 Metody hodnocení efektivnosti .....	45
2.4 Veřejné zakázky .....	47
2.4.1 Veřejné zakázky v ČR všeobecně .....	47
2.4.2 Základní zásady zadávání veřejných zakázek .....	49

<b>3</b>	<b>PRAKTICKÁ A ANALYTICKÁ ČÁST</b>	<b>52</b>
3.1	Současný stav poznání .....	52
3.2	Krajské úřady všeobecně .....	54
3.3	Metodologie .....	55
3.4	Vyhodnocení výsledků výzkumu .....	57
3.5	Formy poskytování služeb .....	57
3.6	Hlavní determinanty rozhodování při výběru formy zabezpečování služeb .....	61
3.6.1	Interní forma zabezpečování .....	63
3.6.2	Externí forma zabezpečování .....	64
3.7	Způsoby a kritéria výběru externích dodavatelů služeb .....	68
3.7.1	Charakter smlouvy s dodavatelem .....	73
3.7.2	Spolupráce s dodavatelem a kontrola .....	75
<b>4</b>	<b>EXTERNÍ ZABEZPEČOVÁNÍ Z POHLEDU SPOLEČENSKO-EKONOMICKÉ EFEKTIVITY</b>	<b>78</b>
4.1	Transparentnost při výběru dodavatele .....	78
4.2	Zajištění konkurence mezi uchazeči o veřejnou zakázku .....	82
4.3	Flexibilita dodavatele služeb .....	83
<b>5</b>	<b>ZHODNOCENÍ POZNATKŮ A DOPORUČENÍ</b>	<b>86</b>
5.1	Dopady a problémy daných rozhodnutí .....	86
5.2	Doporučení .....	90
	<b>ZÁVĚR</b>	<b>93</b>
	<b>POUŽITÉ ZDROJE</b>	<b>96</b>
	<b>Příloha A Dotazník zabezpečování služeb-Krajské úřady</b>	<b>103</b>
	<b>Přílohy B Kvantifikace faktorů efektivity podle určených znaků</b>	<b>104</b>

## Seznam tabulek

Tabulka 1: Kombinace financování a produkce veřejných služeb .....	26
Tabulka 2: Srovnání výhod a nevýhod uvedených forem zabezpečování veřejných služeb .....	42
Tabulka 3: Přehled metod jednokriteriálních analýz .....	46
Tabulka 4: Rozdělení veřejných zakázek v ČR podle kritérií .....	48
Tabulka 5: Intervaly výsledné míry významnosti přiřazené jednotlivým kategoriím významnosti důvodů .....	63
Tabulka 6: Hlavní důvody interního zabezpečování služeb a jejich významnost .....	63
Tabulka 7: Hlavní důvody vedoucí k outsourcingu služeb a jejich významnost .....	65
Tabulka 8: Hodnotící škála odpovědí .....	72
Tabulka 9: Přehled vybraných předpokladů efektivního outsourcingu a jejich kritéria .....	78
Tabulka 10: Celkové vyhodnocení externí formy zabezpečování služeb z pohledu společensko-ekonomické efektivity .....	85
Tabulka 11: Silné a slabé stránky daných rozhodnutí podle způsobu zabezpečování služeb .....	89



## Seznam grafů

Graf č.1: Formy zabezpečování vybraných služeb u Krajských úřadů ČR.....	58
Graf č.2: Míra zastoupení jednotlivých typů externích dodavatelů služeb .....	59
Graf č.3: Podíl jednotlivých způsobů zabezpečování služeb u formy částečného outsourcingu .....	59
Graf č.4: Formy zabezpečování služeb podle jednotlivých Krajských úřadů ČR .....	61
Graf č.5: Výběr externích dodavatelů služeb podle druhu zadávacího řízení .....	68
Graf č.6: Kritéria používaná při výběru dodavatelů u smluvně zabezpečovaných služeb .....	70
Graf č.7: Stanovení ceny služeb u externího způsobu jejich poskytování .....	71
Graf č.8: Míra důležitosti jednotlivých kritérií při výběru dodavatele služeb .....	72
Graf č.9: Způsoby řešení nedodržení závazků vyplývajících ze smlouvy .....	74
Graf č.10: Časový horizont smlouvy u smluvně zabezpečovaných služeb .....	75
Graf č.11: Četnost vzájemné komunikace s poskytovatelem služeb .....	76
Graf č.12: Četnost monitoringu produkce smluvně poskytovaných služeb .....	76
Graf č.13: Míra významu kritérií při výběru poskytovatele z pohledu zadavatele služby.....	79
Graf č.14: Transparentnost při výběru dodavatele služeb .....	81
Graf č.15: Míra konkurence mezi jednotlivými uchazeči o veřejnou zakázku .....	83
Graf č.16: Hodnocení míry flexibility externích poskytovatelů jednotlivých služeb .....	84

## Seznam pojmů a zkratk

3E	- Kritéria racionality - efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti (3E) v rámci organizace pro oblasti příjmů, výdajů a využití veřejných prostředků
ČR	- Česká republika
EU	- Evropská Unie
HKČR	- Hospodářská komora České republiky
HW	- Hardware
IT	- Služby (činnost) v oblasti správy informačních technologií, dat a počítačových sítí (angl.)
KPI	- Klíčové ukazatele výkonnosti (Key Performance Indicators)
MENDELU	- Mendelova Univerzita
MF	- Ministerstvo financí
MMR	- Ministerstvo pro místní rozvoj
MZVZ	- Metodika zadávání veřejných zakázek
NPM	- New Public Management
NUV	- Národní ústav pro vzdělávání
SLA	- Dohoda u úrovni poskytování služeb (Service Level Agreement)
SW	- Software
ÚOHS	- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
VS	- Veřejný sektor
VÚSC	- Vyšší územně samosprávné celky
ZZVZ	- Zákon o zadávání veřejných zakázek (zákon č. 134/2016 Sb.)



## ÚVOD

V posledních letech bylo v České republice v oblasti veřejného sektoru uskutečněno hned několik významných reforem. V této souvislosti tak postupem času (zejména však po roce 1989) dochází k přechodu na modernější řízení a fungování veřejných organizací.

Celý proces byl zahájen privatizací, která v sobě fundamentálně zahrnovala změnu vlastnictví. Kromě deregulace a současného odprodeje podniků vlastněných státem do soukromých rukou, charakteristické zejména pro období ekonomických transformací postkomunistických zemí dochází nejen k udělování koncesí na financování nebo provoz ale také ke vzniku smluv s neziskovými organizacemi či kontrakty so soukromými firmami – outsourcingu, tedy procesu označovanému jako přenechání některých, nejčastěji podpůrných služeb jiným firmám. K tomuto procesu došlo postupně celkovým vývojem trhu spojeným s jeho postupnou globalizací (Hyánek, Řežuchová, 2007, s. 19-27).

Před zahájením reforem veřejného sektoru bylo samozřejmostí, že stát své aktivity financuje a zároveň i realizuje. Jedním z hlavních trendů, pozorovatelných v rámci přeměny veřejného sektoru byl proces, ve kterém dochází k přesunu poskytování veřejných služeb od státu (coby do té doby jediného garanta a poskytovatele veřejných služeb) směrem k jiným institucím (Řežuchová, Hyánek, 2009, s. 6). Cílem těchto reforem tak bylo využití zcela nové možnosti, kterou je zapojování soukromého sektoru do oblastí, které byly v minulosti zabezpečovány výhradně veřejnými organizacemi.

Organizacím veřejné správy tímto vznikají v zásadě dvě základní alternativy zajišťování určitých svých činností, pro které se mohou svobodně rozhodnout, a to zabezpečovat službu interně za využití vlastních kapacit tak jako doposud, nebo využít možnosti její realizaci zabezpečit na smluvním základě externím dodavatelem např. formou outsourcingu.

Jako hlavní motiv využívání outsourcingu (kterému bude v této práci věnována samostatná kapitola) bývají nejčastěji uváděny ekonomické důvody, zejména snížení nákladů nebo lepší průhlednost při využití veřejných prostředků, reálné zvýšení výkonnosti určitého střediska či oblasti v dané organizaci nebo flexibilita požadovaných změn v oblasti poskytování služeb. Ekonomická výhodnost kontraktování určitých procesů patří mezi nejdůležitější parametry, které mají relevantní vliv při konečném rozhodování, tedy zda externí poskytování služeb využít či nikoliv, případně v jakém rozsahu. Při rozhodování o volbě zajištění služby však musíme zároveň dodržovat principy efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti, které jsou popsány níže jako součást samostatné podkapitoly.

Postupný rozmach, implementace a využívání outsourcingových služeb je tak nyní jasně viditelný i v institucích veřejného sektoru ČR, kdy je v mnoha případech výhodnější uzavřít smlouvu s externí firmou a za její služby zaplatit a tímto tak plně využít nástroje outsourcingu. Tendence organizací soustředit se na své klíčové úkoly a zajišťovat podpůrné činnosti externě je fenomén, který se od 80. let pak celosvětově objevil v soukromém i veřejném sektoru (Coase, 1991). Organizace, která se tak soustředí výhradně na svou primární činnost a ostatní, převážně

pomocné činnosti outsourcuje, vykazuje zpravidla také větší míru flexibility, což se následně odráží i ve vyšší kvalitě služeb občanům.

Facility management, jak je zpravidla nazývána skupina služeb, které bývají komplexně zajišťovány externím způsobem se tak postupně uplatňuje i ve veřejné správě. Tento specifický segment služeb se vyvinul z oblasti, kterou známe pod názvem správa budov či správa majetku a lze ho tak chápat jako integraci činností v rámci organizace k zajištění a rozvoji sjednaných služeb, které podporují a zároveň zvyšují efektivitu vlastní základní činnosti. Uplatnění nachází zejména v oblastech jako úklid, ostraha, stravování, správa budov, ale také v odborných nebo speciálních činnostech organizací. Toto jsou činnosti, které zde tvoří jakýsi pomyslný základ využití facility managementu. Vlastní předmět této činnosti je v dnešní době významně širší a kromě technické oblasti správy majetků a budov zasahuje také do mnoha jiných každodenních oblastí organizací i nás všech (Štrup, 2014).

Umí však organizace správně rozhodnout, zdali se daná služba vyplatí poskytovat externě? Nebo zabezpečovat své služby či jejich část využitím vlastních kapacit? A co vlastně předchází konkrétním rozhodnutím z hlediska základních determinantů nebo kritérií a jaký mají v daných rozhodovacích souvislostech vliv?

Diplomová práce ve své teoretické části vymezuje převážně teoretická východiska spojená s pojmem veřejný sektor a s možnými způsoby zabezpečování služeb v institucích veřejného sektoru. Současně rozebírá i problematiku oblasti vzájemného porovnání výhod a nevýhod každé z variant a jejich možná rizika s tím spojená. Blíže pak vymezuje pojem outsourcing, jeho podstatu, význam a hlavní determinanty pro volbu a následné další využití tohoto nástroje v institucích veřejného sektoru v ČR. Samostatné kapitoly jsou pak věnovány vymezení pojmů z oblasti efektivity a z oblasti veřejných zakázek, které patří mezi nedílné součásti při samotném kontraktování veřejných služeb. Pro vypracování teoretické části bylo využito jak domácí tak i zahraniční odborné literatury, internetových a ostatních zdrojů z uvedené oblasti převážně deskriptivního charakteru, které se obsahově vztahují k výše uvedenému tématu.

Praktická část pak v souladu se stanoveným cílem této práce, kterým je zjistit jaké způsoby zabezpečování služeb využívají vybrané instituce veřejného sektoru a analyzovat příčiny, dopady a problémy těchto řešení. Blíže zkoumá problematiku zabezpečování vybraných služeb u konkrétní instituce - v našem případě na Krajských úřadech jednotlivých VÚSC České republiky. V návaznosti na základní diferenciaci na interní a externí variantu a další zjištěné skutečnosti jsou pak podrobně rozebírány příčiny, důvody, dopady, problémy a rizika daných rozhodnutí v souvislosti se zabezpečováním služeb u těchto úřadů. Náplní poslední kapitoly je potom hodnocení z pohledu společensko-ekonomické efektivity outsourcingu jako dominující varianty zabezpečování služeb a dále nástin možných řešení a doporučení vycházejících ze zjištěných problémů, dopadů nebo rizik.

# 1 TEORIE VEŘEJNÉHO SEKTORU

## 1.1 Vymezení základních pojmů

Tato kapitola se zaměřuje na stanovení teoretické základny a terminologického aparátu týkajícího se veřejného sektoru jako celku, který bude v dalších kapitolách následně využit k vypracování praktické části práce a pojmy, které je potřeba mít osvojené, aby tato práce byla pochopena jako celek.

Jedná se zejména o výklad základních pojmů vztahujících se jak ke způsobům zabezpečování služeb v institucích veřejného sektoru, tak k možnostem a současným formám poskytování služeb pro tyto organizace a další teoretické poznatky vztahující se k tomuto tématu. Těžištěm teoretické části tak zůstává popis možností a způsobů zabezpečování těchto služeb vycházející z jejich základního rozdělení tj. na interní a externí formu zabezpečování. Nedílnou součástí výše uvedeného rozdělení je shrnutí výhod a nevýhod těchto variant a to především v návaznosti na následnou efektivitu v dané oblasti. Samostatná podkapitola je potom věnována zásadám a stručné deskripci základních pojmů v oblasti zadávání veřejných zakázek v ČR, které s uvedenou problematikou úzce souvisí a stávají se tak zároveň jedním z důležitých determinantů při samotné volbě rozhodování o zabezpečování služeb externím způsobem.

### 1.1.1 Veřejný sektor

Veřejný sektor je v České republice neodmyslitelnou součástí ekonomiky a společnosti jako takové a jeho existence je tak v životě každého jedince nezastupitelná. Na jednotlivé činnosti veřejného sektoru pak mají vliv nejrůznější pravidla a principy rozhodování, které jsou dále úzce propojeny s principy kolektivního vyjednávání v rámci politického procesu.

Pokud budeme vycházet ze základních zavedených definic, pak pro bližší vymezení veřejného sektoru je nejdůležitější skutečnost, že je zpravidla financován z veřejných financí, z čehož vyplývají další významné vlastnosti veřejného sektoru konkrétně, že je spravován veřejnou správou, rozhoduje se v něm veřejnou volbou a podléhá veřejné kontrole (Strecková, Malý, 1998, s. 22). Mimo to je třeba zdůraznit, že pojem veřejný sektor je obecně širší než pojem státní sektor. V širším slova smyslu tak řadíme do veřejného sektoru všechno, kam vstupují veřejné finance, konkrétně se tedy jedná o (Strecková, Malý, 1998, s. 23):

- státní a samosprávný ziskový sektor,
- soukromý ziskový i soukromý neziskový sektor, za situace pokud jsou mu poskytovány např. granty, dotace nebo daňová zvýhodnění.

Veřejný sektor je součástí tzv. smíšené ekonomiky, která je prezentována jako kompromis mezi liberálním pojetím vnímání všemocné úlohy trhu a tržní regulace a také nutnosti korekce tržního

selhání. Obsahem veřejného sektoru jsou činnosti a vztahy, které vznikají mezi různými subjekty existujícími ve společnosti. Ve vyspělých zemích světa veřejný sektor rozhoduje o alokaci značné části disponibilních zdrojů společnosti. Existence veřejného sektoru má také objektivní charakter a každý člen společnosti ať už vědomě či nevědomě se s veřejným sektorem dostává téměř každý den do kontaktu.

Úkolem veřejného sektoru je zamezovat důsledkům tržního selhávání v oblasti alokace zdrojů, rozdělení důchodů, stability ekonomického růstu a tvorby právního rámce pro chod společnosti (Stejskal a kol., 2017, s. 15-16). Jednou z hlavních příčin neefektivnosti veřejného sektoru je však skutečnost, že institucím veřejného sektoru nehrozí žádný úpadek a to je nnutí k co možná nejefektivnějšímu využití finančních (veřejných) prostředků.

Posláním veřejného sektoru je naplňovat svoji funkci, která je realizována prostřednictvím poskytování statků a služeb, a která má za cíl tvořit ekonomické podmínky pro následné uspokojování společenských a individuálních potřeb jedinců tam, kde je přirozená funkce trhu nějakým způsobem narušena. *„Tato funkce je potom realizována propojením veřejných politik a veřejnými výdajovými programy. K realizaci cílů veřejných politik a veřejných výdajových programů jsou potřebné zdroje. A protože zdroje jsou vzácné, hledáme při jejich alokaci takové varianty, které povedou k efektivnímu a účinnému nakládání s nimi. K tomu pak používáme ekonomické hodnocení veřejných politik a veřejných programů.“* (Ochrana a kol., 2010, s. 15-16).

Veřejný sektor je řízený veřejnou správou a aktéři veřejného sektoru (státní aktéři či aktéři samosprávy) se musí rozhodovat na základě veřejné volby, kde kritérium rozhodování je v tomto případě veřejný zájem. Všeobecně se však veřejným zájmem rozumí takový zájem, který plně odpovídá potřebám společnosti jako celku (Ochrana, 2010, s. 15).

Důležitou úlohu zde hraje stát, jeho orgány a municipality, které jsou nejrůznějšího typu. Je tedy pochopitelné, že život občanů je veřejným sektorem neustále ovlivňován, a to od narození až do smrti a lze tak souhrnně konstatovat, že ve společnosti prakticky neexistuje činnost, která by nebyla více či méně veřejným sektorem nějakým způsobem ovlivňována.

### 1.1.2 Pojetí veřejných služeb

Veřejná služba je pojem, který má jak sociální, tak i ekonomický a především právní dopad. Proto je možné veřejnou službu podrobit interdisciplinárnímu vědeckému zkoumání. *„Veřejná služba je tedy ekonomickým statkem, jehož spotřebitelem (reálným i potenciálním) je veřejnost. Znamená to, že veřejná služba je veřejným statkem (statkem kolektivní spotřeby). V souladu s tímto závěrem (a předpokladem) může být veřejná služba čistě veřejným statkem (kvalitativně a kvantitativně nedělitelným ve spotřebě) či smíšeným veřejným statkem“* (Ochrana, 2007, s. 22).

Veřejné služby jsou služby produkovány veřejnou správou, popřípadě také neziskovými organizacemi. Za tyto služby se neplatí tržní cena, případně platí uživatelé těchto služeb ceny, které jsou dotované z veřejných zdrojů (státní rozpočet, rozpočet obcí a krajů). Charakteristická pro veřejné služby je nemožnost vyloučit osoby, příp. skupiny osob z možnosti využívat službu, a jejich spotřeba je nedělitelná. Veřejné služby tak mohou být financovány nejen ze státního

rozpočtu ale i z rozpočtů samosprávných celků, poplatků získaných od jednotlivých občanů, účelových fondů či z ostatních zdrojů (fondy EU aj.).

Veřejné služby je rovněž možné dále definovat jako služby, které byly vytvořeny a jsou organizovány a regulovány prostřednictvím veřejné správy, a to s cílem zajistit poskytování služby takovým způsobem, který je možné považovat za nutný pro uspokojení potřeb společnosti, kdy je zapotřebí respektovat princip subsidiarity. Mezi služby ve veřejném zájmu je možné zařadit rovněž služby ve veřejném ekonomickém zájmu – tedy jinými slovy služby, které jsou tvořeny s vidinou zisku, avšak plní zároveň úkoly ve veřejném zájmu, a proto musí uspokojovat dosti specifické požadavky, které jsou na ně kladeny ze strany orgánů veřejné správy. Z ekonomického úhlu pohledu jde ve skutečnosti o ekonomický statek, kdy je v roli spotřebitele veřejnost, ale zároveň je považován i za službu pro občana, což je nutné si uvědomit, a to nejen z ekonomického hlediska (Halásková, 2018).

Definovat jednoznačně termín „veřejná služba“ je poměrně obtížné a rovněž úhel pohledu na tento pojem se u autorů, kteří se blíže touto problematikou již někdy zabývali vcelku liší. Při podrobnějším studiu literatury k tomuto tématu lze konstatovat, že určité specifické znaky existují a shoduje se na nich i většina autorů. Shrnutí tohoto tématu provedli autoři Peková, Pilný a Jetmar (2008), kteří definují veřejné služby dle následujících charakteristických znaků:

- nehmotnost
- neoddělitelnost ve smyslu neoddělitelnosti produkce a spotřeby s přímým kontaktem na uživatele služby
- nestálost ve smyslu nestejně kvality, kterou jednotliví uživatelé veřejné služby služby
- neskladovatelnost služby a zničitelnost služby, pokud není využita uživatelem
- nemožnost vlastnictví služby, lze vlastnit pouze právo na poskytnutí služby

Svoji definici pro veřejné služby má i Evropská komise, která tento pojem specifikuje takto: „Evropská komise nepovažuje termín veřejné služby za jednoznačný. Může znamenat jednak subjekt (součást veřejné správy) poskytující službu nebo samotný proces poskytování služby ve veřejném zájmu, která je podřízena specifickým podmínkám a povinnostem. Tam, kde termín veřejná služba znamená specifickou službu, která je podřízena požadavkům veřejné správy za účelem zajištění obecného zájmu, se doporučuje nahrazovat termín veřejná služba termínem služba v obecném zájmu“ (MVČR, 2006).

Službou tak mohou být správní činnosti či služby, které jsou poskytovány v podobě finanční podpory nebo také věcné veřejné služby. Správní činnosti jsou veřejnou službou, která je poskytována občanovi, přičemž agenda je vždy přiřazena do některé z těchto skupin – hlavní činnost (hlavní řídicí a rozhodovací pravomoci instituce), podpůrná činnost (chod instituce po administrativní a technické stránce jako správa budov, účetní oddělení, ostraha, úklid aj.) a obslužná činnost (klasické služby poskytované na pobočce, kdy dochází ke kontaktu mezi úředníkem a občanem a řízení těchto služeb koresponduje také s řízením služeb v oblasti soukromého sektoru). Co se týče služeb poskytovaných v podobě finanční podpory, tyto jsou



poskytovány na několika hlavních úrovních jako programy a finanční podpory z finančních prostředků EU, finanční podpory na úrovni ústřední státní správy, podpory a granty, které jsou vyhlašovány jednotlivými resorty a garantované programy a řízení, které jsou poskytovány obcemi a kraji. Věcné veřejné služby jsou služby poskytované krajem, státem či obcí pro občany, a mají naturální podobu (Halásková, 2018).

Ekonomie ve vztahu k veřejným službám řeší tyto základní otázky:

- zabezpečování veřejných služeb
- financování veřejných služeb
- produkování veřejných služeb

Vhodným určením systému zabezpečování veřejných služeb prostřednictvím ekonomicky efektivního a společensky přijatelného řešení otázek zabezpečování, financování a produkce veřejných služeb dohromady s vhodnou kombinací mechanismů rozčleňování úkolů mezi veřejný sektor se vytvoří dokonalý tzv. „public-private mix“. Tento by měl zejména usilovat jak o zvýšení alokační, tak i technické efektivnosti při udělování veřejných služeb. Toto rozhodnutí je však nutné odůvodnit především na základě ekonomické analýzy těchto základů (Stejskal a kol., 2017, s. 63):

- jestliže je zabezpečovatel a producent vztahově různá institucionální jednotka, vznikají transakční náklady z existence vztahu principál – agent,
- jestliže je zabezpečovatel a producent ten samý subjekt pak vznikají náklady byrokracie.

Poměr byrokratických a transakčních nákladů dále stanovuje, jestli je vhodné tyto role rozdělit či nikoli (Stejskal a kol., 2017, s. 64).

Pro potřeby této diplomové práce budeme dále v textu vycházet z definice veřejných služeb jako „*služeb, které jsou zabezpečovány organizacemi veřejné správy a které jsou buď poskytovány přímo, tj. interní formou nebo nepřímo (např. formou outsourcingu), a kde jejich produkce je financovaná z veřejných zdrojů, případně (spolu)financovaná za pomoci soukromého sektoru*“ (Řežuchová, 2010, s. 10).

### 1.1.3 Financování veřejných služeb

Současný systém financování veřejného sektoru v ČR je primárně vybudován na základě tzv. institucionálního financování. V tomto systému se zdroje udělují institucím z důvodu jejich samotné existence. Pokud se jedná o ústřední orgány státní správy, je tato existence určena v kompetenčním zákoně (zákon č. 2/1969 Sb., o působnosti ústředních orgánů státní správy). Veřejné služby jsou financovány nebo spolufinancovány z veřejných prostředků, které jsou k tomuto účelu určeny. Jedná se o prostředky získávané od občanů a to nepřímým způsobem, tedy formou daní. Financování veřejných služeb je proto úkolem naší rozpočtové soustavy,

prostřednictvím které je dále přerozdělují veřejné finance. Rozpočtová soustava takto zahrnuje jak veřejné rozpočty, tak i mimorozpočtové fondy.

Ve své podstatě jsou tedy základní způsoby financování rozděleny na veřejné a soukromé.

„Veřejné služby jsou financovány několika způsoby příp. jejich kombinacemi. Jedná se jednak o financování z prostředků státního rozpočtu, kdy jsou veřejné služby garantované či přímo státem prostřednictvím rozpočtových kapitol rezortů, státních fondů nebo jiných organizací zřízených ministerstvy či jinými státními úřady“ (Hyánek a kol., 2007, s. 27). Finance jsou určeny pro běžné výdaje na zabezpečování služeb ale také do oblasti investic. Dalším způsobem financování je z rozpočtů uzemních samosprávných celků. Mimo uvedené se rovněž výrazným podílem na financování veřejných služeb podílí samotný uživatel služby. Otázku financování veřejných služeb je třeba řešit vždy individuálně pro jednotlivé druhy služeb. Také vhodnou kombinaci při poskytování financování je nutné vybírat dle konkrétních okolností a podmínek. Veřejný sektor tak může mimo jiné uzavřít smlouvu o produkci daného statku nebo poskytnuti služby např. se soukromým producentem/provozovatelem.

**Tabulka 1: Kombinace financování a produkce veřejných služeb**

FINANCOVÁNÍ		PRODUKCE (SEKTOR)
Soukromé	<b>VEŘEJNÉ STATKY (SLUŽBY)</b>	Soukromý
Smišené		Kombinace
Veřejné		Veřejný

Zdroj: Medved' a kol., *Veřejné finance* (2005)

Financování veřejných služeb v širším slova smyslu představuje však rozsáhlejší problém, ve kterém se nenachází v rámci řešení této otázky jednotný přístup. Zároveň neexistuje ani jednotný doporučený zdroj, způsob nebo nástroj financování veřejné služby. Na financování jednotlivých netržních činností státu, včetně území samosprávy musí být opatřeny finanční prostředky. Lukašíková (2018, s. 21) zde upřesňuje vzájemné vztahy dané problematiky takto: „Čím více je však veřejný sektor závislý na financování pomocí veřejných prostředků, tím více je daný zdroj financování omezujícím faktorem jeho velikosti, struktury a následujícího rozvoje. Dalším problémem, který je spojen s financováním veřejného sektoru, je vyhledání případného kritéria efektivní alokace veřejných prostředků na financování dílčích činností veřejného sektoru. Mezi spotřebitelem veřejného statku a jeho poskytovatelem se tak nevyskytuje přímý vztah.“

Samotnou problematikou financování veřejných služeb se obsahově a podrobněji svým převážným rozsahem zabývá obor teorie veřejných financí, jejichž autoři, a to jak ti současní, tak i starší (např. Musgrave, Pigou, Buchanann, Peková, Hamerníková, Benčo aj.) se ve větší či menší míře shodují na těchto níže uvedených základních zdrojích financování veřejných služeb (Benčo, Kuvíková a kol., 2011):

- nadnárodní rozpočty (rozpočty mezinárodních a nadnárodních organizací)
- státní (federální a státní) rozpočet
- rozpočty vyšších územních celků a municipální rozpočty
- osobní veřejné peněžní fondy
- platby od spotřebitelů
- dary od soukromých jednotlivců nebo organizací
- jiné zdroje

Při řešení otázky financování veřejných služeb se mimo jiné nedílnou a současně klíčovou významovou součástí stává potřeba zvážení a následné respektování hospodárnosti vynakládání finančních prostředků a to v porovnání s konečným užitekem, který dané veřejné služby občanům přinesou.

### 1.1.4 Vymezení rozdílu mezi poskytováním a zabezpečováním veřejných služeb

Vzhledem ke způsobům, jakými jsou veřejnou správou veřejné služby různého zaměření zajišťovány je nutné také blíže specifikovat význam pojmů *zabezpečování* a *poskytování*, které jsou s tímto tématem přímo spojeny a pokusit se vysvětlit rozdíl mezi nimi. Samotný pojem veřejná služba jsme si pro naše účely vymezili již v jedné z předchozích kapitol.

Jestliže je zde *zabezpečování* veřejných služeb prostřednictvím veřejného sektoru možné odůvodnit selháním trhu, kde mezi hlavními uváděnými příčinami jsou například existence monopolů, externalit či nedostatečných informací, pak u *poskytování* veřejných služeb odpadá přímá souvislost mezi způsobem produkce tohoto statku a ekonomickým charakterem služby nebo výše uvedeným tržním selháním.

V podstatě totožný názor na věc vztahující se k rozdílu mezi zabezpečováním a poskytováním veřejných služeb zastávají spoluautoři Musgraveovi (1994, s. 8), kteří uvádějí: *„Je třeba přesně rozlišit veřejné zabezpečování od veřejné produkce. Jsou to dva vcelku odlišné a nesouvisející pojmy, které nelze směšovat či zaměňovat. Říkáme-li, že se veřejné statky zabezpečují veřejně, míníme tím, že je hradí rozpočet a jsou dostupné bez poplatků jednotlivých spotřebitelů. Jak je vyrábějí je zde irelevantní.“*

Definici role zabezpečovatele těchto služeb doplňují dále např. autoři Stejskal a kol. (2017, s. 62) takto: *„Zabezpečovatelem veřejné služby je veřejná autorita, tedy konkrétní organizační složka státu nebo jím zřízená právnická osoba, do jejíž kompetence pak spadá zabezpečení dané veřejné služby.“* Předpokladem zabezpečení veřejných služeb je také existence adekvátního rozsahu struktury institucí, které fungují v dané ekonomice. Potom lze rozdělovat úkoly v oblasti poskytování a financování veřejných služeb, a to mezi různými institucionálními subjekty v rámci národního hospodářství (Stejskal a kol., 2017, s. 63).

Vláda, která rozhodne o veřejném zabezpečování služby, resp. o regulaci jejího poskytování a následně spotřeby, nemusí ale tuto službu produkovat prostřednictvím veřejných zaměstnanců nebo svých organizací. Zodpovědnost za zabezpečování takových služeb lze ponechat vládě, vláda za ni může platit ale nemusí však nutně pokračovat v jejich samotné produkci (Hyánek a kol., 2007, s. 22). Máme-li v návaznosti na výše popsané shrnout a jednoduše ale výstižně rozlišit rozdíl mezi zabezpečováním a poskytováním veřejných služeb, potom toto splňují definice od autorky Páleníkové (2014, s. 7), která uvedené pojmy blíže specifikuje takto:

- *„Zabezpečení veřejných služeb je širší význam podpory ve smyslu garance, organizování, regulování, kontrolování a financování veřejné služby - převážně mluvíme o zabezpečování veřejných služeb státem a jeho institucemi (kraje, obce, organizační složky státu).“*
- *„Poskytování veřejné služby - jde tady o faktickou produkci veřejných služeb. Poskytovateli mohou být ziskové soukromé firmy, neziskové veřejné organizace, neziskové soukromé organizace, ale také např. sektor domácností.“*

### 1.1.5 New Public Management

Je všeobecně známo, že charakter řízení veřejné správy se neustále mění a z tohoto důvodu prochází neustále celou řadou různých změn. Samotný počátek outsourcingu, coby klíčového nástroje externího zabezpečování služeb (a to nejen v oblasti veřejné správy) je svým základem spojován s termínem „New Public Management“ (dále v textu jen „NPM“).

Modernizace veřejné správy souvisí s přechodem směrem od industriální k postindustriální společnosti. Jedním z podstatných problémů, a to nejenom České republiky, ale i ostatních „postkomunistických“ zemí, je to, že zde probíhá jak transformace a modernizace, tak i reforma veřejné správy současně. Změny v oblasti veřejné správy jsou tak podporovány zaváděním nástrojů řízení a kvality. Tyto nástroje, které v sobě nesou určité prvky podnikového řízení a taktéž principy tržního sektoru, mají za cíl zkvalitnit a zefektivnit poskytované veřejné služby a celkové fungování veřejné správy (Louda a kol., 2006, s. 13-14).

*„New Public Management svou podstatou odlišil pojmy správa a řízení. Veřejná správa v klasickém pojetí je činnost služby veřejnosti (public service), veřejní úředníci uskutečňují politiku definovanou někým jiným. Řízení veřejné správy (public management) v novém pojetí pak zahrnuje správu (správa je součástí řízení) a současně její organizaci, aby dosáhla cílů s maximální účinností a s jasně určenou zodpovědností“ (MENDELU, 2017). NPM je tak možné dále stručně specifikovat prostřednictvím několika níže uvedených základních prvků (MENDELU, 2017):*

- orientace na efektivní využití zdrojů, které dále vede k růstu kvality poskytovaných veřejných služeb
- tržně orientovaný přístup, kdy jsou občané v pozici spotřebitelů služeb
- konkurenční prostředí, které existuje mezi veřejným a soukromým sektorem

v okamžiku poskytování služeb

- vysoká míra odpovědnosti na straně manažera.

Uplatněním NPM tak v důsledku dochází k tzv. „zekonomičtění“ veřejného sektoru, růstu jeho produktivity a taktéž hospodárnosti. Tímto způsobem je tak možné redukovat rostoucí náklady t v oblasti veřejného sektoru a snížit např. zadlužení. NPM slouží nejenom k označení nástrojů řízení a kvality veřejné správy, ale také k označení celé filosofie tohoto konceptu řízení a proto uplatnění nachází jak v soukromém tak ve veřejném sektoru.

S pojmem „New Public Management“ jsou tak mimo jiné spojovány i počátky outsourcingu veřejných služeb. Koncept zavádění NPM, jehož cílem bylo zásadní zvýšení výkonnosti se datuje již do 80. let minulého století, tehdy jako označení pro alternativní způsob řízení v oblasti veřejné správy (Lane, 2000, s. 3). Tento model se tak postupem času začal šířit z Velké Británie do ostatních zemí světa a rozsah ve kterém bylo možné NPM úspěšně aplikovat se pak odvíjel především od míry demokracie v konkrétní zemi.

Outsourcing veřejných služeb, kterému bude dále věnována samostatná kapitola je ve svém základě typickým příkladem filosofie New Public Managementu, a právě další diskuze o této problematice dokázala následně zpopularizovat outsourcing procesů, které byly v minulosti produkované veřejnou správou tzv. interní formou.

Pod vlivem myšlenek komplexně označovaných jako „New Public Management“ tak docházelo postupně k základním změnám v podobě deregulace, privatizace a decentralizace veřejného sektoru a současně k přejímání mnoha principů řízení, které byly implementovány již v sektoru soukromém. Tato etapa však skončila nepříliš úspěšně zhruba začátkem nového tisíciletí, kdy se postupně v praxi začalo ukazovat, že přímá implementace tržních prvků do fungování veřejného sektoru, která tvoří podstatu tohoto myšlenkového proudu, přinesla mnohdy více problémů než užitku. I tak ale tento koncept zůstává inspirativní především z hlediska přístupu k nakládání s veřejnými zdroji, nicméně je zároveň řadou odborníků stále dosti kritizován a proto bylo od NPM postupem času upouštěno (Ochrana, Půček, 2011, s. 30-33).

## 2 ZABEZPEČOVÁNÍ SLUŽEB VE VEŘEJNÉM SEKTORU

### 2.1 Způsoby zabezpečování služeb v institucích veřejného sektoru

Každá organizace, tedy i kterákoliv instituce z oblasti veřejného sektoru je souborem určitých činností, přičemž některé z nich jsou všem organizacím společné, jiné naopak spíše specifické či úplně odlišné. Tyto činnosti potom mohou být zabezpečovány jak interně, tak externě. Níže je v této podkapitole stručně popsána podstata obou těchto forem detailněji.

#### 2.1.1 Interní zabezpečování (In-house)

Insourcingem, „In-house“ zde označujeme zajišťování podpůrných služeb vlastními zdroji, čili vlastními pracovníky, prostory a procesy. Jinými slovy je to začlenění služeb, činností a procesů do vnitřní struktury dané organizace a tímto se tak zabezpečování služeb stává její nedílnou součástí. Externí dodávky jsou zde nahrazeny interními. Vybrané služby si tímto organizace zabezpečuje sama, což znamená, že využívá své vlastní pracovníky, čas a prostředky organizace a také své vlastní kapacity a zabezpečování služeb je potom výhradně v režii této organizace (Schniederjans A., Schniederjans W., 2015, s. 5-7). Insourcingu lze využít například pro snížení transakčních nákladů, z důvodů složité koordinace s externím dodavatelem, z bezpečnostního hlediska, kdy se obáváme úniku nebo možné ztáty důvěrných, případně pro existenci společnosti klíčových a důležitých informací (Kuda, Beránková, 2012).

I když v dnešní době stojí in-house víceméně „ve stínu“, (zejména pak ve vztahu k rozsahu a množství outsourcovaných služeb), je veřejným sektorem stále velmi využíván, protože instituce veřejné správy se z mnoha důvodů nechtějí určitých činností zbavit a mají zájem je realizovat svými vlastními silami. Z podstaty interního zabezpečování služeb má potom daná instituce současně i možnost okamžité kontroly nad celým tímto procesem.

Toto lze ilustrovat zejména u insourcingu služeb IT v rámci bezpečnosti informací, kdy se v případě zajišťování služeb vlastními zaměstnanci nedostávají důležité interní informace mimo organizaci, naopak v případě outsourcingu může docházet k úniku citlivých informací mimo danou společnost, přičemž zadavatel o tomto problému nemusí vůbec vědět nebo má zcela minimální možnost toto nějakým způsobem včas odhalit.

Opačný názor v oblasti zabezpečování služeb IT zastává např. McIvor (2005, s. 2), který uvádí, že „*Informační technologie a jejich služby bývají externí formou - outsourcingem zajišťovány nejčastěji. Důvod je zde naprosto jasný – právě v oblasti informačních a komunikačních technologií dochází k obrovskému rozmachu, a proto má v tomto odvětví mnohem větší náskok soukromý sektor, nikoliv veřejný.*“ Rozdílnost přístupů tak lze spatřovat zejména v aspektech, na které daná

organizace zpravidla klade větší důraz, tj. zda je prioritou samotná ochrana dat, případně odbornost či specializace nebo pouze ekonomická stránka věci.

Interní zabezpečování služeb může být v institucionální rovině realizováno několika možnými způsoby, konkrétně použitím vlastní zdrojů (tj. materiálních, finančních či personálních), dále tvorbou organizací nebo také možností spolupráce (Řežuchová, 2010, s. 12).

### 2.1.2 Outsourcing

Výraz outsourcing je v dnešní době běžně užívaný po celém světě. Pojem pochází z anglického jazyka a jeho doslovný překlad potom znamená „out“ vnější, „source“ zdroj a „using“ používání. Nejčastěji je však do češtiny překládán jako „vyčleňování“ (Somorová, 2014). Jedná se o přesně vymezený proces vyčleňování určité zpravidla podpůrné činnosti mimo organizaci s následným zajišťováním této činnosti externím, převážně soukromým dodavatelem.

Instituce veřejného sektoru orientují veškeré své úsilí na hodnototvorný proces, který má podobu služeb pro občany. Zajišťování činností a služeb ve veřejném sektoru, ať už odborných či podpůrných (facility management) cestou outsourcingu, který je v současnosti dominujícím způsobem zabezpečování služeb, má rostoucí trend i svůj význam nejen v zahraničí ale stále více i v České republice.

Princip outsourcingu tedy spočívá v přenechání podpůrné činnosti jiné externí firmě, která je zpravidla schopna tuto činnost z hlediska své specializace dělat lépe a kvalitněji a nese za ni také odpovědnost, což fakticky znamená přesun vybraných činností a odpovědnosti dané instituce veřejné správy na externí subjekt, který tyto činnosti následně zajišťuje smluvním způsobem. Outsourcing je také možné všeobecně charakterizovat jako moderní manažerský postup, který sleduje růst organizace jako celku. V této souvislosti je třeba se zmínit, že jelikož jsou dnes instituce veřejné správy nuceny vykonávat řadu činností, které přímo nesouvisí s předmětem jejich hlavní činnosti, avšak jejich vykonávání je i přesto nezbytné, mohou je svěřit externímu subjektu. Zároveň je však tento postup či způsob poměrně komplexním procesem a proto je nutné k jeho volbě přistupovat velmi zodpovědně, zejména ve vztahu k očekávaným cílům v rámci těchto změn v organizacích veřejného sektoru (Popesko, Papadaki, 2016, s. 199).

V oblasti veřejného sektoru se dnes v převážné míře outsourcing týká vedlejších činností či pomocných činností, které si instituce z nějakého důvodu nechce či nedokáže zajistit sama. Důvodů, které vede danou organizaci k outsourcingu může být několik, avšak tím nejčastějším je dosažení nižších nákladů – externí dodavatel ji může nabídnout levněji díky tomu, že má na vybranou činnost odbornou specializaci. Outsourcing je tak úzce propojen s uvolněním zdrojů, což souvisí nejenom s fyzickým majetkem, ale také s finančními, lidskými a časovými zdroji organizace.

Díky externímu zabezpečení některých služeb jsou tak vybrané procesy zpravidla kvalitnější a efektivnější a nezřídka tento způsob řešení poskytne ve své podstatě návod např. pro novou legislativní úpravu příslušné oblasti veřejné správy.

Jestliže zde již zmiňujeme pojem outsourcing jako takový, je potřeba se v této souvislosti zmínit i o dalších i když v praxi VS méně využívaných formách zabezpečování, se kterými se outsourcing významově pojí a mezi které patří „*offshoring*“ a také „*outplacing*“.

Pokud v rámci outsourcingu jde především o převod nebo umístění pracovníků, pak jej označujeme jako „*outplacing*“ (Vodáček, Vodáčková, 2006, s. 208). Uvedená forma je nejčastěji využívána mimo jiné právě při fázi přechodu k outsourcingu, kdy určité činnosti obstarávali zaměstnanci, u kterých je nyní potenciální riziko, že se s přechodem na kontraktovaný způsob stanou nadbytečnými. Outplacing tedy v konečné fázi snižuje dopady možného hromadného propouštění a zároveň tímto poskytuje konkrétní pomoc zejména pro kmenové zaměstnance v rámci jejich dalších pracovních uplatnění v organizaci.

Pokud jde ale o *offshoring*, v obecné rovině můžeme říci, že se zpravidla jedná o přesun činností v rámci jedné společnosti disponující alespoň určitým podílem na území jiného státu. Předmětem změn aplikovaných do praxe se tak stávají ekonomické důvody, což se následně využívá buď pro přesun výroby do zahraničí, kde jsou nižší náklady na prac.sílu (například do dceřinné společnosti) nebo pro přesun popř. založení mateřské společnosti do státu s nižším zdaněním. Využívání offshoringových struktur je zde v tomto konkrétním uvedeném případě jako součást daňové optimalizace (ManagementMania, 2018).

### 2.1.3 Důvody pro vytěsnění některých činností z veřejné správy a rizika

Důvodů pro vytěsnění některých činností a způsobů jejich třídění je v literatuře uvedená celá řada. Žádné však není koncipováno speciálně pro prostředí veřejné správy. Nižší uvedené třídění proto vychází ze třídění používaného v rámci outsourcingování činností v prostředí B2B (tedy mezi podnikatelskými subjekty), je však dále upraveno na prostředí české veřejné správy (Mikušová Meričková, Fanta, 2012, s. 11-12):

#### 1. Důvody organizační:

- soustředění se na hlavní činnost organizace
- podpora změn, restrukturalizace a transformace orgánů veřejné správy (úřad má být např. sloučen s jiným, outsourcingem tak bude překlenuto období do sloučení úřadů, následně budou činnosti zajišťovány tím úřadem ke kterému bude úřad přidružen).

#### 2. Důvody procesní:

- zlepšení výkonnosti
- získání znalostí, dovedností či přístupu k technologiím, které by úřad za normálních okolností nemohl získat
- získání inovativních myšlenek zejména u specializovaných činností

#### 3. Důvody finanční:

- snížení, příp vyloučení investic do techniky nebo technologií na které úřad nemá



rozpočtovány dostatečné, příp. žádné prostředky

- pozitivní vliv na cashflow (lhůty splatnosti faktur za poskytnuté služby lze dojednat tak, aby jim včas předcházelo získání příslušných zdrojů na jejich úhradu).

#### 4. Důvody zaměstnavatelské:

- snížení počtu vlastních zaměstnanců
- zajištění personální kontinuity (dodavatel zajišťuje výkon sjednaných činností jinými svými zaměstnanci v případě nemoci, dovolené a podobně)
- další důvody snížení rizik (dodavatel nese celá rizika spojená s předmětnými činnostmi, např. odpovědnost za škodu vzniklou úřadu nebo třetím osobám, což by za situace odpovědnosti vyvozené vůči svým vlastním zaměstnancům v rámci pracovněprávních vztahů nebylo možné).

Pokud objednavatel přímo neřídí a nekontroluje celou činnost zaměstnanců dodavatele při poskytování služby a pouze přebírá její výsledky, což je mnohdy běžná praxe a jeden ze základních rysů outsourcingu služeb, protože jinak by se jednalo o poskytování agenturních zaměstnanců, veřejná instituce tímto zpravidla ztrácí přímou kontrolu nad poskytováním služby. To může mít za následek zejména problematiku úzce spojenou s negativními jevy, konkrétně morálním hazardem, informační asymetrií a problémem skryté činnosti (Mikušová Meričková, Fanta, 2012, s. 22).

Morální hazard je tak samotným důsledkem provádění nedostatečné kontroly poskytování dané služby, který se následně může projevit nejenom v její nedostatečné kvalitě ale také v nesprávné distribuci, což může být veřejností oprávněně hodnoceno jako selhání konkrétního orgánu veřejné správy.

Informační asymetrie, (někdy je také nazývána jako „skryté informace“) vychází z dané skutečnosti, že dodavatel, příp. potenciální dodavatel služby poskytuje objednavateli (mnohdy i záměrně) pouze jen některé z informací. Jedním z možných důsledků tohoto informačního zkreslení na straně objednavatele služby může být potom nesprávný výběr nebo nesprávné hodnocení. Nebezpečí, které pak může v konečném důsledku z těchto pro objednavatele skrytých informací vyplývat se projevuje zejména u činnostech, které mají ze své podstaty vysokou specializaci nebo odbornost. Následkem je, že daný úřad veřejné správy zde nemá dostatek informací ani z jiných zdrojů, nebo se jedná o natolik specifické informace, že nedisponuje dostatečnou odbornou kapacitou, aby s nimi mohl relevantně pracovat a vyhodnotit je. Vzniká tak prostor pro možné ovlivnění úřadu např. při rozhodování či výběru samotného dodavatele, příp. nesprávné hodnocení jeho činnosti v souvislosti s realizací smluvně zadané činnosti a také v návaznosti na realizaci, která by měla být prováděna optimálním způsobem.

Mezi nejčastější projevy informační asymetrie lze zařadit zejména záměrné podhodnocování nabídkových cen ze strany uchazeče o veřejnou zakázku s cílem tuto zakázku získat a zároveň doufat, že objednavatel potřebné údaje ohledně skutečných cen i nákladů, včas nebo vůbec nezjistí. Výsledkem je, že poskytovaná služba bývá určitým způsobem tzv. „ošizena“ na úkor objednavatele a poskytovatel služby tak ušetří část prostředků – opět na úkor objednavatele.

Podhodnocení nutného rozsahu činností je dalším a v ČR poměrně rozšířeným projevem informační asymetrie, spočívající v rozdílu mezi základní uvedenou cenovou nabídkou a skutečnou cenou vykazované pracovní činnosti (vznikají tzv. vícepráce). Tento rozdíl navyšuje celkovou cenu, která je pak mnohdy vyšší, než základní nabídková cena u konkurenčních uchazečů.

Problém skryté činnosti pak spočívá v tom, že se dodavatel chová jinak, než by se podle pravidel nastavených objednavatelem chovat měl, např. poskytuje služby v menším nebo naopak větším rozsahu či jinému okruhu osob než odpovídá podmínkám objednavatele apod.

Zamezit nebo předcházet vzniku výše uvedených rizik lze zejména správným a odborným nastavením zadávacích podmínek veřejné zakázky s maximálním využitím všech dostupných nástrojů v této oblasti a dále efektivní kontrolou a řízením smluvního vztahu s předem jasně stanovenými a ve smlouvě uvedenými a sankcionovatelnými pravidly v případě jakéhokoliv porušení sjednaných podmínek

### 2.1.4 Obecné předpoklady outsourcingu služeb veřejného sektoru v praxi

Rozhodování o způsobu zajišťování služeb v oblasti veřejného sektoru je dnes hojně diskutovanou záležitostí. Rozhodne-li se organizace některé ze svých služeb zajistit formou outsourcingu, stojí tak před řadou nelehkých technologických, personálních, ekonomických a právních rozhodnutí. Některé ze služeb navíc mnohdy disponují charakterem, pro který je outsourcing dosti komplikovanou záležitostí, tudíž pro ně není ani vhodný. Jedná se především o oblasti, ve kterých je nutné respektovat etické a morální zásady, ale i oblasti, které souvisí se společenským blahobytem či sociální oblastí. Podle Pavla (2008) za jeden z nejdůležitějších primárních kroků lze v případě outsourcingu považovat ekonomické a zároveň strategické rozhodnutí o tom, že některá část činnosti objednatele bude zajišťována formou její vyčlenění mimo organizaci.

Rozhodování o zajišťování služeb veřejného sektoru musí vycházet nejprve z jejich důsledné analýzy, protože některé z nich je výhodné zajistit externě, jiné naopak interně. Zejména záleží na samotném charakteru konkrétní služby. Tato oblast spadá tématicky do studia ekonomie transakčních nákladů.

Nejnámější aplikací pro oblast veřejného sektoru byl vytvořen dvojicí Brown a Potoski. Tento Brown-Potoskiho model se odvíjí od posouzení dvou hlavních vlastností daného produktu či služby – měřitelnost výstupu a specifičnost aktiva. První skupina je tvořena službami, jejichž specifičnost je poměrně nízká a měřitelnost celkového výstupu je snadná. To vede k minimálním transakčním nákladům, a proto jsou tyto služby pro externí zabezpečení nejvíce vhodné. Druhá skupina služeb je typická snadnou měřitelností výstupu a vysokou specifičností, třetí skupina naopak nízkou specifičností a obtížně měřitelným výstupem a čtvrtá skupina služeb vyniká vysokou specifičností a obtížně měřitelným výstupem. Právě v poslední skupině jsou transakční náklady nejvyšší. Díky tomuto modelu je možné určit, které služby jsou pro externí zabezpečení

vhodné, a které nikoliv. Nejméně vhodné jsou služby v rámci čtvrté skupiny a nejvíce vhodné služby jsou služby v rámci první skupiny. Při volbě způsobu zabezpečení je zajisté vhodné vycházet z ekonomického charakteru služby a taktéž je nutné brát v potaz vliv vybrané formy zabezpečení na efektivnost a celkovou kvalitu dané služby (Pavel, 2007).

Nejdůležitějším kritériem při návrhu vyčlenění určitých činností, jakož i při následném hodnocení úspěšnosti bývá hospodárnost. Hospodárností se zde rozumí takové použití veřejných prostředků, kdy je stanovených cílů a úkolů dosaženo s co nejnižším vynaložením zdrojů (Ochrana, Půček, 2011). Dalším vodítkem, kdy se služby outsourcingu vyplatí, může být například rozsah práce, který má být z organizace vyveden. Jako nejvhodnější činnosti pro outsourcing se jeví takové, které jsou zpravidla opakované a běžné (Maisner, Černý, 2012), v ČR pak převážně ostraha nebo úklidové služby, z odborných potom správa IT.

Smluvní zajišťování služby může mít však různý rozsah v rámci jednotlivých subjektů, které autoři Mikušová Meričková a Fanta (2012, s. 21-22) dělí na:

- přesun realizace celé služby z úřadu veřejné správy k soukromému subjektu nebo do působnosti jiného orgánu veřejné správy
- přesun realizace části příslušné služby k soukromému subjektu nebo do působnosti jiného orgánu veřejné správy
- zajišťování některých vnitřních (např. pomocných služeb) v úřadu veřejné správy soukromým subjektem nebo pracovníky jiného úřadu veřejné správy.

Dalším krokem, který následuje po rozhodovací fázi a výběru vhodných oborů činnosti, která by eventuelně připadala do úvahy pro využití outsourcingu je nabídkové řízení, jejímž cílem je samotný výběr dodavatelské firmy či subjektu a tvoří tak jeden z důležitých mezníků v rámci plánovaného vyčlenění činnosti.

Výběr by tak měl probíhat v několika kolech, a to veřejným způsobem a za pomoci předem stanovených a jasně definovaných pravidel. Současně je třeba vypracovat hlavní ukazatele, které budou následně použity k samotnému hodnocení nebo posuzování. Do užšího výběru pak postupují zpravidla organizace, které mimo splnění stanovených kritérií mohou prokázat praxi, její délku, případně kladné reference v daném oboru své činnosti.<sup>1</sup>

Finální volbě partnera předchází posouzení i dalších kritérií. Jedná se zpravidla o oblast kvality, možnosti vzájemné zastupitelnosti, úspory nákladů, nahraditelnosti apod. Stýblo (2005) v této věci dále připomíná, že mezi další a neméně významné kroky patří také nastavení vzájemných očekávání a požadavků a jejich správná interpretace už při samotném uzavření spolupráce a dále samozřejmost jejich pravidelného vyhodnocování. Všechny výše uvedené faktory, zejména jejich soulad a jejich dodržování patří mezi klíčové nástroje důvěry mezi partnery a současně také vytváří dobré klima při dalším budování jejich vzájemné spolupráce.

---

<sup>1</sup> Obvyklá praxe používaná při zvažování nabídek doporučuje, aby se vycházelo z možnosti minimálně tří nabídek

Je-li úspěšně vybrán odpovídající partner může být realizováno uzavření outsourcingové smlouvy mezi smluvními stranami. Vzhledem k tomu, že se tato smlouva uzavírá nezřídka i na několik let, je nanejvýš nutné její formě a obsahu věnovat náležitou pozornost.

Samozřejmostí obsahu smlouvy by měly být atributy týkající se otázek právního zajištění, zejména jasného a přesně definovaného vymezení všech pravomocí, stanovení konkrétních odpovědností, vymezení pojmu kvalita služby a také možných postihů při neplnění smlouvy. Zde podle autorů Maisnera a Černého (2012) mohou mít právě důsledky špatně uzavřené smlouvy v konečné fázi neblahý dopad, a to jak pro zákazníka, tak pro poskytovatele. Smlouva by proto měla být vyvážená a musí ošetřit všechny fáze outsourcingu od samotného převzetí aktiv a zaměstnanců zákazníka poskytovatelem, přes provoz dohodnutých služeb a změny služeb až po řešení sporů i případné ukončení outsourcingového vztahu. Současně musí ošetřit všechny v úvahu přicházející problémy, které v těchto fázích mohou nastat.

Smluvní dokumentace outsourcingu obsahuje v podstatě tři základní části – závazky, které zabezpečují zajištění podmínek pro poskytování outsourcingových služeb, dále závazky, které stanovují parametry poskytovaných služeb a třetí skupina závazky, které stanovují podmínky vzájemného vypořádání stran po skončení outsourcingu. Špatně zakotvené podmínky, které se týkají okolností za jaké situace může být spolupráce v rámci outsourcingu ukončena, případně jak budou vzájemné vztahy vypořádány patří mezi jedno z největších rizik uzavíraných smluv.

Má-li být spolupráce (zejména pro delší časový horizont) úspěšná, je rovněž nedílnou součástí pravidelná analýza a vyhodnocování spolupráce, což vede ke vzájemné důvěře, celkově zlepšuje atmosféru při spolupráci a v neposlední řadě může také přispět i k dosahování lepších výsledků.

## 2.2 Výhody a nevýhody jednotlivých forem zabezpečování služeb

Ať už se jedná o interní nebo externí zabezpečování služeb v institucích veřejného sektoru, každá z těchto forem má zároveň své výhody i nevýhody. Vždy je nutné brát v potaz základní hlediska, v našem případě hlavně nákladů, dostupnosti, efektivity a v neposlední řadě také kvality. Zpravidla však záleží na samotném charakteru dané služby. Rozhodování o zajišťování služeb veřejného sektoru musí proto vycházet nejprve z jejich důsledné analýzy, protože některé z nich je vhodné zabezpečovat externě, jiné naopak interně.

Tato dílčí kapitola popisuje nejen možné přínosy, které jsou zdrojem motivace zadavatelů při rozhodování o vstupu do outsourcingových kontraktů ale rovněž výhody interní produkce zabezpečované za pomoci vlastních kapacit či zdrojů jednotlivých organizací veřejného sektoru. V návaznosti na tyto skutečnosti následně popisuje také možná potenciální rizika pro oba uvedené způsoby poskytování služeb z tohoto vyplývající. Níže jsou popisovány podrobněji pouze klíčové výhody či nevýhody u obou forem poskytování služeb. Doplňující výčet je uveden v tabulce na konci kapitoly. Je však potřeba respektovat skutečnost, že názory na uvedenou

problematiku se mohou u různých autorů na které je zde odkazováno vzájemně lišit, a to v závislosti na jejich úhlu pohledu pro dané téma.

### 2.2.1 Výhody a nevýhody interního zabezpečování veřejných služeb

Mezi základní přínosy plynoucí z interní formy poskytování veřejných služeb můžeme zařadit zejména (Association for Public Service, 2009, s. 53):

- **kontrola** – u interně zabezpečovaných služeb má veřejný zadavatel možnost přímé kontroly nad touto službou z hlediska jejího poskytování. S kontrolou je dále spojena flexibilita, umožňující veřejnému subjektu provádět změny dílčích parametrů u dané služby aktuálně, tedy operativním způsobem v porovnání s alternativou externího poskytování, kdy je veřejný zadavatel vázaný smlouvou, která přesně definuje jednotlivé podmínky poskytování. Vzhledem k vlastní pravidelné kontrole činnosti klesá rovněž pravděpodobnost, že by došlo k výraznému poklesu kvality těchto služeb.
- **zodpovědnost vůči koncovému uživateli** – vycházíme zde z hlavního rozdílu mezi sektorem veřejným a soukromým, který spočívá v tom, že veřejný sektor je primárně orientovaný na veřejný zájem na rozdíl od soukromého, kde je hlavním determinantem motivace zisk a jeho další generování. Z tohoto důvodu dosahuje také důvěra koncových uživatelů služeb většinou vyšší úrovně u veřejného poskytovatele než soukromého.
- **zaměstnanost** – veřejný sektor působící mimo jiné také jako zaměstnavatel svým soustavným vzděláváním a rozvojem znalostí svých zaměstnanců podporuje rozvoj také pracovních míst s primárním cílem udržet si tyto zaměstnance i do budoucna. Takto vzdělaní zaměstnanci jsou pro organizaci významným potenciálem a je zde rovněž vysoká pravděpodobnost, že tito zaměstnanci zůstanou ve veřejném sektoru podstatně delší dobu a zúročí své znalosti.
- **sociální aspekty** – důsledkem toho, že ve veřejném sektoru obecně chybí ziskový motiv směřuje tato situace také k nastavení nižších cen. To pak v konečném důsledku spolu s principem solidarity znamená, že poskytované služby jsou dostupné např. i sociálně slabším uživatelům (Hollý, 2012, s. 24).

Interní poskytování služeb je rovněž spojováno i s řadou nevýhod, které jsou patrné zejména v těchto oblastech (Association for Public Service, 2009 s. 54):

- **neefektivnost** – vychází z hlavního projevu veřejného sektoru tj. své obecné tendence k neefektivnosti vyplývající primárně z netržního prostředí, dále absence či nedostatku

kontrolních mechanismů, nedostatečné úrovně vzdělání nebo zkušeností zaměstnanců případně omezené výše veřejných zdrojů.

- **byrokracie a korupce** – problém primárně vycházející ze snahy úředníka, který je zodpovědný za poskytování veřejných služeb maximalizovat (rozšiřovat) administrativní aparát svého úřadu a s tím spojenou potřebu maximalizace rozpočtu tohoto úřadu. Tímto nevzniká žádná motivace minimalizace nákladů při daném rozpočtu, zato navyšování rozpočtu má zpravidla rostoucí tendenci. Těžištěm problémů s korupcí je zde situace, kdy se do řídicích struktur, příp. funkcí s velkou vahou rozhodovací pravomoci (většinou za určitou protislužbu) dosazují osoby z okruhu příbuzných, známých nebo protekčních a většinou bez ohledu na etiku nebo kulturu v dané organizaci.
- **netransparentnost** – zejména se týká problematiky zatajování informací veřejnosti, dále pak nedostatek konkurence, nízké kvality a zároveň soutěživosti při zadávání veřejných zakázek a nesledování nákladů (např. na jednotku služby). Tyto hlavní hlavní faktory potom ve spojení s nedostatečnou kontrolou, případně s její úplnou absencí vedou v konečném důsledku mimo jiné k netransparentním výdajům zdrojů použitých ve veřejném sektoru.

### 2.2.2 Výhody a nevýhody externího zabezpečování veřejných služeb

Externí zabezpečování služeb je spojeno s celou řadou výhod. Jednou z hlavních pozitiv lze spatřovat i v tom, že soukromá organizace má s danou činností (v rámci své specializace) v porovnání s institucí veřejného sektoru mnohem větší zkušenosti, což má klíčový vliv na další výčet výhod spojených s outsourcingem služeb. Základním kritériem mimo další výhody však nadále zůstává ekonomické (nákladové).

- **Úspora nákladů** – jedná se zpravidla o klíčové kritérium v rozhodovacím procesu u zabezpečování služeb ve veřejném sektoru vycházející ze skutečnosti, že externí poskytovatelé mají možnost poskytovat tyto služby levněji a to zejména díky faktoru vyšší produktivity práce, využívání dovedností, zkušeností příp. technologií, které většina organizací nemá k dispozici. Dále také díky možnosti využití úspor z rozsahu, dynamickým způsobem využívání inovací, využití kapitálu efektivním způsobem a samozřejmě i vyšší flexibilitě (Domberger, 1998, s. 38).
- **zaměření organizace na hlavní činnost** - organizaci, které vznikne tímto možnost v maximální míře soustředit se výhradně na svoji primární činnost a ostatní činnosti pak outsourcuje, vykazuje daleko větší flexibilitu. To má podle Fanty (2004) za následek i vyšší kvalitu primární služby občanům. Rovněž díky outsourcingu určitých, většinou méně významných nebo pomocných služeb se následně mohou manažeři organizace

věnovat intenzivněji strategicky významným činnostem, což má za následek mimo jiné i růst kvality manažerské praxe.

- **lepší využití kapitálu a vybavení** – externí zabezpečování se zpravidla vyznačuje i celkově nižším objemem kapitálových investic při vstupu a rovněž nižší správní režii u jednotlivých zařízení včetně redukce rizika selhání těchto zařízení. Při externím zabezpečování rovněž dochází k eliminaci nutnosti při udržování stálých kapacit pro operace s nižší frekvencí využití. Mimo to dochází k redukci administrativní zátěže, dále pak snížení nákladů spojených s údržbou apod.

Další výhody, které je možné stručně shrnout do následujících bodů uceleně popisují ve své publikaci autoři Figgis a Griffith (1997):

- **lepší postupy řízení** – soukromý sektor může nabídnout odborné znalosti a zkušenosti nebo navrhnout pokroková řešení v určitých segmentech služeb či využít expertních technologií, které jsou pro organizace veřejného sektoru ze svých zdrojů nedostupné. Využitím outsourcingu také dochází k úsporám nákladů organizací při pořizování vlastního majetku této kategorie. Finanční rizika veřejného sektoru mohou být rovněž eliminována také vzhledem k možné (nižší) úrovni kapitálových investic veřejného sektoru, příp. lze využít i možnosti sdílení rizika se soukromými dodavateli.
- **vyšší kvalita služeb** – ke zvýšení kvality poskytovaných služeb dochází díky lepšímu porozumění a zakotvení požadavků na kvalitu realizovaných prostřednictvím dané (formální) specifikace v rámci jednotlivých smluv, dále pak možnosti při výběru dodavatele služeb s úzkou specializací v dané oblasti a také v návaznosti na skutečnost, že daný dodavatel automaticky usiluje o dodržování kvality služby (např. z důvodu možného zrušení kontraktu). Dále je nutné zmínit fakt, že dané soukromé organizace mají často větší povědomí o potřebách klienta a také více podnětů, které lze následně využívat k rozvoji inovativních metod při poskytování služeb (Figgis, Griffith, 1997).
- **růst zodpovědnosti** – smluvní poskytování služeb mimo jiné směřuje rovněž k růstu zodpovědnosti veřejných organizací, a to prostřednictvím tlaku na jasné vymezení konkrétních cílů u kontraktovaných služeb poskytovaných externě, což vede k rozdělení odpovědnosti za jednotlivé části služby na obě smluvní strany a k efektivnější kontrole, celkového výkonu a efektivity služeb ve veřejném sektoru. Tuto zjednodušenou deskripci dále doplňují autoři Mikušová Meričková a Fanta (2012, s. 21) upřesněním jedné z nutných podmínek, kdy: *„Vytvoření systému kontroly zároveň předpokládá existenci odpovídajícího právního rámce, který by definoval principy a mechanismy fungování kontroly, určoval zodpovědnosti a způsoby předávání informací, účetní mechanismus a audit veřejných výdajů.“*

- **hospodářský a regionální rozvoj** – outsourcing může mít za následek vznik malých podniků, které přebírají práci od veřejného sektoru. Některé vlády záměrně využívají svých pravomocí, možností nebo kompetencí ve snaze zajistit výhody jednotlivým průmyslovým segmentům či podnikům a tak zajistit hospodářský rozvoj v určitém regionu nebo hospodářském sektoru, což má přímý vliv např. na vznik nových obchodních příležitostí apod. Z výše uvedeného vyplývá, že vláda má možnost ovlivnit rozvoj centrálně na úrovni hospodářského sektoru, nebo na základě vlastní preference tj. pouze v určitém regionu či regionech.
- **vyšší flexibilita** – outsourcing ve veřejném sektoru tím, že např. organizacím umožňuje vybrat si (zejména svým rychlým a pružným způsobem) mezi různými alternativami poskytování služeb je takto více flexibilnější. Dále je potřeba zmínit skutečnost, že: *„soukromý subjekt, který je zpravidla zbavený byrokratického řízení, je nakonec sám flexibilnější i ve vztahu k měnícím se potřebám, případně požadavkům možných uživatelů“* (Řežuchová, 2010, s. 50).
- **růst pružnosti pracovních procesů** – přesun odpovědnosti za zaměstnance nese dodavatel, který zabezpečuje ve vlastní režii veškerou činnost v souvislosti s personální, pracovní-právní nebo mzdovou agendou, dále organizuje náborový proces, školení zaměstnanců apod.

V okamžiku, kdy instituce vybranou službu přenesou na externího dodavatele, ve většině případů nad ní ztrácí přímou kontrolu. Důsledkem externího zabezpečení služeb mnohdy klesá kvalita služeb a roste nezaměstnanost, protože některé pracovní pozice jsou zrušeny či sloučeny apod. Na základě zkušeností se taktéž objevují názory (Bel, Fageda et al., 2010), že v konečném důsledku externí zabezpečování služeb mnohdy nedokáže ušetřit tolik nákladů, kolik je původně odhadováno nebo naplánováno, zejména z důvodu absence nerespektování tzv. transakčních nákladů (tj. nákladů na vyjednávání apod.). Mezi základní nevýhody proto můžeme zařadit:

- **úspory (snížení) nákladů nemusí vždy splnit očekávání** - organizace od outsourcingu očekávají zejména snížení svých nákladů, jak jsme již výše popsali. Avšak v situaci, kdy nedochází ke kvalitnímu kontrakt managementu, mohou mít předem daná očekávání opačný efekt a náklady tak mohou začít z různých důvodů nečekaně růst (Fanta, 2004).
- **náklady na změnu kontraktu** – v situaci, kdy zjevně nesplňuje outsourcingový kontrakt očekávání, může být pro organizaci nákladné takovýto kontrakt změnit. Převážná většina smluv je uzavírána na delší časový horizont a organizaci pak mnohdy nezbyvá nic jiného než pokračovat ve smluvním vztahu. Možné vypovězení takto kontrahovaných služeb pak může být z hlediska postavení smlouvy nákladné, jelikož v sobě může



zahrnovat sankci a na dodavatele přechází také vlastnické právo k majetku a potřebné infrastrukturu.

- **ztráta kontroly** – outsourcing může vést ke ztrátě přímé kontroly veřejných organizací nad produkcí služby. To se projevuje v podobě morálního hazardu, nesprávného výběru nebo problému skrytých informací (Mikušová Meričková, Fanta, 2012, s. 22). Morální hazard zde vzniká, pokud činnost dodavatele není dostatečně monitorovaná, což se projevuje na rozsahu a kvalitě služby. Problém skrytých informací (lépe informační asymetrie) pak pramení ze ztráty informací odborného charakteru – organizace se stává závislá na analýze a procesech kontroly, kterou vykonává samotný dodavatel, který tímto může sledovat vlastní zájmy (Mikušová Meričková, Fanta, 2012, s. 23-24). Tyto uvedené aspekty byly blíže rozebírány už v jedné z předešlých kapitol, týkající se vytěsňování daných činností u organizací veřejného sektoru.
- **možnost korupce nebo nekalá soutěž** – kontrahování veřejných služeb se také stává příležitostí pro nekalou hospodářskou soutěž a korupci. Podstata korupce je zde problémem principiálně shodným jako byl výše popsán u interního poskytování služeb. Projevuje se nejčastěji už při samotném výběrovém řízení, kdy je dán prostor pro prosazení určitého, zpravidla předem vybraného poskytovatele, většinou za úplatu nebo protislužbu, a to mnohdy bez ohledu na splnění stranovených kritérií výběrového řízení nebo ve vztahu k nabídkám konkurenčních uchazečů. Rozšířeným problémem je např. i nastavení klíčových hodnotících kritérií, která jsou tzv. „šitá na míru“ danému uchazeči.

Výčet shora uvedených nevýhod externího poskytování služeb rozšiřují dále autoři Figgis a Griffith (1997) o následující :

- **snížení zodpovědnosti** – porovnáme-li kontrahování služeb vůči internímu poskytování lze říci, že externí poskytování je celkově složitější proces a celý řetězec se tímto prodlužuje a proto určit, kdo je vlastně za co zodpovědný se tímto stává složitějším. Pojem zodpovědnost takto v rámci výše uvedené formy poskytování služeb figuruje jak na straně výhod, tak i nevýhod.

Autoři Vodáček a Vodáčková (2006, s. 209) se pokouší společně nahlížet na danou problematiku z jiného úhlu pohledu a uvádí tyto tři základní nevýhody a možná rizika :

- nutná celková závislost na dodavatelích outsourcovaných zdrojů, činností a procesů
- rizika spojená se zajišťováním daných služeb (kvalita, inovační úroveň, dochvilnost aj.)
- Možná rizika úniků citlivých informací nebo znalostí mimo organizaci, jako je např. vyzrazení (třeba i nechtěné) vlastních činností, procesů, postupů či jiných skutečností nebo informací

I když na jedné straně existují organizace, které se outsourcingu z nějakých důvodů brání, na straně druhé stojí organizace, které převážně díky využívání služeb externích dodavatelů při outsourcingu, zejména u podpůrných činností výrazně přispěly k zefektivnění svých úřadů a právě díky těmto zkušenostem by v rámci své další činnosti, pokud by to samozřejmě nebylo nezbytně nutné o interním poskytování služeb ani neuvažovaly.

Nicméně je nutné dodat, že pro úspěšné zavedení outsourcingu je velmi důležitý správný výběr poskytovatele (dodavatele) dané služby. Při jeho výběru proto není vhodné, aby se organizace (tak, jak je zde zpravidla zvykem) záměrně zaměřovala pouze na finanční stránku, coby jediného kritéria, ale je nutné zohlednit a brát v úvahu i další, předem definované aspekty. Právě výběru samotného dodavatele služby, jakožto jednomu z klíčových témat se budeme věnovat v praktické části této práce a to včetně determinantů, které mají přímý vliv na celý tento proces.

Pro účely této diplomové práce budeme brát pojmy dodavatel služby či poskytovatel služby za rovnocenné. Zejména v dalších kapitolách se tak budou vyskytovat oba tyto výrazy současně.

**Tabulka 2: Srovnání výhod a nevýhod jednotlivých forem zabezpečování veřejných služeb**

INTERNÍ POSKYTOVÁNÍ		EXTERNÍ POSKYTOVÁNÍ	
Výhody	Nevýhody	Výhody	Nevýhody
zodpovědnost vůči koncovému uživateli	neefektivnost	úspora nákladů	ztráta kontroly
kontrola	netransparentnost	zaměření organizace na hlavní činnost	případné náklady na změnu kontraktu
zaměstnanost	byrokracie a korupce	vyšší kvalita služeb	snížení zodpovědnosti
sociální aspekty	náklady na vzdělávání zaměstnanců	růst zodpovědnosti	možnost korupce
bezpečnost informací	nutnost držet personální rezervy	možný hospodářský a regionální rozvoj	možnost nekalé soutěže
		vyšší flexibilita	pokles kvality
		růst pružnosti pracovních procesů	úspory nákladů nemusí splnit daná očekávání
		lepší využití kapitálu a vybavení	problémy s důvěryhodností
		lepší postupy řízení	možný únik interních informací
		specifikace služeb	složitý systém měřitelnosti kvality
		jasné kompetence	celková závislost na dodavateli

*Zdroj : vlastní zpracování a úprava na základě literárních rešerší*

### 2.3 Efektivita zabezpečování služeb a její měření

#### 2.3.1 Kritéria efektivity

Snahou jednotlivých organizací ve veřejném sektoru je zabezpečovat své služby co možná nejefektivněji. Veřejný sektor disponuje omezenými finančními prostředky, jeho cílem by tak měla být i ekonomická racionalita, která je sledována podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole (Píchová, 2017, s. 37).

Efektivnost lze ze své podstaty vysvětlit jako vztah mezi dosaženými výsledky a náklady, které byly k dosažení daných výsledků vynaloženy a současně jako činnost, která vede k minimalizaci nákladů nebo maximalizaci užiteků. Avšak vzhledem k tomu, že veřejný sektor (resp. i jeho organizace) ve své činnosti obecně tendují k neefektivnosti (Niskanen, 2007), nelze potom v souvislosti s efektivností používat jednotná kritéria pro soukromý a veřejný sektor společně. Zatímco v soukromém sektoru je hlavním kritériem zisk případně maximalizace tržní hodnoty podniku, ve veřejném sektoru tato kritéria měření efektivnosti ze své podstaty nemůžeme tak jednoznačně stanovit. Benčo (2005) upřesňuje, že pokud budeme blíže zkoumat efektivnost veřejného sektoru bude třeba na tuto problematiku pohlížet ze dvou základních pohledů mezi které patří hlavně analýza efektivnosti činností veřejného sektoru při daných technických, technologických a institucionálních podmínkách a analýza efektivnosti veřejných výdajů, programů, zakázek a poskytovaných veřejných služeb.

Organizace veřejného sektoru ve snaze dosáhnout při poskytování služeb co možná nejvyššího stupně efektivity, mají v podstatě dvě základní možnosti při svém rozhodování o způsobu poskytování těchto služeb. Mají možnost výběru mezi interním poskytováním, tedy ve vlastní režii nebo využít druhé z možností, tj. využití externího poskytovatele. Při samotné volbě vhodné formy zabezpečování veřejných služeb patří podle Ochrany (2007, s. 55) mezi základní kritéria tohoto výběru hlavně: „rozpočtová omezení obce či kraje, kvalita poskytované služby a náklady (resp. nákladová efektivnost) na poskytovanou veřejnou službu.“

V souvislosti s náklady pak klíčovým aspektem, který následně výraznou měrou ovlivňuje výši celkových nákladů na poskytování veřejné služby je konkurence. Podmínkou konkurence (či spíše konkurenčního boje) je i transparentnost spojená zejména s procesem výběrového řízení - např. stanovením objektivních kritérií apod. Samotný stupeň transparentnosti, zejména její míra následně ovlivňuje počet nabízejících a s tímto spojenou vyšší míru konkurenčního boje. Konečným efektem je pak nejenom důraz na co nejvyšší kvalitu služeb, ale zejména tlak na snižování konečných či nabídkových cen poskytovatelů.

Kvalita - obecně lze pojem kvalita služby vymezit pouze složitě a nejednoznačně. Veřejná správa v roli garanta poskytování veřejných služeb je tedy ze svého principu zodpovědná i za samotnou kvalitu těchto poskytovaných služeb. Lukášová (2009, s. 10) v této věci uvádí, že „zatímco u výrobků lze díky jejich hmotné povaze určit objektivní parametry kvality specifikovat, kvalita služeb je subjektivním konceptem, jehož konkrétní obsah je determinovaný očekáváními a

*potřebami zákazníka ve vztahu k dané službě.“ Vyjdeme-li pak z dané skutečnosti tj. jakékoliv absence technických parametrů či předem definovaných standardů, použitelných jako možná měřitelná nebo hodnotící kritéria, pak je zásadním aspektem z pohledu poskytovatele služby za dané situace zejména potřeba a přání jejího spotřebitele. Z tohoto pohledu se pro hodnocení jednotlivých forem poskytování jeví jako jedno z možných kritérií „flexibilita v poskytování, respektive schopnost producenta v co nejrychlejší době reagovat na požadavky spotřebitelů a přizpůsobit těmto požadavkům úroveň výstupu“ (Páleníková, 2014, s. 6).*

Dalším klíčovým problémem při poskytování veřejné služby je riziko dostupnosti. Podle Ochrany (2007, s. 57) *v případě, že daná služba vykazuje charakteristické rysy veřejného statku, je „poskytování veřejné služby prostřednictvím soukromého trhu neefektivní, neboť neumožňuje produkovat jeho optimální úroveň“.* Proto se v případě takových veřejných služeb očekává, že je bude poskytovat veřejný sektor a že náklady budou kryty z veřejných rozpočtů a budou tedy dostupné celé společnosti, bez ohledu na její příjmovou situaci.

### 2.3.2 Metodika 3E

Ať již se garant rozhodne pro interní formu produkce, nebo bude chtít danou službu kontraktovat, musí být (respektive měly by být) použité veřejné prostředky vždy vynaloženy efektivně, hospodárně a účelně.

Efektivnost veřejného sektoru je v praxi analyzována za pomoci metodiky zkráceně nazývané jako 3 E, tedy hospodárnosti (Economy), efektivnosti (Efficiency) a účelnosti (Effectiveness). Uvedený koncept 3E bývá rovněž zmiňován zejména v souvislosti s kontrahováním veřejných služeb v rámci samotné realizace veřejných zakázek. Zákon o zadávání veřejných zakázek <sup>2</sup> dané kritérium 3E v celkovém rozsahu přímo nikterak nezmiňuje, nicméně hospodárnost se stává jedním z aspektů kritéria nejnižší nabídkové ceny daného kontraktu. Na druhé straně ale patří tyto tři zásady mezi základní, a jejich dodržování je zakotveno v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Pavel (2008) v této souvislosti vysvětluje, za jakých podmínek a zásad dochází k naplnění principů 3E a takto blíže specifikuje, že tyto tři zásady jsou splněny, pokud:

- Jsou veřejné prostředky využity k zajištění stanovených úkolů s co možná nejnižším vynaložením těchto prostředků, při současném dodržení odpovídající kvality plněných úkolů. (**princip hospodárnosti**).

Za hospodárnou lze tedy považovat takovou činnost, která minimalizuje náklady na zdroje (např. finanční, lidské nebo věcné) a současně je také zachována odpovídající kvalita zdrojů s ohledem na danou činnost. K dodržení zásady hospodárnosti dochází

---

<sup>2</sup> zákon. č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (nahradil tak zákon 137/ 2006 Sb., o veřejných zakázkách)

zejména eliminací neúsporných prostředků, jako např. využívání zdrojů, které nejsou nutné pro dosažení cílů nebo také využívání zdrojů, které jsou nezbytné, ale lze je pořídit s nižšími náklady (Pavel, 2008).

- Veřejné prostředky jsou využity takovým způsobem, kterým dosáhneme maximálního možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů a to v porovnání s celkovým objemem prostředků, které jsme vynaložily na jejich plnění. **(princip efektivnosti)**. Pod pojmem efektivnost si lze představit vzájemný vztah mezi výstupy činnosti a použitými vstupy. K zachování principu efektivnosti je tak podle Pavla (2008) mimo jiné potřeba dosáhnout co nejlepšího vztahu mezi dosaženými výstupy a zdroji použitými a danou činností. K dosažení efektivnosti je proto možno dospět těmito dvěma způsoby, konkrétně: snížením vstupů (při stejném objemu výstupů) případně zvýšením výstupů a jejich užitné hodnoty při stejném objemu vstupů (Pavel, 2008, s. 11).
- Je použití veřejných prostředků takové, kdy dojde k zajištění optimální míry dosažení cílů při plnění stanovených úkolů. **(princip účelnosti)**. *„Jinými slovy je zde účelnost chápána jako míra dosažení cílů a vztah mezi chtěnými a skutečnými dopady činnosti. Účelnost zároveň zde vyžaduje dosažení předem jasně definovaných cílů, které mají zamýšlené účinky“ (Pavel, 2008, s. 10).*

Nelze opomenout ani skutečnost, že na efektivnost samotnou působí mimo jiné vnější a vnitřní faktory, které je možné podle Tetřevové (2008) zjednodušeně popsat takto:

Vnitřní faktory efektivnosti, jsou faktory, ovlivňující efektivnost veřejného sektoru zevnitř a jsou tak ovlivnitelné veřejným sektorem- existují, a záleží na úrovni řízení veřejného sektoru zejména kvalifikace či iniciativa pracovníků, úroveň vědy a techniky, systémy řízení apod.

Vnější faktory efektivnosti jsou faktory, které působí na veřejný sektor z jeho okolí, jsou výsledkem uspořádání společnosti a fungování ekonomiky. Mezi vnější faktory ovlivňující efektivnost patří např. politické uspořádání společnosti, fungování tržního sektoru, konkurenční prostředí uvnitř veřejného sektoru, financování veřejného sektoru dle jeho užitků a výkonů aj.

### 2.3.3 Metody hodnocení efektivnosti

Aktuálním a v zásadě dlouhodobým problémem veřejné správy je mj. efektivní alokace (rozdělení) veřejných výdajů ve vazbě na přínos a užitek. Potřeba co nejefektivnější alokace je obecně dána omezenými nejen veřejnými zdroji. Pro veřejné finance navíc platí, že většina finančních rozhodnutí je převážně v rovině politické, přičemž rozhodnutí jsou velmi často ovlivněna zájmy významných hráčů na politickém trhu nebo zájmovými skupinami. Ekonomická teorie říká, že se rozhodování řídí teorií veřejné volby. Rozhodování o výběru nejvhodnějšího

umístování či rozložení (tzv.alokace) veřejných výdajů by mělo být průhledné a průkazné a mělo by přinést co nejlepší možnou variantu použití veřejných zdrojů (Peková a kol., 2008).

Občané, ale také firmy očekávají od veřejné správy mj. stále kvalitnější služby s klesající administrativní náročností. Pro stát se tak stává stále náročnějším úkolem vynakládat na tyto služby rostoucí finanční prostředky a to i v době dobře prosperující ekonomiky státu. Nákladově užitkové metody představují velmi významný a užitečný nástroj zejména pro instituce veřejné správy, a to nejen z hlediska rozhodování zastupitelů např. o rozsáhlých investičních projektech, ale také z hlediska rozhodování na úrovni např. řadového pracovníka jednotlivého úřadu.

K řízení kvality veřejných služeb lze využít celé řady nástrojů, které se liší podle toho, zda se jedná o externí či interní kvalitu, zjednodušeně tedy zda se jedná o kvalitu služeb, které jsou poskytovány zákazníkům nebo stakeholderům organizace, nebo v případě interní varianty o schopnost dosahování a udržování excelence uvnitř organizace.

V rámci reformy veřejné správy (lépe však výkonu veřejné správy) byly pro její evaluaci převzaty metody používané při strategickém řízení výkonnosti podniků mezi které patří následující - model excelence (EFQM), společný hodnotící rámec (CAF), balanced scorecard (BSC) a také benchmarking (Hronec, Meričková, 2006). Pro hodnocení pak mohou být využity tyto níže uvedené metody (Ochrana, 2011):

- **Jednokriteriální** – někdy nazývány jako input (náklady) – output (užitky, benefity) metody, které slouží k analýze efektivnosti alokace veřejných prostředků, mezi které patří níže uvedené analýzy a jichž bližší popis je uveden v tabulce.

- analýza minimalizace nákladů (cost – minimize analysis, CMA),
- analýzy efektivnosti nákladů (cost – effectiveness analysis, CEA),
- analýza užitečnosti nákladů (cost – utility analysis, CUA),
- analýza nákladů a užitků (cost – benefit analysis, CBA).

**Tabulka 3: Přehled metod jednokriteriálních analýz**

METODA	VSTUPY	VÝSTUPY	KRITÉRIUM
CMA	Náklady na vstupu	Přímo se neměří	Minimalizace vstupů při dané kvalitě výstupu
CEA	Náklady na vstupu	Peněžní jednotky	Maximalizace čistého přínosu (B-C) za podmínky : $B-C \geq 0$
CUA	Náklady na vstupu	Náklady na jednotku výstupu	Minimalizace nákladů na jednotku výstupu
CBA	Dodatečné náklady na vstupu	Dodatečný užitek z dodatečné jednotky vstupu	Maximalizace dodatečného užitku z dodatečné jednotky vstupu

Zdroj: Ochrana F. : *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky (2011)*, upraveno autorem

- **Multikriteriální** – více vstupních i výstupních informací z analýzy, konkrétně jde o multikriteriální analýzu (multi – criteria analysis, MCA), ve které se používají analytické metody jako například: lineární programování, metoda kritické cesty nebo stimulační metoda.

Tuto skupinu metod upřesňuje ve své práci Píchová (2017, s. 38-39), která k dané věci dále dodává, že : „mezi multikriteriální metody hodnocení mohou být zařazeny i postupy ekonomického hodnocení veřejných výdajových projektů či programů. V případě hodnocení projektů a programů jsou veřejné výdaje alokovány podle uvedených veřejných cílů, které jsou seřazeny podle důležitosti (vah). Cíle veřejných politik jsou transformovány do uceleného dokumentu, který je označen jako veřejný program, nejčastěji jsou využívány: metoda hodnocení cash-flow projektu, metoda čisté současné hodnoty a metoda určení doby splácení investice.“

Při zohlednění výše uvedených kritérií je možno za efektivní poskytování veřejné služby považovat takovou formu produkce, kdy dochází k minimalizaci vstupů a je rovněž zajištěna dostupnost služby, která je poskytována v co nejvyšší kvalitě. Současně je zajištěna konkurence mezi poskytovateli, dochází k transparentnímu výběru poskytovatele na základě objektivních kritérií a poskytovatelé služeb jsou ve vztahu k potřebám a požadavkům uživatelů těchto služeb inovativní a flexibilní (Ochrana, 2011).

## 2.4 Veřejné zakázky v ČR

### 2.4.1 Veřejné zakázky všeobecně

Z ekonomického hlediska veřejnou zakázkou rozumíme účelnou alokaci zdrojů, kterou zadavatel sleduje obvykle ekonomické cíle. Současně lze tento pojem vymezit i jako případ, kdy určitý veřejný projekt nerealizuje přímo veřejný sektor, ale za úplatu subjekt z jiného než veřejného sektoru. Veřejná zakázka by měla být používána pouze a jen tehdy, pokud povede k redukci nákladů subjektů veřejného sektoru a zároveň nedojde ke snížení užitné hodnoty výstupu (Pavel, 2013).

Klíčovým pro posouzení, zda něco je příp. není veřejnou zakázkou je pojem zadavatel. Pokud je tedy subjekt označen jako zadavatel, musí se při nakupování služeb řídit zákonem o veřejných zakázkách - v praxi to znamená, že při nákupech vstupů (s výjimkou práce, což v praxi dále ošetřuje zákoník práce) musí respektovat dané postupy, které jsou definované v tomto zákoně (Maaytová a kol., 2015, s. 70).

Definice veřejné zakázky je zakotvena v ustanovení § 7 odst. 1, zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále v textu jen „ZZVZ“), které stanoví, že: „*Veřejnou zakázkou je zakázka realizovaná na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací.*“ (ZZVZ, 2016). Aby se však jednalo o veřejnou zakázku dle uvedeného zákona, je třeba dále naplnit současně tyto tři pojmové znaky (ZZVZ, 2016):

- zakázka směřuje k pořízení dodávek, služeb či stavebních prací;
- pořizovatelem poskytovaného plnění je zadavatel;
- finanční protiplnění zadavatele za poskytnuté dodávky, služby či stavební práce.

Veřejné zakázky v ČR můžeme rozdělit podle dvou základních kritérií. Prvním je druh veřejné zakázky, na jehož základě diferencujeme veřejné zakázky na dodávky, veřejné zakázky na služby a veřejné zakázky na stavební práce. Druhým parametrem je potom jejich předpokládaná hodnota. Zákon v této věci totiž stanoví pro zadavatele odlišné povinnosti v závislosti na tom, zda je zadávána tzv. nadlimitní veřejná zakázka, podlimitní veřejná zakázka, případně zakázka malého rozsahu (ZZVZ, 2016). Zjednodušeně můžeme říci, že: „*čím větší je objem vynaložených veřejných prostředků, tím přísnější jsou potom jednotlivá pravidla postupu v rámci jejich zadávání*“ (OŽIVENÍ.CZ, 2018). Dozor nad dodržováním pravidel pro zadávání veřejných zakázek v ČR vykonává od roku 1995 Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS).

**Tabulka 4: Rozdělení veřejných zakázek v ČR podle kritérií**



Zdroj: vlastní zpracování



### 2.4.2 Základní zásady zadávání veřejných zakázek

Jestliže se garant rozhodne danou službu kontraktovat, musí to být v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ). Tento zákon mimo jiné stanoví, aby každá veřejná zakázka při svém zadávání současně respektovala dodržování tří základních zásad, konkrétně zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. V případě veřejného zadavatele ZZVZ předepisuje aplikovat tyto zásady při zadávání nadlimitních veřejných zakázek, podlimitních veřejných zakázek i veřejných zakázek malého rozsahu a zároveň i při soutěži o návrh. V případě sektorových zadavatelů (nemá-li zadavatel obecně současně i postavení veřejného zadavatele) je třeba tyto zásady aplikovat u zadávání nadlimitních veřejných zakázek či soutěže o návrh (ZZVZ, 2016). V dalším textu stručně uvedeme bližší specifikaci těchto výše jmenovaných zásad podle jednotné metodiky (MMR, 2016, s. 64):

#### Zásada transparentnosti

Všechny zakázky musí být vždy zadány způsobem, který je transparentní. Účelem této zásady je co největší průhlednost, která je také klíčová pro případnou přezkoumatelnost zadávacího řízení a kontrole postupu zadavatele. Ke splnění této zásady se váže zejména následující výčet povinností pro zadavatele (MMR, 2016):

- pořizovat o všech významných úkonech písemnou dokumentaci v dostatečném rozsahu, který případně umožní úkony zadavatele nezávisle přezkoumat
- povinnosti vymezit kritéria, na základě kterých budou hodnoceny nabídky uchazečů a to již v zadávací dokumentaci, aby měli uchazeči možnost se s nimi v dostatečném předstihu seznámit
- uveřejnit skutečně uhrazenou cenu veřejné zakázky
- povinnosti řádně odůvodnit všechna uvedená rozhodnutí
- zveřejnit platnou smlouvu na plnění veřejné zakázky

#### Zásada zákazu diskriminace

Zadavatel při zadávání veřejné zakázky má zákaz postupovat takým způsobem, kterým by neodůvodněně diskriminoval některého z uchazečů. Úkolem je zpravidla nastavení dílčích částí výběrových řízení tak, aby jeho jednáním nedošlo k diskriminaci žádného z dodavatelů, kromě podmínek, které podstatným způsobem souvisí s předmětem zakázky.

Podmínky omezovací povahy jako např. referenční kritéria, kapacity či kvalifikační kritéria však musejí podstatně souviset s předmětem dané zakázky. Zadavatel tak může omezit účast potencionálních uchazečů pouze a jenom z relevantních důvodů, týkajících se podstatným způsobem předmětu zakázky, nikoliv z důvodů bezvýznamných. Nejčastějším a nejtypičtějším projevem porušení této zásady v minulých letech byla právě objektivní nemožnost určitého dodavatele ucházet se o účast v zadávacím řízení z důvodu toho, že požadavky na prokázání

splnění kvalifikace byly zadavatelem nastaveny nepřiměřeně a z pohledu dotčeného dodavatele rovněž diskriminačně (Buletin advokacie, 2016). Mezi další významné povinnosti zadavatele patří používání takových forem výběrových řízení, aby pokryla maximální počet zájemců, kteří se ucházejí o případnou realizaci veřejné zakázky. Zásada zákazu diskriminace se nevztahuje pouze k uchazečům se sídlem na území České republiky, ale také na všechny uchazeče mající své sídlo v zahraničí, bez výjimky.

### **Zásada přiměřenosti**

Samotný postup v souladu se zásadou přiměřenosti primárně (nikoli však výlučně) spočívá v tom, že na jedné straně zadavateli poskytuje dostatečné záruky výběru dodavatele, který skutečně bude schopen veřejnou zakázku kvalitně a v požadovaných termínech realizovat, na druhou stranu se bude jednat o postup, který nad rámec garance výše uvedeného cíle nebude dále nedůvodně omezovat hospodářskou soutěž (Buletin advokacie, 2016).

V podstatě se tímto v zadávacím řízení (z povahy věci) střetávají dva protichůdné principy, jednak omezení dodavatelů, mezi nimiž může proběhnout soutěž o nejvhodnější nabídku, pouze na ty, kteří splňují kvalifikaci a u nichž je zároveň předpoklad kvalitního plnění v budoucnu, a na druhé straně obecný zájem spočívající v co nejširším zachování zásad a principů hospodářské soutěže (ZZVZ, 2016). Jednou z oblastí, kde je možno tuto zásadu uplatnit, je rámec nastavení parametrů zadávacího řízení, které musí přiměřeně odpovídat předmětu a hodnotě plnění, například v případě prokazování kvalifikace jednotlivých dodavatelů.

### **Zásada rovného zacházení**

Všichni zadavatelé musí již od přípravného řízení, přistupovat stejným způsobem ke všem uchazečům včetně potencionálních, přičemž další povinností je postupovat tak, aby nebyl upřednostňován žádný z uchazečů. K možné eliminaci rizika u této zásady lze dospět např. definováním přesných a předem daných podmínek výběrových řízení stanovených zadavatelem, včetně jejich průběhu, podmínek hodnocení, příp. způsobu hodnocení či způsobu otevírání obálek s nabídkama od jednotlivých uchazečů (zájemců).

### Shrnutí teoretické části

V posledních letech bylo v rámci veřejného sektoru realizováno několik zásadních změn a významných reforem v rámci kterých postupně docházelo k přechodu na modernější řízení a fungování veřejných organizací. Hlavním cílem každého státu se tak stávaly dobře fungující, výkonné a efektivní organizace veřejného sektoru. Veřejné rozpočty jsou zpravidla omezené a proto je klíčovým úkolem co možná nejlepší využití těchto prostředků a zároveň zamezení jejich plýtvání. Získávání zdrojů z vnějšího okolí dnes již není typické pouze pro soukromé instituce, ale také pro instituce veřejného sektoru. Jedním z hlavních trendů, které zaznamenávaly postupný rozmach v rámci přeměny veřejného sektoru byl proces přesunu zabezpečování služeb od interního směrem k externímu (outsourcingu), vycházející z filozofie známé jako New Public Management.

Každá organizace, tedy i instituce veřejného sektoru mají v rámci svého fungování určitý soubor činností, u kterých vzniká možnost pro tyto činnosti vybírat ze dvou základních alternativ při jejich poskytování tj. interním nebo externím způsobem (outsourcingem). Ekonomická výhodnost kontraktování určitých procesů patří mezi nejdůležitější parametry, které mají relevantní vliv při konečném rozhodování, tedy zda externí poskytování služeb využít či nikoliv, případně v jakém rozsahu apod.

Klíčovou roli při samotném zabezpečování služeb, ať už interním nebo externím způsobem hraje pojem efektivnost tohoto zabezpečování. Vyjdeme-li z obecného poznání, a porovnáním přístupů několika ekonomů, můžeme zde konstatovat, že na efektivní zabezpečování služeb je možné nahlížet jako na takové zabezpečování, kdy za předpokladu limitovaných veřejných zdrojů lze dosáhnout na realizaci co největšího rozsahu veřejných služeb v co nejvyšší kvalitě. Veřejné prostředky musí proto být vynaloženy efektivně, hospodárně a účelně, tedy v kontextu známého konceptu a metodiky, která je známa pod označením 3E a kterou v ČR řeší zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Samotné hodnocení efektivnosti v sobě dále zahrnuje také použití příslušných adekvátních metod určených právě pro tento účel v souladu s předem stanovenými kritérii pro hodnocení.

Pokud má organizace veřejného sektoru záměr zabezpečovat své služby externím způsobem, musí být v souladu i se zákonem o zadávání veřejných zakázek. Veřejnou zakázkou v oblasti poskytování veřejných služeb v institucích veřejného sektoru se rozumí zakázka realizovaná na základě smlouvy mezi jedním nebo více dodavateli a zadavatelem, kterým je zde subjekt veřejného sektoru. Základním sledovaným kritériem samotného zadávacího řízení je kromě celkové ceny (nákladů) současně také důležité dodržování tří základních zásad – zásady transparentnosti, zákazu diskriminace a rovného zacházení při zadávání veřejných zakázek.

Vzhledem k rozsahu služeb, které je potřeba ve veřejném sektoru určitým způsobem zabezpečit jsou tímto společnosti ze soukromého sektoru většinou neocenitelnými partnery. V mnoha případech je také outsourcing přínosem pro obě zainteresované strany, protože tímto pomáhá organizacím veřejného sektoru udržovat danou úroveň služeb, a to i přes jejich mnohdy omezené finanční rozpočty

### 3 PRAKTICKÁ A ANALYTICKÁ ČÁST

Různé trendy v oblasti jak outsourcingu tak insourcingu jako dvou základních alternativ poskytování služeb probíhají již několik posledních desetiletí. Rozhodování mezi nimi však nezahrnuje pouze ekonomické hledisko, které je autory nejčastěji z hlediska efektivnosti oprávněně spojováno zejména v souvislosti s externím zabezpečováním služeb, včetně nákladů a výhod. Proč jsou tedy některé činnosti zadávány externě a jiné ne?

Např. podle nositele Nobelovy ceny Ronalda Coase (1991) zahrnuje outsourcing jak přínosy tak náklady. Konkrétně v uvedené věci odkazuje na transakční náklady spojené s vypracováním smlouvy a kontrolou jejího dodržování. Výhody externalizace potom pocházejí hlavně z nižších cen zejména díky úsporám z rozsahu na úrovni externího dodavatele, který je schopen se specializovat. Zatímco řada institucí veřejného sektoru vidí nejlepší způsob jak těchto opatření nebo výhod dosáhnout předáním co nejvíce činností externím dodavatelům (outsourcing), jiní naopak věří z různých důvodů v zabezpečování služeb svými zdroji ve vlastní režii.

Do konečného rozhodovacího procesu tak vlivem různorodé specifikace jednotlivých služeb vstupuje řada determinantů a mnohdy zde bývají výsledky rozhodnutí v podobě kombinace obou těchto forem zabezpečování řešené formou tzv. částečného outsourcingu. Rizika jsou však ta, která zpravidla určují, zda by konkrétní produkt / služba / aktivum mělo být zadáno externě. Jako výzkumná jednotka pro splnění zadaného cíle této diplomové práce byly vybrány krajské úřady jednotlivých Vyšších územně samosprávných celků (VÚSC) dle územního členění ČR.

#### 3.1 Současný stav poznání

V České republice bylo v minulosti realizováno již několik výzkumů na téma poskytování či zabezpečování služeb v prostředí veřejného sektoru (podle předem stanovených kritérií) a závěry vyplývající z těchto výzkumů nám tak podrobně ilustrovaly aktuální stav poskytování služeb ve veřejném sektoru ČR. Avšak studie některých autorů proběhly pouze v rámci jedné instituce, příp. se výzkum orientoval pouze na jednu z konkrétních služeb. V této kapitole proto zdůrazníme výzkumy, které mají charakter širšího rozsahu a komplexního zaměření. Část z nich je však svým tematickým zaměřením věnována hlavně externímu způsobu zabezpečení služeb.

Nejznámějším a zároveň v rámci svého rozsahu i největším v této oblasti v ČR byl výzkum kolektivu autorů (Ochrana, Šumpíková, Pavel a Nemeč, 2007), kteří podrobně analyzovali formy poskytování jednotlivých veřejných služeb (konkrétně komunální odpad, udržování místních komunikací, čištění odpadních vod, veřejné osvětlení, pohřebnictví a údržbu veřejné zeleně) na úrovni obcí v ČR a následně pak zkoumali i jejich dopad na efektivnost veřejných výdajů. Závěry zjištěné tímto výzkumem lze shrnout podle sledovaných kritérií do několika základních bodů (Ochrana, et al., 2007, s. 76-84):

- Většina veřejných služeb, které byly předmětem výzkumu je poskytována soukromým sektorem. Služby jsou tak zajišťovány jednak prostřednictvím externího dodavatele nebo obecní obchodní společností.
- Smluvní zajištění má zpravidla charakter smlouvy na dobu neurčitou.
- Přímý nákup je nejčastější alternativa využívaná v souvislosti s poskytováním daných služeb extení formou
- Jako nejčastěji používaná kritéria při hodnocení kvality a také úrovně poskytovaných služeb se jeví hlavně ekonomické ukazatele (zpravidla náklady), na rozdíl od ukazatelů vyjadřujících ekonomickou efektivnost, které jsou zde sledovány v podstatně menším rozsahu.
- U způsobu výběru dodavatele lze pozorovat závislost, kdy s rostoucí velikostí obce roste použití způsobu otevřeného řízení a klesá přímý nákup. Současně platí, že obce zvolenou formu poskytování přehodnocují pouze výjimečně a opět zde v této souvislosti platí kritérium velikosti dané obce.

Další výzkum autorů Nemce a Meričkové (2007) byl realizovaný také ve Slovenské republice, a proběhl podobně jako v ČR na municipální úrovni. Zjištěné výsledky směřují (až na výjimky) ve prospěch soukromého poskytování veřejných služeb, které jsou z hlediska výdajů z rozpočtu obce v porovnání s interním poskytováním levnější. Svou roli při rozhodování zde hrálo také lepší technologické vybavení soukromých firem pro účely poskytování daných služeb.

Podobný pohled nabízí i výzkum Řežuchové (2010, s. 62-63). V souvislosti se zabezpečováním služeb blíže upřesňuje, že jednotlivé obce při kontraktování zpravidla uzavírají smlouvy na dobu určitou, mezi kterými převládají smlouvy krátkodobého charakteru (tj. smlouvy do 3 let) s tím, že soukromých dodavatelů je využíváno převážně z důvodu nedostatečných vlastních kapacit, příp. odbornosti či specializace, která však bývá doménou spíše soukromého sektoru.

Na proces řízení outsourcingu se následně zaměřily autorky Mikušová Meričková a Vozárová (2012), které ve svém výzkumu realizovaném ve Slovenské republice primárně vycházely z předpokladu, že za faktory přínosu outsourcingu je považován soubor předem definovaných, zejména kvalitativních determinantů ze kterých se dále pokusily sestavit model procesu kontrahování a empiricky tento testovat v obcích Slovenské republiky. Logicky tak spatřují dle jejich závěru funkční závislost mezi uvedenými faktory a výsledkem kontrahování vybraných služeb a studie potvrdila, že kvalita řízení outsourcingu pozitivně ovlivňuje přínos kontrahování.

Za zmínku rovněž stojí výzkum menšího rozsahu provedený v sektoru zdravotnictví autora Hollého (2012), který ve své diplomové práci rovněž analyzoval poskytování pomocných služeb, konkrétně z oblasti stravování zaměstnanců, dopravy, bezpečnostních služeb, úklidu, správy informačních technologií a správy a údržba budov v dané skupině zdravotnických zařízení.

Z uvedených výsledků je možno zdůraznit následující (Hollý, 2012, s. 71-72):

- většinu vybraných služeb si zdravotnická zařízení zajišťují formou in-house produkce

- v rovině kritérií pro samotné hodnocení uchazečů převažuje nejnižší cenová nabídka
- při externím zabezpečování převládá forma přímého zadávání zakázky
- jednotlivé smlouvy jsou uzavírány převážně na dobu neurčitou

Máme - li výše uvedené poznatky jednotlivých výzkumů shrnout, pak outsourcing veřejných služeb je dnes již zcela běžnou praxí. Veřejné služby jsou většinou zabezpečovány soukromými firmami, část z nich (vzhledem k municipálnímu zaměření výzkumu) tvoří obecní obchodní společnosti. Převážná většina smluv je uzavírána na dobu neurčitou, pokud jsou uzavřeny na dobu určitou vykazují formu krátkodobého charakteru (1-2 roky), jsou využívány zejména u pomocných služeb a hlavním důvodem využití soukromého sektoru při zabezpečování služeb v sektoru veřejném je uváděno ekonomické hledisko tj. snižování celkových nákladů, přičemž nelze opomenout ani kritérium odbornosti a specializace nebo technologického zázemí firem v závislosti na druhu poskytovaných služeb.

### 3.2 Krajské úřady všeobecně

Česká republika se v rámci postkomunistických států střední Evropy podle Národního ústavu pro vzdělávání (NUV) řadí k zemím, které reálnou reformu veřejné správy zahájily nejpozději. Zásadní změny zde byly uskutečněny až v roce 2001 vznikem krajské samosprávy. Toto ustavení vyšších územně správních celků (krajů) bylo tzv. I. etapou reformy veřejné správy (NUV, 2012). Nových 14 krajů tak zahájilo svou činnost od 1.1. 2001. V roce 2002 následně vyvrcholily přípravy tzv. II. etapy, jejíž podstatou bylo zrušení okresních úřadů a jejich nahrazení novými správními obvody obcí s rozšířenou působností, kterých je nyní v ČR celkem 205 včetně Prahy, to vše s účinností od 1. 1. 2003. Po ukončení činnosti okresních úřadů byla významná část jejich kompetencí přenesena právě na tyto obce s rozšířenou působností (NUV, 2012). Během transformační fáze dochází také ke zrušení původních krajských národních výborů, ale kraje jako územní jednotky zůstávají i nadále zachovány.

Kraj je územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu. Je korporací, která má vlastní majetek, vlastní příjmy a samostatné hospodaření podle vlastního rozpočtu a za podmínek stanovených zákonem (MVČR, 2018). Kraj vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Vedle samostatné působnosti jsou kraje pověřeny vykonávat i správu státní jako svou přenesenou působnost. Občanem kraje je pak fyzická osoba, která je stáním občanem České republiky a je přihlášena k trvalému pobytu v obci v územním obvodu kraje (zák. č. 129/2000 Sb., §1, §2).

Krajský úřad je jedním z orgánů kraje (vedle zastupitelstva kraje, rady kraje, hejtmána kraje a zvláštního orgánu kraje), který nemá právní subjektivitu. Je nepominutelným článkem veřejné správy. Krajský úřad tvoří ředitel a zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu. Krajský úřad plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zastupitelstvem a radou a napomáhá činnosti výborů a komisí, vykonává rovněž přenesenou působnost s výjimkou věcí, které jsou zákonem

svěřeny zastupitelstvu a radě případně zvláštnímu, určenému orgánu (primární je zde zejména koordinování obcí, poskytování odborné pomoci při jejich působení, péče o všestranný rozvoj jejich území a o potřeby jejich občanů). V čele krajského úřadu stojí ředitel, který je nadřízeným všech zaměstnanců Krajského úřadu. Plní také funkci statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních předpisů a další funkce svěřené mu zákonem (MVČR, 2018).

Krajský úřad se ze zákona člení na odbory a oddělení. Oborová působnost jednotlivých odborů částečně odráží působnost ministerstev (odbor životního prostředí a zemědělství, odbor školství, mládeže, sportu a tělovýchovy, odbor pro místní rozvoj), částečně je tato působnost určena vyčleněnou agendou přenesenou na krajský úřad (odbor krajského živnostenského úřadu). Zřízení zbylých odborů vyplývá z konkrétních potřeb kraje jako právnické osoby (odbor majetkový, odbor ekonomický, odbor kontroly, odbor interního auditu, odbor kanceláře hejtmána, odbor kanceláře ředitele). Na kraje dohlíží ministerstvo vnitra ve spolupráci s věcně příslušnými ministerstvy a ústředními správními úřady (NUV, 2012).

Krajský úřad je veřejnou institucí, jejíž provoz je financován z rozpočtu kraje. Nejdůležitějším zdrojem financování jsou v případě krajů transfery, z nichž největší objem transferů získávají kraje přímo z rozpočtů kapitol ostatních ústředních orgánů státní správy (ministerstva, zejména pak ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a dále státní fondy) a které se dále dělí na investiční a neinvestiční využití. Druhý nejvýznamnější zdroj rozpočtů krajů představují daňové příjmy, které definuje zejména zákon o rozpočtovém určení daní (zákon č. 243/2000 Sb.), ve znění pozdějších předpisů. Méně významný podíl pak představují v rozpočtech kraje kapitálové a nedaňové příjmy.

### 3.3 Metodologie

Pro účely empirické části byla zvolena kvantitativní metoda výzkumu. A z alternativ konkrétnějších postupů jsem zvolil získávání údajů prostřednictvím šetření, a to písemným dotazováním. Díky písemnému dotazování má autor výzkumu možnost oslovit potřebný počet respondentů v poměrně krátkém časovém úseku. Dalším důvodem použití této metody byla zaslíbenost respondentů do zkoumané problematiky podle dílčích tematických zaměření. Z výše uvedených faktů proto považuji postup písemného dotazování za nejefektivnější alternativu. Pro potřeby praktické části diplomové práce však bylo třeba vybrat dostatečný počet subjektů pro zpracování cíle této diplomové práce. Vybrány tak byly krajské úřady jednotlivých Vyšších územně samosprávných celků (VÚSC) dle územního členění ČR.

Avšak s ohledem na skutečnost, že o cílové skupině respondentů vztahující se ke zkoumané problematice jsem neměl na počátku šetření dostatek relevantních informací bylo provedeno základní šetření formou nestandardizovaného rozhovoru. Účelem tohoto vstupního šetření, které bylo provedeno na Krajském úřadě Jihomoravského kraje v Brně a na Krajském úřadě Zlínského kraje v průběhu měsíce února 2020 bylo zjistit, zda informace, které jsou požadovány

ve vztahu k cílové skupině respondentů v dostatečné míře a vypovídací hodnotě existují, a zda je tedy výzkum jako celek v daném směru realizovatelný. Metodou strukturovaného rozhovoru bylo pak dosaženo dílčích cílů a upřesnění skutečností vztahujících se k uvedenému tématu této diplomové práce.

Při samotné tvorbě finálního dotazníku, který je vložen jako příloha diplomové práce se primárně vycházelo ze základních požadavků na jeho strukturu. Finální dotazník byl sestaven tak, aby byl přehledný, snadno pochopitelný, věcně zaměřený ke zkoumanému tématu a měl také vzhledem k početně úzkému zkoumanému vzorku dostatečnou vypovídací schopnost. Klíčovým úkolem bylo samozřejmě i to, aby získané informace naplnili svůj základní cíl této diplomové práce.

Nedílnou součástí dotazníkového šetření bylo písemné ujištění respondentů, že poskytnuté odpovědi slouží výhradně a jenom pro potřeby vypracování diplomové práce. Další součástí přípravné fáze byl předvýzkum, s cílem prokázat jak možnost realizace, tak i srozumitelnost, jednoznačnost a správnost struktury sestaveného dotazníku včetně vyloučení možných duplicit.

Finální dotazník, který byl následně rozeslán jednotlivým krajským úřadům byl sestaven ze čtyř základních částí. V první části byl respondent dotazován na obecné informace týkající se možností či způsobů poskytování vybraných služeb na konkrétních úřadech a jejich základní diferenciaci na interní nebo externí formu. Druhá část byla zaměřena na zabezpečování služeb externím způsobem a zmapování klíčových údajů a kritérií uvedených dodavatelských subjektů včetně možností a způsobů jejich výběru. Třetí část potom zkoumá důvody a příčiny daných rozhodnutí. Poslední, čtvrtá část pak zjišťovala informace týkající se spolupráce s dodavatelem služeb, jejím rozsahu a kontrolní činností včetně vzniklých problémů (a jejich důvodů) a možností jejich řešení. Uvedené údaje byly zjišťovány pro každý druh námi zkoumané služby zvlášť.

Převážná část otázek je uzavřeného typu s možností výběru z uvedených variant odpovědí a tam, kde z povahy formulace některých otázek neexistuje jednoznačná odpověď lze toto dále upřesnit psaným textem do volného pole. U některých otázek dále respondenti vybírali odpověď podle tzv. míry důležitosti nabízených možností (kritérií), a to v rozsahu tzv Likertovy hodnotící škály odpovědí.

Varianty odpovědí na otázky mající kvalitativní charakter nebo zaměření bylo nutné pro účely vyhodnocení dále transformovat na kvantitativní faktory. Toto bylo řešeno způsobem, kdy každé odpovědi kvalitativního charakteru uvedené v dotazníku byla přidělena číselná váha (hodnota) v intervalovém rozpětí <0–100> vyjadřující, jakou měrou uvedený kvalitativní znak přispíval k celkovému kvalitativnímu rozsahu ke kterému byl vázán.

Přehled všech faktorů včetně jejich kvantifikace pomocí číselných vah je zpracován v tabulce jako příloha č. 2 této diplomové práce.



### 3.4 Vyhodnocení výsledků výzkumu

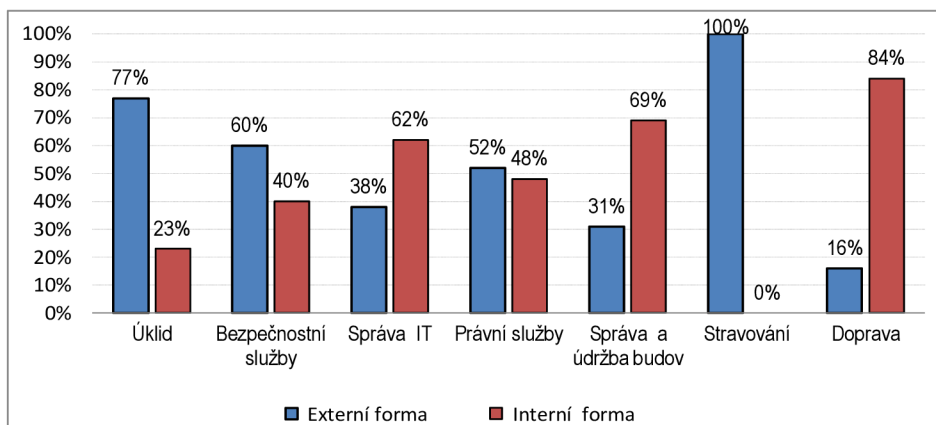
Hlavním podkladem pro zpracování praktické části této diplomové práce bylo provedení dotazníkového šetření, které probíhalo na Krajských úřadech jednotlivých VÚSC v ČR. Pro tento účel bylo v dané věci osloveno všech 13 Krajských úřadů a Magistrát Hlavního města Prahy, který plní funkce krajského úřadu v Hlavním městě. Z oslovených 14 krajů následně vstupuje do kompletního zpracování shromážděných údajů z dotazníkového šetření celkově 13 Krajských úřadů. Nebudou zde zahrnuty údaje Krajského úřadu Královehradeckého kraje, který byl v této věci rovněž osloven, nicméně převážná část pracovišť tohoto úřadu využívá nemovitosti na základě podnájemní smlouvy včetně sdílení služeb s dalším subjektem s tímto spojeným (ostraha, úklid, údržba, IT). Z tohoto důvodu jsem se rozhodl, že s ohledem na tyto složité nastavené a specifické smluvní vztahy by vyplnění dotazníku pro náš účel týkající se poskytování služeb v této instituci bylo zkreslující a s omezenou vypovídací hodnotou, s čímž rovněž souhlasil i oslovený respondent. Návratnost vyplněných dotazníků dosahuje konečné hodnoty 93%.

Sběr potřebných údajů probíhal v období březen až červenec 2020 výhradně na způsobem e-mailové komunikace s předem oslovenou kompetentní osobou daného úřadu, případně cestou podatelny úřadu. Hlavní překážkou byl již počínající nástup koronavirové epidemie a opatření s tím spojená, zejména pak omezení pracovní doby většiny těchto institucí.

Prostřednictvím vyhodnocení uvedeného dotazníkového šetření lze pak identifikovat přístup krajských úřadů České republiky (jako institucí veřejné správy) k využívání vybraných služeb, konkrétně úklidu, bezpečnostních služeb, služeb IT, dopravy, správy a údržby budov, stravování a právních služeb.

### 3.5 Formy zabezpečování služeb

Jak bylo již uvedeno v předchozích kapitolách organizace veřejného sektoru, v našem případě Krajské úřady jednotlivých VÚSC mají výběr ze dvou základních forem zabezpečování veřejných služeb, tj. externí a interní formy. Námi navrženou strukturu zkoumaných služeb zabezpečují všechny Krajské úřady, liší se však formou jejich zabezpečení (tj. interní, externí příp. kombinace obou těchto forem současně). Výjimkou je služba stravování, která existuje pouze u 60% námi zkoumaných úřadů. V rámci interní formy organizace využívá personální kapacity vlastních zaměstnanců. Externí forma poskytování naopak pro tento účel využívá cizích organizací na základě uzavřené smlouvy (kontraktu), která byla dále v rámci vyhodnocení dotazníkového šetření diferencována podle jednotlivých typů dodavatelů, konkrétně na soukromé organizace (jako nejčastější variantu), dále neziskové organizace, případně jiné veřejné organizace.

**Graf č.1: Formy zabezpečování vybraných služeb u Krajských úřadů ČR**

Zdroj: vlastní výzkum

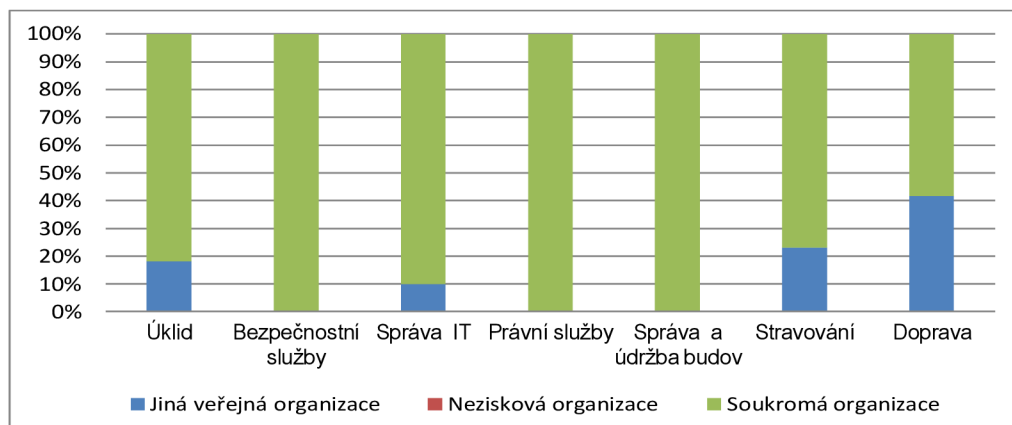
Podrobnějším rozbohem výše uvedeného grafu lze zjistit poměrně výraznou diferenciaci mezi jednotlivými službami. Výsledky mají sumární charakter. Důvodem je skutečnost, kdy bylo potřeba vzít v úvahu i možnost kombinace obou uvedených forem při zabezpečování služeb (částečný outsourcing). Tato varianta bude samostatně popsána níže.

Nejvyšší podíl v rámci interního poskytování služeb (tj. vlastními zaměstnanci) je u služeb spojených s dopravní obsluhou úřadu (84 %), kdy hlavním důvodem je nerovnoměrné rozvržení pracovního využití těchto zaměstnanců, proto nemá zpravidla význam pro tento typ služby najímat firmu pro externí způsob zabezpečování, ani tuto oblast např. částečně outsourcovat. Další službou s převahou interního zabezpečování je správa a údržba budov a také správa IT, u které je prioritou ochrana a bezpečnost dat institucí.

Převaha externích dodavatelů je hlavní doménou stravovacích služeb, u kterých dosahuje 100% zastoupení a kde je možno hlavní příčinu hledat v absenci vybavení jídelen dle předpisů, inventáře, prostorů či jiných specifických aktiv pro tuto oblast činnosti včetně nákladů na udržování jejich provozu. Z legislativního hlediska pak náklady na dodržování hygienických i bezpečnostních norem v oboru gastronomie spojené i s požadavky na personální obsazení.

Výraznou převahu vykazuje outsourcing také u běžných (pomocných) služeb ze skupiny facility managementu, tj. úklidových a bezpečnostních služeb, zde převážně z důvodu vytěsnění neklíčových činností mimo organizaci, kdy současně odpadá také celá řada režijních nákladů spojených s vykonávanou činností v rámci specifického zaměření daného typu služeb. Mimo to obě tyto uvedené služby představují relativně jednoduchou a rutinní činnost využívající většinou méně kvalifikované pracovní síly a proto řízení smluvních vztahů v těchto uvedených oblastech zaujímá zpravidla nenáročnou agendu. Z těchto důvodů je proto možné zároveň očekávat také relativně nízké transakční náklady. Téměř vyrovnaný poměr z hlediska způsobu zabezpečování lze potom pozorovat u právních služeb. Tady jsou zpravidla externím způsobem zajišťovány nepravidelné, specifické, analytické nebo úzce zaměřené činnosti v této oblasti.

**Graf č.2: Míra zastoupení jednotlivých typů externích dodavatelů služeb**

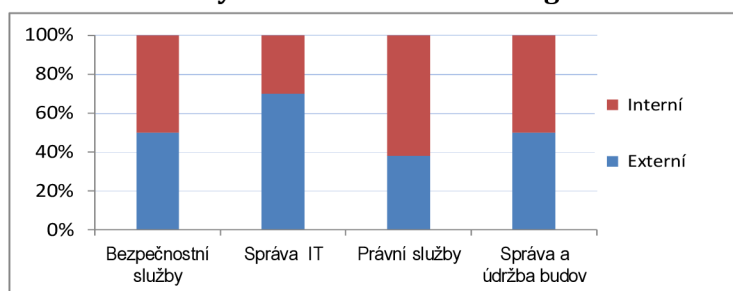


Zdroj: vlastní výzkum

Výše uvedený graf č.2 nám dále upřesňuje strukturu zastoupení jednotlivých typů externích dodavatelů služeb, ze kterého je patrné dominantní postavení soukromých subjektů v roli dodavatelů. Neziskové organizace (např. spolky) nemají u krajských úřadů zastoupení vůbec. Tímto způsobem tak zabezpečují své služby především malé organizace a to většinou z důvodu jejich omezených finančních rozpočtů.

Outsourcing jako způsob externího poskytování ve smyslu své základní definice sice hovoří o 100% vyčlenění konkrétní činnosti, pravdou však je, že nejběžnější formou nedílně spojenou s outsourcingem a využívanou v praxi, kterou nám potvrzuje i samotné šetření je u řady činností forma spíše tzv. částečného outsourcingu.

**Graf č.3: Podíl jednotlivých způsobů zabezpečování služeb u formy částečného outsourcingu**



Zdroj: vlastní výzkum

Graf č.3 pak blíže rozebírá částečný outsourcing zkoumaných služeb u kterých je tohoto způsobu dle dotazníkového šetření využíváno v praxi včetně procentuálního rozložení obou

základních forem jejich zabezpečování. Průměr rozložení daných forem u těchto služeb dosahuje cca 50%.

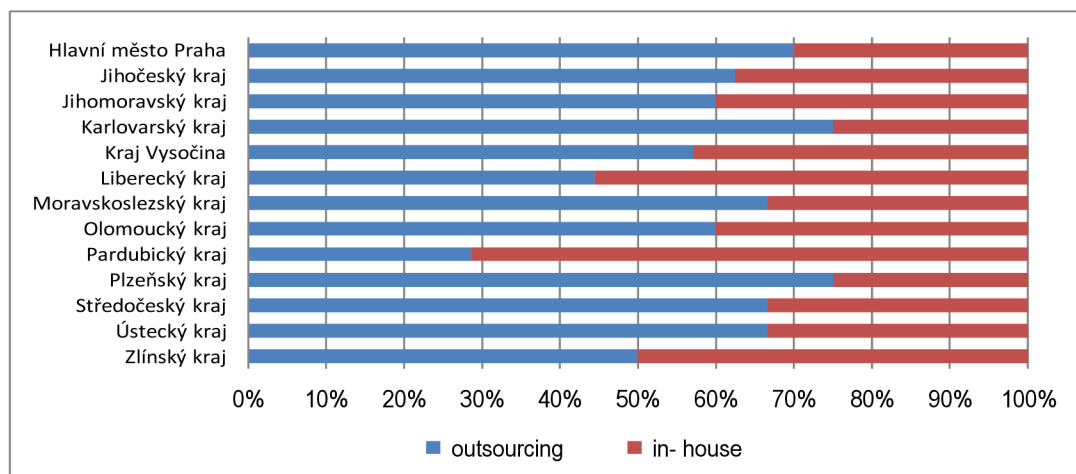
U námi zkoumaných krajských úřadů se tento způsob týká mj. bezpečnostních služeb, kde ve skutečnosti u většiny krajů je služba ostrahy, která je většinou externí dále slučována s informační službou pro návštěvníky a zároveň také s recepční činností, které jsou naopak zabezpečovány z vlastních zdrojů. V praxi tak jde o kombinaci činnosti ostrahy budov spojenou s komunikací a vztahy s veřejností.

Právní služby ve věci částečného outsourcingu charakterizuje skutečnost že se nejedná přímo o outsourcing celé agendy právních služeb, ale zejména o zajištění specifických případů a právních kauz, které pravděpodobně svojí složitostí nebo zaměřením přesahují obecně či jinak orientované znalosti a zkušenosti vlastních právníků těchto krajských úřadů. Interně jsou zajišťovány zpravidla základní administrativně-právní úkony a dále převážná část interních úkonů úzce spojených se samotným provozem a fungováním úřadu.

Asi největším specifikem v oblasti zabezpečování služeb krajských úřadů jsou služby spojené s informačními technologiemi (IT). Primárním motivem k využití částečného outsourcingu prací v IT je především disponibilní kapacita interních personálních zdrojů jednotlivých IT oddělení. Rychlý růst požadavků jak na kvalifikaci, tak na specializaci pracovníků v oblasti informatiky způsobuje v konečné fázi organizacím problémy související s lidskými zdroji.

Externí poskytovatelé jsou proto ve většině případů zapojeni do všech částí implementačního, analytického nebo vývojového cyklu informačního systému včetně kontinuální údržby HW i SW systémů. Pracovníci externích dodavatelů mají mimo jiné i výhodu „pohledu zvenčí“, pohledu nezátíženého současnými zvyklostmi a provozem organizace, takže je pro ně mnohdy jednodušší nalézt a navrhnout inovativní řešení zadaných úkolů. Ve dvou případech byl u tohoto typu služeb využíván i tzv. multioutsourcing, kde se externí poskytování dělilo mezi několik subjektů s přesným vymezením své činnosti a kompetencí. Tato varianta však vykazuje vysoké nároky na důležitost uzavřených smluv v souvislosti přesným a jednoznačným ukotvením všech atributů a kompetencí souvisejících s danou činností v tomto oboru a vysoký důraz je kladen také na přesné a jednoznačné vymezení odpovědnosti.

**Graf č.4: Formy zabezpečování služeb podle jednotlivých Krajských úřadů ČR**



Zdroj: vlastní výzkum

Graf č. 4 podrobněji zobrazuje vzájemný poměr výše uvedených forem poskytování služeb u jednotlivých Krajských úřadů ČR, kde můžeme pozorovat převahu externího zabezpečování (průměr zde dosahuje 66%) v rámci hodnocených úřadů. Největší podíl outsourcovaných služeb tady shodně vykazují Krajský úřad Karlovarského kraje a Krajský úřad Plzeňského kraje. Naopak úřad, který si převážný podíl zkoumaných služeb zajišťuje pomocí vlastních kapacit (in-house) je Krajský úřad Pardubického kraje. Rozdílné poměry mezi jednotlivými způsoby zabezpečování v rámci vzájemné komparace jednotlivých úřadů vyplývají zejména z předchozích zkušeností v dané oblasti zabezpečování služeb, dále pak legislativních změn, které se vyvíjely v čase a určitý vliv zde zaujímají také politické poměry včetně jejich rozložení u konkrétního úřadu. V souvislosti s diferenciací způsobů zabezpečovaných služeb dle jednotlivých krajských úřadů bylo zjištěno, že neexistuje žádná přímá souvislost mezi počtem zaměstnanců jednotlivých úřadů, rozsahem své činnosti ani velikostí VÚSC ve vztahu k výběru zejména externí formy zabezpečování a rozhodnutí o daných způsobech zabezpečování služeb. Vždy se tak jedná o individuální rozhodnutí na těchto úřadech.

### 3.6 Hlavní determinanty rozhodování při výběru formy zabezpečování služeb

Cílem této podkapitoly je zjistit základní determinanty, důvody nebo pravidla vstupující do rozhodovacího procesu při výběru konkrétní formy poskytování služeb u Krajských úřadů. Racionální rozhodování o jednotlivých variantách možného zabezpečování by mělo vycházet zejména z analýzy, vlastností a specifikace konkrétní služby, protože některé ze služeb jsou na kontrahování vhodnější, u jiných je naopak vhodné zůstat u stávajícího způsobu, tedy interního

zabezpečování. Z hlediska vyšší vypovídací schopnosti je však nutné jednotlivé námi zkoumané služby diferencovat na dvě základní skupiny podle charakteru činnosti, konkrétně na pomocné činnosti zahrnující úklid, bezpečnostní služby, správu a údržbu budov, stravování a dopravu a dále doplňkové (odborně zaměřené) činnosti, které zde tvoří správa IT a právní služby.

Jak uvádějí k této problematice diferenciací činností autoři Beblavý a Sičáková-Beblavá (2006) mají pomocné činnosti obecně nižší hodnotu a pro poslání instituce nejsou přímo rozhodujícím článkem v porovnání např. s činností odborně zaměřenou a její důležitostí pro činnost či fungování samotného úřadu. V důsledku tak v pozadí zůstává nemalá oblast podpůrných (na první pohled méně významných) činností, které však v konečné fázi pro zdárné dosažení cílů v jednotlivých organizacích hrají neméně významnou roli.

Při určování, zda bude nakonec pro organizaci efektivnější a výhodnější externí nebo interní poskytování, bude proto nutné (s ohledem na rozdílná specifika jednotlivých služeb) zvážit a dále posoudit několik rozhodujících faktorů.

Pro zmapování příčin či důvodů volby konkrétního způsobu zabezpečení jednotlivých služeb byl zvolen způsob hodnocení podle míry významnosti daných důvodů dle Likertovy hodnotící škály.

V rámci celkového hodnocení výsledků šetření hlavních důvodů či příčin volby mezi interní a externí formou zabezpečování služeb byly pro účely interpretace jednotlivým důvodům či příčinám uvedeným v níže zpracovaných tabulkách této podkapitoly přidělena číselná váhová ohodnocení podle významnosti, které respondenti u jednotlivých služeb hodnotili. Jednotlivé přidělené číselné váhy, kterými je dále násoben celkový počet respondentů se však liší podle jednotlivých forem zabezpečování služeb. Hlavním důvodem je potom skutečnost, kdy služby stravování jsou zajišťovány pouze externí formou, proto nejsou u tohoto typu služeb blíže zkoumány důvody pro insourcing. Míru významnosti (*VMV*) daných důvodů pro obě formy zabezpečování uvádějí níže uvedené vzorce.

$$\text{Interní forma:} \quad VMV = \sum [(0 \times ND) + (8 \times MD) + (12 \times D) + (17 \times K)] / PD \quad (1)$$

$$\text{Externí forma:} \quad VMV = \sum [(0 \times ND) + (7 \times MD) + (10 \times D) + (15 \times K)] / PD \quad (2)$$

kde **ND** představuje, počet respondentů, kteří daný důvod označili za *Nedůležitý*, **MD** pak počet respondentů, kteří daný důvod označili za *Méně důležitý*, **D** počet respondentů zařazených do do kategorie *Důležitý* a **K** pak počet respondentů pro kategorii *Klíčový*. Označení **PD** pak znamená celkový počet dotazníků.

Jednotlivé důvody obou forem zabezpečování služeb byly dále na základě spočtené výsledné míry výslednosti zařazeny do čtyř skupin v souladu s kategoriemi uvedenými v dotazníku. Zařazení do těchto kategorií bylo provedeno na základě výsledné míry významnosti uvedené v níže uvedené tabulce č. 5.

**Tabulka 5: Intervaly výsledné míry významnosti přiřazené jednotlivým kategoriím významnosti důvodů**

KATEGORIE VÝZNAMNOSTI DŮVODŮ	INTERVAL VÝLEDNÉ MÍRY VÝZNAMNOSTI
Klíčový	< 100 ; 75 >
Důležitý	< 74 ; 50 >
Méně důležitý	< 49 ; 25 >
Nedůležitý	< 24 ; 0 >

Zdroj: vlastní zpracování na základě vyhodnocení dotazníkového šetření

### 3.6.1 Interní způsob zabezpečování

Ať už jde o outsourcing nebo insourcing, kterému se bude tato kapitola věnovat rozhodující klíčové faktory obou těchto způsobů jsou v zásadě stejné a zahrnují tak v sobě hledání zvýšené účinnosti společně provázané se snížením nákladů daných služeb. Udržováním většiny procesů interních je management schopen udržovat podstatně blíže pohled na prováděnou práci. Otázky důvěry a nespolehlivosti lze dále omezit, což umožňuje větší flexibilitu, transparentnost a v řadě případů i kapacitu uvnitř interních týmů. Vezmeme-li v úvahu klasickou formu poskytování veřejných služeb interně, pak je zde celková odpovědnost v podstatě vnitřní záležitostí založená na hierarchických kontrolách zaměřených na vstupy a procesy u jednotlivých úřadů.

Interní způsob má na krajských úřadech podstatně nižší zastoupení v porovnání s externí formou a je využíván tehdy, pokud úřad považuje dané procesy nebo činnosti za klíčové a kdy jejich zabezpečení externím dodavatelem by mohlo znamenat příliš vysoké riziko. V praxi se tak jedná zejména o případy, kdy zaměstnanci pracují s důležitými daty či informacemi. Tento důvod lze v rámci interní varianty zařadit mezi klíčový, a i když koresponduje s teoretickým pojetím této problematiky, není však jediný zejména z důvodu různé specifikace zkoumaných služeb. Z tohoto důvodu se významnosti kritérií u jednotlivých služeb zpravidla mohou lišit.

**Tabulka 6: Hlavní důvody interního zabezpečování služeb a jejich významnost**

DŮVODY PRO INTERNÍ ZABEZPEČOVÁNÍ SLUŽEB	VÝLEDNÁ MÍRA VÝZNAMNOSTI	SKUPINA VÝZNAMNOSTI
Finanční náročnost outsourcingu	75	Klíčový
Složitý přechod na externí způsob zabezpečování	74	Důležitý
Dostatek vlastních odborných pracovních sil	74	Důležitý
Obava ze selhání vybraného dodavatele	70	Důležitý
Obava z možného snížení poskytované kvality	72	Důležitý
Obava z úniku interních informací organizace	78	Klíčový
Negativní zkušenost v souvislosti s externím zabezpečováním některé ze služeb v minulosti	48	Méně důležitý
Lepší celková kontrola jednotlivých činností úřadu	82	Klíčový

Zdroj: vlastní výzkum

Obavy z úniku důležitých informací jsou tak logickým důvodem pro služby v oblasti správy IT a právní služby s významností 78%. Kontrola nad vnitřními procesy a ostatními činnostmi úřadu s celkovou významností (82%) je nejvýznamnější determinant pro volbu interního způsobu a to téměř u všech druhů služeb mimo dopravní a úklidové služby. Další důležité faktory se týkají finanční stránky, konkrétně finanční náročnosti při outsourcingu (75%) dále spojené se složitým způsobem při přechodu na externí způsob (74%). Oba tyto faktory mají hlavní významovou spojitost s výší transakčních nákladů patrných zejména u odborných činnostech jako správa IT a právních služeb zejména z důvodu složité koordinace s externím dodavatelem ale roli zde hrají i problémy spojené zejména s nalezením vhodného poskytovatele a z hlediska komparace s externí alternativou potom i samotná cena služby.

Charakteristickým rysem u rutinních činností jako správa a údržba budov a rovněž úklidové a bezpečnostní služby je obava úřadů ohledně snížení kvality u poskytovaných služeb (72%), která se nakonec v níže uvedené další kapitole této práce ukáže jako oprávněná. I když byly u některých úřadů zjištěny (coby další důvod pro volbu interní formy zabezpečování) negativní zkušenosti v souvislosti s externím zabezpečováním některých služeb v minulosti, nebyl této skutečnosti podle dotazníkového šetření dále přikládán žádný výraznější význam (48%). V praxi se pak daný problém dle zjištění týkal vždy kvality práce některé z úklidových služeb. U pomocných služeb platí obecně významově vysoká obava ze selhání případného externího dodavatele (70%).

Insourcing je mimo jiné i činnost zaměřená na zdroje, a proto je třeba přesně posoudit interní kapacity, schopnosti a rovněž potenciální náklady na nábor nových pracovních sil. V této souvislosti zkoumané důvody ohledně dostatečného množství vlastních personálních sil dosahují prům. významnosti 74%, jsou však poměrně diferencované. Je takto jedním z hlavních důvodů u odborných služeb (80%), naopak u služeb pomocných vykazuje významově jednu z nejnižších hodnot (68%). Díky vlastním vytvořeným týmům jsou lidé okamžitě k dispozici, obecně však v dané věci platí, že jakákoliv internalizace rutinních úkolů pravděpodobně také zvýší potřebu nutnosti funkcí interní správy.

### 3.6.2 Externí způsob zabezpečování

#### a) Pomocné činnosti (služby):

Hlavní příčinou trendu externího zabezpečování pomocných činností na Krajských úřadech je dle našeho zjištění vytěsnění neklíčových činností mimo organizaci (86%) a to prakticky u všech zkoumaných úřadů a napříč všemi typy pomocných služeb. Velký význam (82%) je přikládán také možnosti snížení nákladů (zejména organizačních) za pomoci outsourcingu u relativně jednoduchých činností nebo úkolů, které zpravidla nevyžadují příliš vysoké vstupní nároky na vzdělání, školení nebo adaptaci v daném prostředí (úklid, bezpečnostní služby či stravování).



Spolu s kvalitním zmapováním nákladů pomůže vyvést z jednotlivých úřadů (jako objednatel) skupiny činností, které lze zajistit prostřednictvím externích subjektů levněji a ve vyšší kvalitě.<sup>3</sup> Vytěsnění neklíčových činností z Krajských úřadů a převedení těchto činností na externí způsob podporuje dále i fakt, že řízení převážné většiny těchto služeb představuje pro vedení na střední úrovni při interním zabezpečování obtížnou koordinaci u činností a úkolů spojených s lidskými zdroji (např. plánování a řízení, motivace, absence zaměstnanců, školení, řešení fluktuace atd.).

**Tabulka 7: Hlavní důvody vedoucí k outsourcingu služeb a jejich významnost**

DŮVODY PRO OUTSOURCING SLUŽEB	VÝSLEDNÁ MÍRA VÝZNAMNOSTI	SKUPINA VÝZNAMNOSTI
Úspora / snížení nákladů	78	Klíčový
Snížení přímého personálu (zaměstnanců)	69	Důležitý
Soustředění se na hlavní činnost organizace	76	Klíčový
Zvýšení kvality výstupu	62	Důležitý
Nedostatek interních personálních zdrojů	38	Méně důležitý
Vytěsnění neklíčových činností mimo organizaci	80	Klíčový
Vyšší celková efektivnost	69	Důležitý
Přesun rizik z dané organizace na externí subjekt	44	Méně důležitý
Specializace, odbornost a praxe externích firem	62	Důležitý

Zdroj: vlastní výzkum

Nižší významnost výše uvedených dvou kritérií byla zaznamenána pouze u služby správy a údržby budov a dopravy. Zde je hlavním důvodem skutečnost, kdy u těchto služeb převažuje interní způsob zabezpečování v rámci jednotlivých úřadů.

Poslední významově výrazný důvod pro externí zabezpečování je soustředění se na hlavní činnost organizace (72%), jednoznačně dominujícím u služeb úklidu, ostražky a správy budov. Jedná se tak o typy poskytovaných služeb, které ve větší či menší míře přechází pod správu externích firem již od samého začátku, což potvrzuje i fakt, že konkrétně u bezpečnostních a úklidových služeb je externí způsob zabezpečování u některých krajských úřadů v 50% případů využíván již od samého počátku fungování krajských úřadů, tedy od roku 2001. Outsourcing těchto oblastí získal za dobu jejich několikaletého globálního využívání bohaté zkušenosti a úřady tak v této souvislosti mimo jiné očekávají maximálně profesionální přístup spojený i s možnými efektivní postupy.

<sup>3</sup> Jak ale uvidíme dále v kapitole věnující se problémům a dopadům v rámci externího zabezpečování, je to právě kvalita, která u této skupiny služeb zaujímá jednoznačně nejvyšší podíl v rámci sledování problémových faktorů

Všechny tři výše uvedené důvody tak tvoří klíčové aspekty rozhodovacího procesu v rámci přechodu na outsourcing námi zkoumaných služeb a zároveň tímto reflektují i s teoretickým pojetím outsourcingu, jako hlavního nástroje zabezpečování služeb externím způsobem.

Přehled hlavních důvodů externího zabezpečování služeb je vyhodnocený v níže uvedené tabulce. Výsledné míry významnosti zde uvedené jsou celkovým průměrem jak pomocných, tak doplňkových služeb. Jejich dílčí hodnoty jsou pak uváděny průběžně v závorce v textu.

Dalším důvodem, společně provázaným s již zmíněným a výše uvedeným snižováním nákladů je snížení přímého personálu (zaměstnanců) u daných činností (72%). Úvahy o úspoře mzdových nákladů vedou zpravidla k základním rozhodnutím o využití outsourcingu. Za pomoci četných mechanismů mohou potom externí dodavatelé efektivněji snižovat mzdové náklady. Avšak samotné zaměření na přímé mzdové náklady může být zavádějící a zjevným následkem potom může být úroveň a kvalita poskytované služby spojená s problémem fluktuace zaměstnanců. Největší dopady uvedeného opatření byly v našem případě zaznamenány u bezpečnostních a úklidových služeb. Této problematice se bude dále věnovat samostatná kapitola.

Stravovací služby jako určité specifikum ze skupiny pomocných služeb jsou zabezpečovány výhradně externím způsobem a mimo výše uvedené klíčové důvody je zde významnou měrou reagováno na existující skutečnost, kdy tato činnost vyžaduje poměrně velké investice (a to nejenom v počátku), aby bylo možné splnit nové a stále přísnější normy různého zaměření jako např. bezpečnost potravin, surovin, požadavky na vybavení, hygienické normy apod. Za takové situace je pak externí způsob ideálním řešením, neboť stravovací (cateringové) firmy zpravidla realizují úspory z rozsahu a na základě této skutečnosti mohou následně nabídnout příznivou cenovou nabídku, což v konečné fázi vede po ekonomické stránce k oboustranné spokojenosti a dohodě ve vztahu zadavatel/dodavatel.

## **b) Doplňkové (odborné) služby**

V úvodu předchozí kapitoly jsme uvedli, že do skupiny doplňkových odborných činností jsou v našem případě zahrnuty správa IT a právní služby. Důvody pro externí variantu jejich zabezpečování budou proto zejména s ohledem na odbornost, finanční náročnost či personální kapacity zcela odlišné v porovnání s pomocnými službami v předchozí kapitole. Ve veřejném sektoru lze pro outsourcing těchto služeb obecně argumentovat převážně z rozpočtových nebo odborných a personálních důvodů.

V rámci zjišťování kritérií pro samotný výběr externího dodavatele bylo rovněž zjištěno, že u odborných služeb jsou při výběru dodavatelů výrazně zohledňovány odborné znalosti a mnohdy i případná praxe v některé z institucí veřejného sektoru.

Služby správy IT jsou z pohledu našeho výzkumu specifické zejména svým širokým rozsahem různorodých činností vztahujících se z odborného hlediska k danému zaměření. Jako obor pak procházejí poměrně rychlým, někdy až turbulentním vývojem a také vykazují ze všech námi zkoumaných služeb nejvyšší podíl částečného outsourcingu.

Primárním motivem k outsourcingu služeb IT je především nedostatečná kapacita interních zdrojů jednotlivých IT oddělení (78%), která je v převážné většině organizací dimenzována s ohledem na zajištění podpory provozu informačních systémů a jejich běžný provoz v rámci fungování úřadu. Avšak při potřebě intenzivního rozvoje informačních systémů, příp. zavádění nových technologií, je z kapacitních důvodů nutné začít uvažovat o pokrytí vybraných prací pomocí externích zdrojů. Neméně důležitým motivem k outsourcingu prací je doplnění interních týmů o certifikované odborníky s rozsáhlými zkušenostmi z realizace obdobných projektů a využít tak jejich dovedností a odbornosti, což je v podstatě druhým klíčovým důvodem pro outsourcing s mírou významnosti 76%. Posledním klíčovým důvodem je snaha o dosažení vyšší celkové efektivity (75%), zde však spojená spíše s kritériem ekonomické výhodnosti a úspory nákladů (75%). Náklady na samotné získání a zaměstnávání interních špičkových IT odborníků obecně patří mezi vysoké a mimo to je potřeba počítat i s náklady na udržování, příp. další průběžné rozšiřování jejich kvalifikace.

Na opačném pólu významnosti se nacházejí důvody, které naopak dominovaly u pomocných služeb, konkrétně snížení personálu (58%), vytěsnění neklíčových činností z organizace (58%) a soustředění se na hlavní činnost (58%).

Tak jako převážná část firem z oblasti soukromého sektoru právní služby ve své organizaci outsourcuje, tak i námi zkoumané krajské úřady nedisponují zpravidla komplexním právním oddělením a pro určité druhy své činnosti využívají pro tuto specializaci služeb externích firem nebo společností.

Z hlediska důvodů vedoucích k outsourcingu se tu nacházejí na stejné míře významnosti dva klíčové determinanty, konkrétně zvýšení kvality výstupu a dále nedostatečná kapacita interních zdrojů (70%). Vyšší kvalitu v porovnání s interním zabezpečením zde ilustruje fakt, že externí firmy bývají v rámci právního odvětví specializované na konkrétní, blíže vymezené oblasti právního systému (odborné poradenství, auditorské služby, ekonomika). Dalším významným důvodem pro outsourcing je kromě vysoké přidané hodnoty těchto služeb rovněž přesun rizik z úřadu na externí subjekt (68%), kdy se díky smluvnímu převzetí zodpovědnosti a garance přenáší odpovědnost za provedenou práci na právní kancelář, která je pro případ způsobení škody v rámci výkonu praxe pojištěna. Právní kanceláře rovněž ve vlastní režii zajišťují neustálý rozvoj odborné úrovně svých zaměstnanců. S tímto jsou dále spojeny další zkoumané důvody, konkrétně zvýšení kvality výstupu (57%) a vyšší celková efektivnost u tohoto typu služby (57%).

Máme-li rozhodovací proces námi zkoumaných služeb hodnotit v komplexních souvislostech a vztazích můžeme označit jako skutečnost, že neexistuje žádná relevantní závislost mezi jednotlivými determinanty ve vztahu k charakteristice jednotlivých krajských úřadů, jak jsme již uvedli výše. Rovněž tvrzení, že: *„čím vyšší jsou příjmy organizace z veřejného rozpočtu, tím je pravděpodobnější, že budou všechny činnosti zadávány externě a na základě smluv se soukromým sektorem (Grubišić, 2018) nebylo tímto šetřením potvrzeno. Z organizačního hlediska lze pak kladně hodnotit situaci, kdy se na konečném rozhodnutí o zabezpečování služeb podílela ve*

všech zkoumaných případech vždy komise, tým nebo určená skupina. Nebyly zde žádné případy, kdy by o dané věci rozhodoval jednotlivec nebo by konečné rozhodnutí bylo přikázáno „shora“.

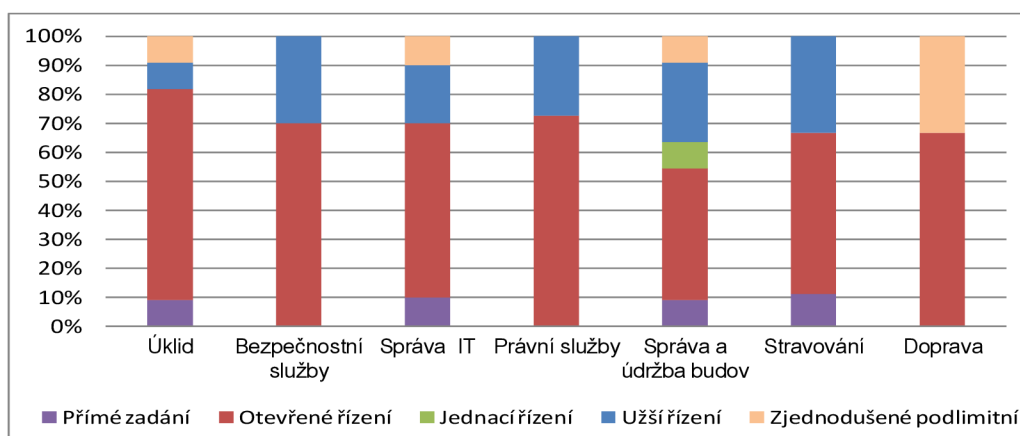
### 3.7 Způsoby a kritéria výběru externích dodavatelů služeb

Další důležitou kategorií našeho šetření bylo zmapování způsobů výběru potenciálních externích dodavatelů vybraných služeb v kontextu zákona o zadávání veřejných zakázek. Prostřednictvím veřejných zakázek, jejichž praktický postup řeší nyní zákon č. 134/2016 Sb. dochází k výdeji značné části veřejných prostředků, proto je v dnešní době této oblasti věnována nemalá pozornost jak ze strany státu, tak i široké veřejnosti. Smyslem a také hlavním cílem je maximální zabránění korupčním praktikám a dále efektivní a hospodárné používání fin. zdrojů a z toho plynoucí úspora veřejných prostředků.

V souladu s výše uvedeným zákonem existuje několik možností zadávacích řízení, my se však zaměříme pouze ty, které byly předmětem našeho dotazníkového šetření v rámci krajských úřadů ČR. Následující, a pro veřejný sektor rovněž nejčastější typy řízení pro výběr externích dodavatelů (HKČR, 2019), které byly potvrzeny i dotazníkovým šetřením byly uvedeny:

- otevřené řízení
- užší řízení
- jednacím řízením
- zjednodušené podlimitní řízení
- přímé zadávání

**Graf č.5: Výběr externích dodavatelů služeb podle druhu zadávacího řízení**



Zdroj: vlastní výzkum

Otevřené řízení je bráno jako nejklassičtější druh zadávacího řízení. V tomto druhu řízení zadavatel vyzývá neomezený počet dodavatelů jak podání nabídek, tak k prokázání splnění kvalifikace. Zahájení řízení je prováděno odesláním typizovaného formuláře oznámení o zahájení zadávacího řízení do Věstníku veřejných zakázek. Z grafu je zřetelné, že krajské úřady využívají tento způsob s velkou převahou, kdy minimální zastoupení je zde 65% u téměř u všech zkoumaných služeb. Tento druh zadání spolu se zjednodušeným podlimitním zajišťuje rovněž maximální míru konkurenčního prostředí uchazečů o veřejnou zakázku.

Zjednodušené podlimitní řízení, jak je ostatně z názvu patrné je vlastně ve své podstatě zjednodušenou formu otevřeného řízení a v našem výzkumu dosahuje četnosti okolo 10%. Důvodem je omezený finanční limit objemu zakázky. Řízení je zahajováno zveřejněním výzvy k podání nabídek na profilu zadavatele, kdy je tak vyzván neomezený počet dodavatelů k podání nabídky. Současně může být tato výzva i adresně odeslána, a to vždy minimálně 5 dodavatelům. Oba výše uvedené způsoby patří k nejtransparentnějším druhům zadávacích řízení a námi zjištěná jednotlivá procentuální zastoupení také plně reflektují s průměrem ČR u veřejných zadavatelů celé ČR (MMR, 2018, 2019).

Užší řízení (někdy též nazýváno jako „dvoukolové řízení“)- tento pojem vychází z faktu, že dodavatelé jsou nejprve povinni v rámci podané žádosti o účast prokázat splnění zadavatelem požadované kvalifikace a teprve tito „kvalifikovaní“ dodavatelé jsou následně vyzváni k podání nabídky. Průměrná četnost se pohybuje v rozmezí 10-15% podle konkrétního typu služby.

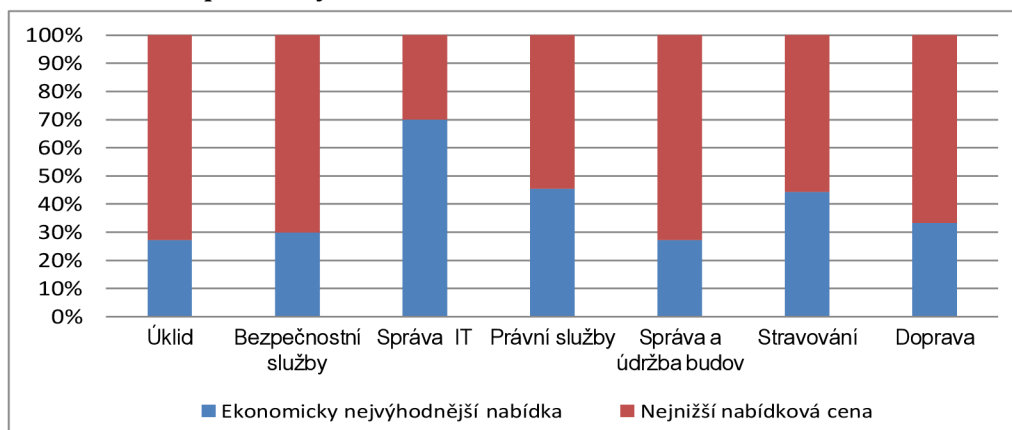
Přímé zadání, které je spojováno s nejmenší transparentností ze všech výše uvedených způsobů je v našem případě (v souladu s legislativou) využíváno spíše ve výjimečných případech a za splnění předepsaných podmínek či výjimek, které jsou u tohoto typu zadávacího řízení vyžadovány. Jeho zastoupení u námi zkoumaných úřadů dosahuje necelých 5%. Tento typ zadání je známý spíše z minulosti, kdy byl hojně využíván nejenom ve veřejném sektoru a kdy byl také nezřídka spojován s korupčními praktikami společně spojenými s celkovou netransparentností zadávacího procesu. V uvedené souvislosti například podle zprávy OECD mapující úplatkářství (Transparency.cz, 2019, s.2) je nadpoloviční většina úplatkářských trestných činů spojena se zadáváním veřejných zakázek, přičemž v průměru výše úplatku představuje téměř 11 % z celkové hodnoty transakce a kolem 35 % zisků.

Pokud bychom měli základě daných informací provést komparaci těchto základních způsobů, pak je zřejmé, že krajské úřady využívají transparentní způsoby pro výběr dodavatelů služeb v rámci zadávacích řízení. Jak bylo dále zjištěno, všechny krajské úřady postupují v dané věci podle interních zpracovaných a zavedených metodik pro účely zadávání veřejných zakázek.

Následující část této kapitoly rozložená podle zkoumaných témat do tří samostatných grafů si klade za cíl zjistit, zda se Krajské úřady rozhodují pro externí zabezpečování vybraných služeb pouze na základě ekonomických kritérií (nejnižší nabídková cena či ekonomická výhodnost nabídky) nebo podle ekonomických kritérií v kombinaci s dalšími kritérii, tak jak uvádí v dané věci ve své ekonomické analýze Ochrana (2008, s. 35), a která se týká oblasti zadávání a hodnocení veřejných zakázek, která s danou problematikou úzce souvisí.

Zákon o zadávání veřejných zakázek stanovuje mimo jiné dvě základní hodnotící kritéria v souvislosti s výběrem dodavatele veřejné zakázky, kterými jsou ekonomická výhodnost nabídky a nejnižší nabídková cena.

**Graf č.6: Kritéria používaná při výběru dodavatelů u smluvně zabezpečených služeb**



Zdroj: vlastní výzkum

V oblasti zjišťování uvedených kritérií můžeme ve výše uvedeném grafu č. 6 vidět jednoznačnou převahu kritéria nejnižší nabídkové ceny, které se u převážné většiny služeb pohybuje v rozmezí 50-70%. Zvláště patrný je tento stav u služeb z oblasti facility managementu. Kritéria nejnižší nabídkové ceny lze využívat, je však nutné definování a garance určité (minimální požadované) úrovně nabízeného plnění veřejné zakázky, tzn. z pozice zadavatele jasné vymezení všech předpokladů a podmínek v zadávací dokumentaci (OŽIVENÍ.CZ, 2018).

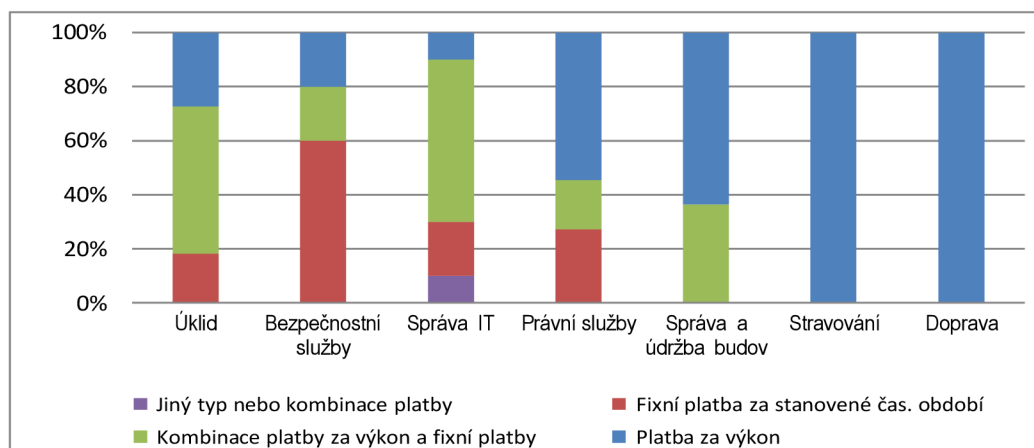
Pouze oblast IT služeb hlavně z povahy své specifikace, širokého zaměření a složité diferenciacce tohoto odvětví využívá kritéria ekonomicky nejvýhodnější nabídky a to v rozsahu okolo 70% zkoumaných úřadů.

Využití ekonomicky nejvýhodnější nabídky při výběru dodavatele v sobě dále zahrnuje soubor dílčích kritérií, na jejichž základě se pak dané organizace rozhodují. Mezi nejčastější uvedené v dotazníkovém šetření lze zmínit zejména kvalitu, image, reference, nejnižší cenu, příp. poměr ceny a kvality. Pokud zde již zmiňujeme pojem kvalita, považují za nutné dodat, že už samotná volba dodavatele podle nejnižší nabídkové ceny nemusí nutně znamenat standard v oblasti kvality zabezpečované služby a částečný problém může znamenat i porušení pravidel pro efektivnost a účelnost z hlediska vynaložených zdrojů.

V návaznosti na zjištěné údaje z předešlého grafu, tedy převahy kritéria nejnižší nabídkové ceny při výběru dodavatele, vzniká zároveň nutnost prezentovat přehled podle čeho, nebo jakým způsobem je vlastně tato cena u námi zkoumaných služeb hodnocena a stanovena, příp. jaká je její struktura. Z významového hlediska se takto jedná o klíčovou položku smluvního vztahu.

Nastavení cen v outsourcingových smlouvách a stanovení její struktury je možno praktikovat několika způsoby od kterých se pak odvíjí konečný typ platby za konkrétní službu.

**Graf č.7: Stanovení ceny služeb u externího způsobu jejich poskytování**



Zdroj: vlastní výzkum

Výše uvedený graf diferencuje tyto zjištěné údaje do čtyř možných variant. Konkrétně platbu za výkon, fixní platbu za dané časové období, kombinaci obou výše uvedených a jiný (blíže neurčený) typ platby. V této věci bylo zjištěno, že nejvíce preferovaným způsobem plateb je platba za výkon, která s jasnou převahou dominuje u správy a údržby budov (64%), právních služeb (55%) a dále u služeb stravování a dopravy, kde shodně vykazuje 100%. Stanovení platby na základě výkonu se velmi často používá ve spojení s tradiční metodou stanovení cen, jako je čas nebo materiály.

Možnost fixní platby za stanovené období zpravidla funguje dobře za situace pokud existují stabilní a jasné požadavky, cíle a rozsah. V našem případě je nejvíce využívána u bezpečnostních služeb (60%), kde je platba založena na časové bázi a kde bychom měřitelná výkonová kritéria jen stěží hledali. U zbývajících služeb, které tuto možnost využívají se pak zastoupení pohybuje v rozmezí 10-20%. Placení pevně stanovené ceny za outsourcingové služby poskytuje i určitou výhodu, protože činí náklady na tyto služby předvídatelné. Může být však určitou komplikací ve vztahu k dodavateli, který musí splňovat úroveň služeb za určitou danou cenu bez ohledu na to, kolik zdrojů tyto služby skutečně nakonec vyžadují. Z tohoto důvodu má způsob fixní platby nejmenší zastoupení a využíván je především u služeb s předem pevně stanoveným časovým (hodinovým) rozsahem své činnosti.

Kombinace platby za výkon a fixní platby je optimálním řešením u služeb, jejichž struktura vykonávané činnosti v sobě zahrnuje jak časové hledisko, tak určitý podíl výkonové složky. V našem případě tak zahrnuje převážně služby z oblasti IT a úklidové služby (se zjištěným podílem cca 50%).

Ideální způsobem je fixní platba za základní standardní služby plus proměnné dodatečně prokázané služby, i když z hlediska specifikace některých typů služeb nelze toto standardně

použít. Optimálním modelem ceny outsourcingu tak zřejmě zůstává model, který motivuje dodavatele ke kvalitním službám (podpořený smluvními sankcemi v rámci SLA) a zároveň blíže definuje určenou „míru spokojenosti“ zadavatele.

Ostatní neméně důležitá kritéria, která tvoří poslední část této kapitoly a jejichž jednotlivé stanovené míry důležitosti slouží jako pomocné indikátory výběrového procesu u smluvně zabezpečovaných služeb podrobně prezentuje následující graf. K vyhodnocení bylo využito Likertovy hodnotící škály odpovědí se čtyřmi možnostmi míry důležitosti podle níže uvedeného procentuálního dělení.

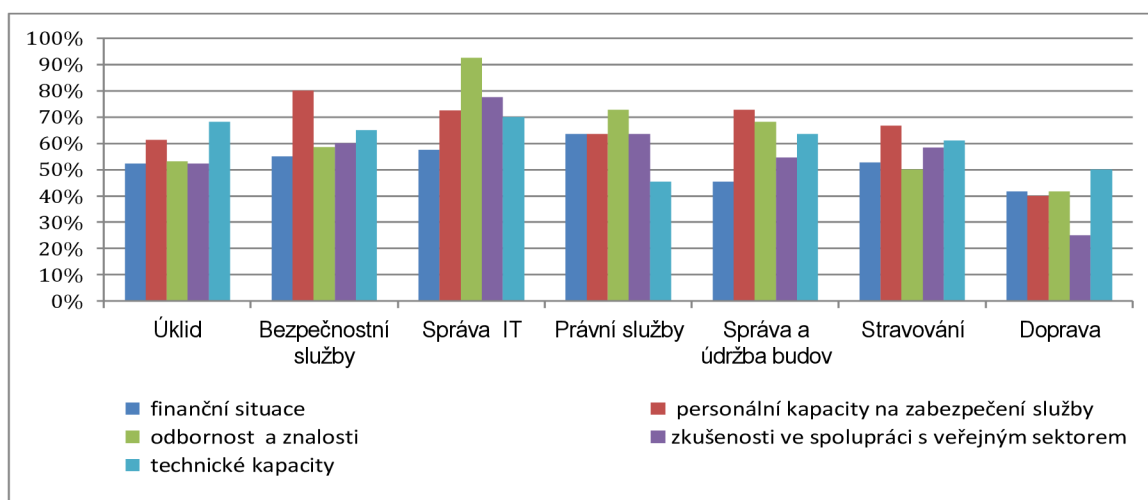
**Tabulka 8: Hodnotící škála odpovědí**

VARIANTA ODPOVĚDI	MÍRA DŮLEŽITOSTI KRITÉRIA
velmi důležité (klíčové)	100%
důležité	75%
spíše nedůležité	25%
zcela nedůležité	0%

Zdroj: vlastní zpracování

Krajské úřady zde hodnotili jak velkou úlohu hrají předem daná kritéria při následném výběru dodavatele, a to prostřednictvím vyjádření jejich míry důležitosti u každé služby samostatně. Zjišťovanými údaji byly především charakteristiky, které se týkají aktuální situace potenciálního dodavatele blíže hodnocené z několika úhlů pohledu (finanční situace, technické a personální kapacity pro zabezpečení služby, odbornost a znalosti nebo zkušenosti ve spolupráci s veřejným sektorem).

**Graf č.8: Míra důležitosti jednotlivých kritérií při výběru dodavatele služeb**



Zdroj: vlastní výzkum



Výše popsaná kritéria tvoří dle zjištění základní soubor při výběru dodavatelských firem, nicméně pro správné fungování smluvního vztahu je potřeba sledovat celkový profil dodavatele (komplexnost nabídky služeb, prověření příp. doložení referencí obdobných zadavatelů, reputace na trhu apod.).

Z výsledků je zřejmé, že Krajské úřady přikládají při výběru externého dodavatele z hlediska důležitosti největší význam kritériu personální kapacity (průměr 65%) na zabezpečení služby, kde u všech služeb kromě dopravy toto dosahuje minimální hodnoty 60% , u správy IT hodnoty 70% a např. u bezpečnostních služeb 80%. Důvodem je zde zřejmě potřeba skutečné jistoty z hlediska lidských zdrojů u dodavatele. Druhým nejvýše preferovaným kritériem je potom odbornost, znalosti a praxe s průměrnou mírou důležitosti 62% a s největším zastoupením u služeb s odborným a kvalifikovaným zaměřením (právní služby 73%, služby IT 92%). Naopak finanční situaci firem nebo jejich zkušenosti v oblasti veřejného sektoru je přikládána spíše formální důležitost a obě tato kritéria dosahují shodně 52%, přičemž zde platí, jako v předešlém případě výrazná převaha těchto kritérií u služeb správy IT a právních služeb, zejména pak ve vztahu zkušeností a spolupráce s VS. Technické kapacity, jako poslední sledované kritérium (průměr 58%) je kromě právních služeb relativně vyrovnané u všech ostatních služeb. Vyšší míra důležitosti tohoto kritéria je však zřejmá opět u správy služeb IT (70%). Máme - li tyto zjištěné výsledky stručně shrnout, pak nejvyšší průměrná míra důležitosti napříč všemi kritérii je přikládána službám IT (74%), naopak u dopravních služeb je míra důležitosti všech kritérií nejnižší a dosahuje průměru necelých 40%. Uvedené hodnoty jsou zprůměrovány, obecně tak platí, že se jedná o individuální hodnocení, které se může u jednotlivých krajských úřadů někdy i výrazně lišit.

### 3.7.1 Charakter smlouvy s dodavatelem

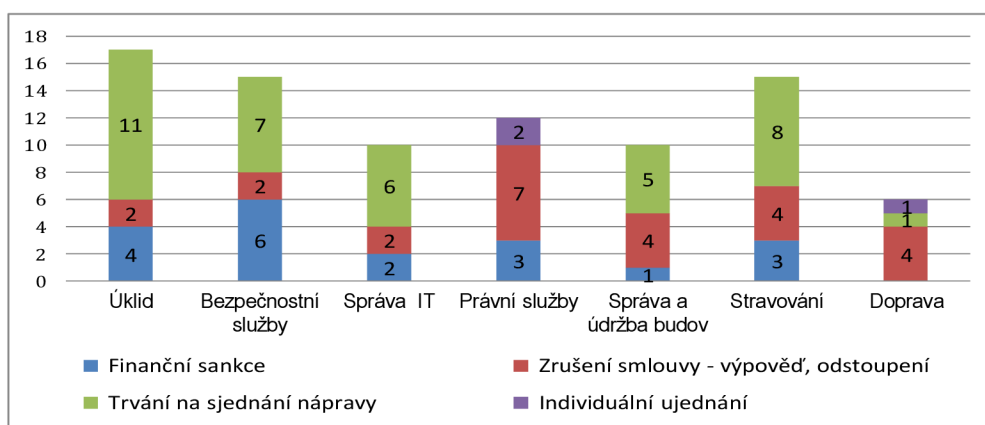
Smlouva, jako nejdůležitější článek smluvního vztahu musí svým obsahem splňovat všechny náležitosti k tomu určené. Již v základní, úvodní fázi zadávacího řízení by měl zadavatel mít jasnou představu o tom , co bude předmětem veřejné zakázky a co bude vlastně po potenciálních uchazečích požadovat. Mastelová (2013, s. 47) v dané věci upřesňuje, že „ *předmět plnění musí být v zadávacích podmínkách vymezen v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídek z důvodu, aby samotní uchazeči věděli, co mají zadavateli nabídnout a jejich nabídky mohly být vzájemně porovnatelné.*“

Prostřednictvím dotazníkového šetření bylo v souvislosti se zaměřením této kapitoly také zjištěno, že všechny dotazované krajské úřady mají ve smlouvách jasně definovaný předmět zadávání ke všem uvedeným typům služeb.

Níže uvedený graf č.9 potom interpretuje dále výsledky, které se svým zaměřením vztahují k možnostem zabezpečení či ošetření situací, kdy dojde ze strany dodavatele k porušení nebo odchýlení se od požadovaného předmětu plnění sjednaného smlouvou (kvalita, SLA apod.)

Vzhledem k tomu, že téměř 75% námi zkoumaných úřadů má v uzavřených smlouvách trvale zakotvenu více jak jednu možnost z uvedených variant těchto opatření a některé úřady mají i všechny existující možnosti, nebyl tady z hlediska vypovídací schopnosti pro interpretaci výsledků zvolen graf vyjadřující procentuální zastoupení tak jako v předchozích případech, ale graf vyjadřující počet jednotlivých dílčích opatření uvedených ve smlouvě pro jednotlivé druhy služeb.

**Graf č. 9: Způsoby řešení nedodržení závazků vyplývajících ze smlouvy**



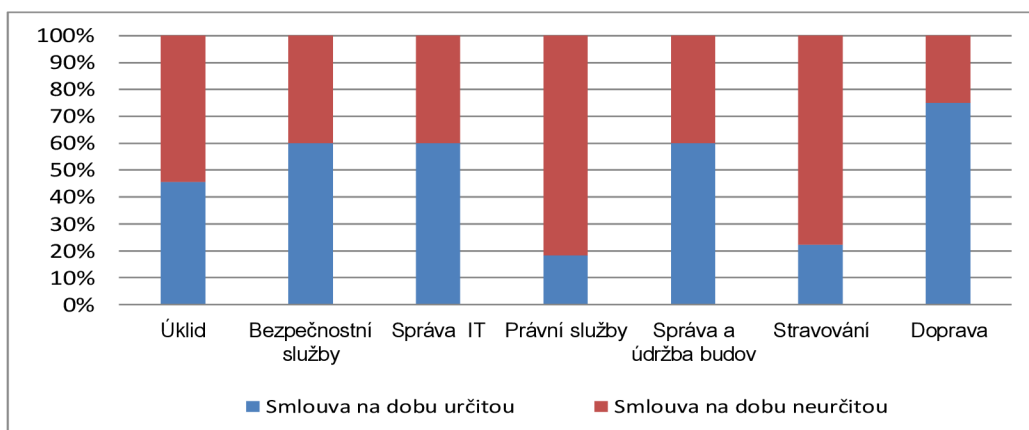
Zdroj: vlastní výzkum

Z grafu je zřejmé, že v oblasti výše uvedené problematiky zaujímá největší podíl požadavek na sjednání nápravy vzniklé situace, tedy varianty, která má sice nejmírnější dopad na dodavatele, ale zároveň má také nejnižší účinnost při vyvození důsledků za nedodržování závazků. Převaha tohoto řešení je svou četností patrná zejména u služeb facility managementu, kde spolu s dalšími možnostmi, tj. postihu finančními sankcemi tvoří komplexní rámec řešení nedostatků, příp. odchylek od požadovaného plnění povinností a to u všech služeb kromě právních služeb. Možnost finančních sankcí na rozdíl od ostatních variant řešení zde vykazuje široký rozsah variability, protože výše těchto sankcí je zpravidla používána podle míry nebo závažnosti porušení smlouvy. Svým zastoupením je částečně početně shodný s možností požadavku na sjednání nápravy opět s výjimkou právních služeb, kde je tato možnost zřejmě nahrazena individuálním ujednáním smluvních stran. Zrušení smlouvy případně výpověď jako další, (nejpřísnější a neúčinnější) možnost řešení vzniklých situací je zastoupena u všech zkoumaných služeb, s jednoznačnou převahou u právních služeb. V souhrnu tak můžeme konstatovat, že způsoby řešení při nedodržování závazků jsou zde více či méně úměrné potenciálnímu riziku.

Jedním ze základních atributů při externím zabezpečování služeb je kromě jiného také časový horizont, na který je daná smlouva uzavřena. Z dostupných, již realizovaných výzkumů v této oblasti v ČR i SR (Ochrana, et al., 2007; Nemeč, 2007; Meričková, 2007; Řežuchová, 2010) lze

vyvodit, že převážná většina těchto smluv u jednotlivých služeb je nejčastěji uzavírána na dobu neurčitou a dále, pokud je uzavřena na dobu určitou, pak doba tohoto kontraktu trvá zpravidla v rozmezí 1-3 roky a jen výjimečně je uzavřena na dobu až pěti a více let.

**Graf č. 10: Časový horizont smlouvy u smluvně poskytovaných služeb**

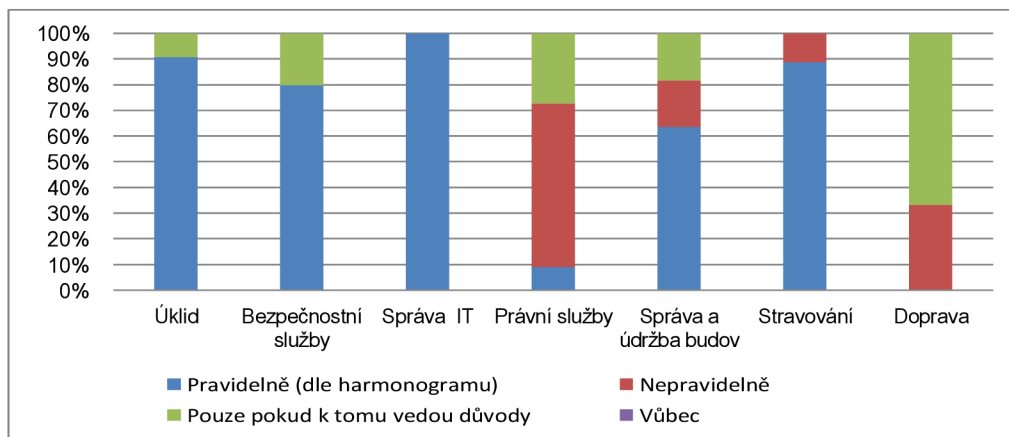


Zdroj: vlastní výzkum

Z hlediska absence komplexních údajů pro dané hodnocení týkající se tématu délky uzavírání jednotlivých smluv u externího zabezpečování služeb je v grafu č.10 dělení pouze na dva základní způsoby, tj. na dobu určitou (zastoupení 48%, nebo neurčitou (52%). Smlouvy na dobu neurčitou zde jednoznačně převažují u právních služeb a stravování. Obecně však platí a stále více je uznáváno, že hlavně v období zpřísňování rozpočtů, úsporných opatření a nejistoty tyto dlouhodobé smlouvy blokuji nemalou část finančních rozpočtů těchto úřadů a v řadě případů tím snižují i jejich finanční flexibilitu. Smlouvy by tak měly mít z hlediska optimálního konkurenčního prostředí krátkodobý charakter s možností pravidelného prodlužování podle aktuální situace, případně z důvodu aby mohla po uplynutí sjednané doby proběhnout nová soutěž.

### 3.7.2 Spolupráce s dodavatelem a kontrola

Pro dosažení očekávaných výsledků je rozhodující průběžné budování silného vztahu s organizací poskytovatele. Přestože smlouvy zde hrají významnou roli, tak mnohdy sami o sobě nestačí. Organizace vzniklé problémy spojené se službou řeší společně s externím dodavatelem, přičemž nedodržování závazků vyplývajících se smlouvy je u Krajských úřadů podle zjištění nejčastěji řešeno požadováním či povinností nápravy vzniklé situace.

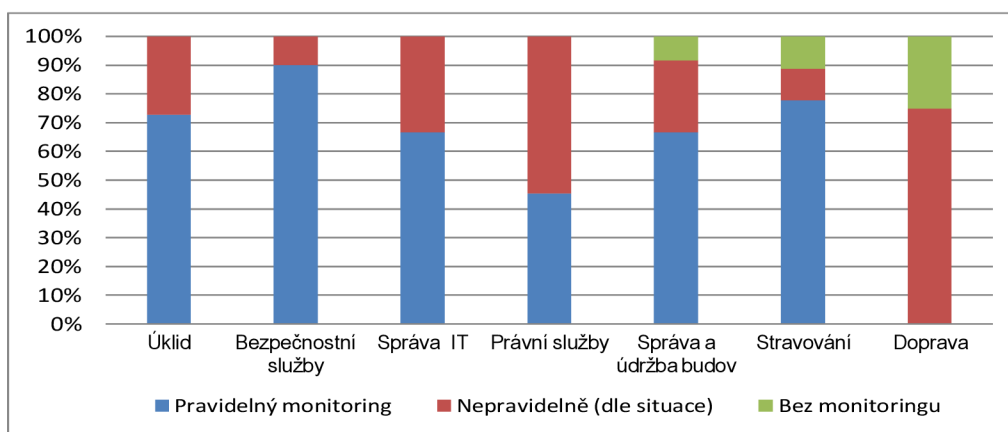
**Graf č.11: Četnost vzájemné komunikace s poskytovatelem služeb**

Zdroj: vlastní výzkum

Základy dobrých vztahů mezi zadavatelem a dodavatelem musí vyplývat z měřitelných výsledků spolupráce, nikoli z osobních vazeb. V konečném důsledku pak sledování spokojenosti zákazníka a vyhodnocování klíčových ukazatelů výkonnosti (KPI), případně i ukazatelů SLA dodavatele vytváří senzitivitu mezi náklady a kvalitou dodávané služby.

Vzájemná pravidelná komunikace s dodavatelem služeb u krajských úřadů je na dobré úrovni a dosahuje celkového průměru 62%, přičemž vykazuje výraznou převahu u služeb s jednoduchou měřitelností kvalitativních kritérií. Nejmenší četnost vzájemné komunikace je potom u služeb dopravy a právních služeb.

Bez kvalitní kontroly je zpravidla nemožné zajištění požadované kvality poskytovaných služeb. Z výše uvedeného důvodu je proto důležité správné nastavení četnosti a také způsobu jejich monitorování.

**Graf č.12: Četnost monitoringu produkce smluvně poskytovaných služeb**

Zdroj: vlastní výzkum

U krajských úřadů je tak možné vidět jednoznačnou převahu pravidelného monitoringu, které úřady řeší formou (zpravidla měsíčního) reportingu o zabezpečovaných službách.

V rámci outsourcingu jsou požadavky na pravidelný reporting u pomocných služeb (mimo služby dopravy) u většiny krajských úřadů smluvně definovány ve dvou zákl. dílčích oblastech, konkrétně v oblasti řízení změn, která v sobě integruje celkový přehled změn, jak požadovaných, tak realizovaných za dané období a druhá oblast se týká řešení provozních problémů podle předem stanovené klasifikace. Možnosti individuálního monitoringu je potom využíváno u právních služeb a služeb a částečně i u správy IT, zejména v závislosti na struktuře stanovených požadavků v rámci své odborné specializace. Pouze u služeb v oblasti dopravy je monitoring nepravidelný (sporadický), příp. není používán vůbec.

Předpokladem fungování samotného monitoringu je nutnost stanovení jak kvalitativních (SLA), které převažují u pomocných služeb, tak i kvantitativních (KPI) ukazatelů. Šetřením však bylo zjištěno, že zejména SLA ukazatele nejsou u pomocných služeb standardně používány. Důsledek této skutečnosti se potom projevuje v rovině kvality zabezpečovaných služeb, konkrétně u úklidových a bezpečnostních služeb a stravování.

## 4 EXTERNÍ ZABEZPEČOVÁNÍ SLUŽEB Z POHLEDU SPOLEČENSKO-EKONOMICKÉ EFEKTIVITY

Ve veřejném sektoru je samotné měření efektivity složitější. Problémem jsou zde především proměnné, které jsou složitě měřitelné, příp. neměřitelné vůbec (např. lidský život, zdraví atd.). Efektivní outsourcing, resp. celkovou míru zabezpečení daných předpokladů pro jeho správné fungování je možné hodnotit také z pohledu společensko-ekonomické efektivity, tedy účelné z hlediska společenských cílů (*effectiveness*). Dle Výkladového slovníku Ministerstva financí ČR (MFČR, 2019, s. 442) je zde blíže definice společensko-ekonomické efektivity specifikována jako „míra, v níž programy dosahují očekávaných cílů či výsledků. Efektivnost je nejvýznamnější součástí politiky poskytování protihodnoty za peníze daňových poplatníků ve vládním sektoru. Zboží a služby sice mohou být zajišťovány hospodárně a efektivně, pokud ale jejich prostřednictvím nedosáhneme požadovaných výsledků a cílů, pak došlo k promrhání zdrojů.“

Hodnocení společensko-ekonomické efektivity, jako pojmu zohledňujícího právě specifika zabezpečování daných služeb v širším slova smyslu bude proto vycházet ze tří stěžejních výchozích hodnotících aspektů (předpokladů) zpracovaných v tabulce níže, které v sobě zahrnují další kritéria zjišťovaná v rámci provedeného dotazníkového šetření. Převážná část podkladů pro zpracování uvedené tematiky tak vychází z již vyhodnoceného šetření v předchozí kapitole s odkazy na konkrétní grafy v textu.

**Tabulka 9: Přehled vybraných předpokladů efektivního outsourcingu a jejich kritéria**

ZÁKLADNÍ PŘEDPOKLADY	SLEDOVANÁ KRITÉRIA
<b>Transparentnost při výběru poskytovatele</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Používání vybraných kritérií při hodnocení uchazečů</li> <li>Používání vybraných kritérií při výběru dodavatele</li> </ul>
<b>Zajištění konkurence mezi jednotlivými uchazeči o veřejnou zakázku</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Míra konkurence při získávání veřejné zakázky</li> <li>Jasně definovaný předmět zadávání</li> </ul>
<b>Flexibilita dodavatele - míra spolupráce mezi garantem a dodavatelem</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Míra komunikace s dodavatelem služby</li> <li>Typ platby externímu dodavateli služby</li> <li>Míra společného řešení problémů smluvních stran</li> </ul>

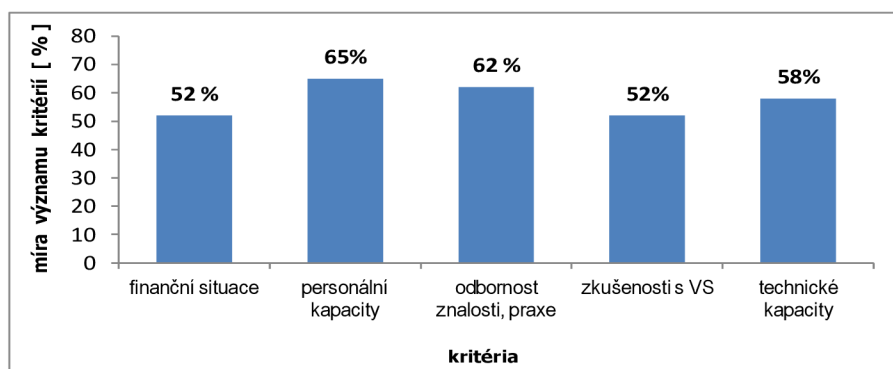
*Zdroj : Mikušová, Meričková, B. a Vozárová, Z., Determinanty prínosu outsourcingovania služieb vo verejnom sektore (2012) - upraveno autorem*

### 4.1 Transparentnost při výběru poskytovatele

Transparentnost při výběru externího poskytovatele, resp. i jeho hodnocení vychází primárně z předem nastavených parametrů a kritérií celého výběrového procesu. Cílem tedy bylo zjistit,

zda se uvedená organizace rozhoduje při volbě externího poskytovatele služeb pouze na základě ekonomických kritérií (nejnižší nabídková cena, ekonomická výhodnost nabídky), případně která další využívaná kritéria jsou přímo zapojena do celkového výběrového procesu a jakou významnost tato kritéria při samotném výběru u jednotlivých služeb vykazují.

**Graf č.13: Míra významu hodnotících kritérií výběru dodavatele z pohledu zadavatele služby**



Zdroj : vlastní výzkum

Dotazník sledoval v dané oblasti jako ekonomické hledisko ex-ante hodnocení uchazečů, tj. možnosti hodnocení podle kritéria nejnižší ceny nebo podle kritéria ekonomicky nejvýhodnější nabídky. Na základě výsledků z grafu č. 6 (s. 70) byla zjištěna jasná převaha kritéria nejnižší nabídkové ceny a to u téměř všech zkoumaných služeb s průměrnou hodnotou 60%, s výjimkou služby správy IT. V praxi lze potom kritéria nejnižší nabídkové ceny využít za podmínky, jestliže je garantována požadovaná úroveň nabízeného plnění veřejné zakázky. Převahu tohoto kritéria lze odvodit i z dané skutečnosti, kdy kritérium nejnižší nabídkové ceny je z historického hlediska poměrně zaužívané a v praxi zpravidla neklade tak přísné požadavky na celkové hodnocení a výběr u nabídek jednotlivých uchazečů.

Ekonomicky nejvýhodnější nabídka, jako další z možná varianta, je ve své podstatě tzv. složené kritérium, což v praxi znamená, že v sobě obsahuje další dílčí kritéria, která mají stanovené procentuální váhy dle jejich významnosti. Celkové hodnocení pak probíhá konzistentně dle jejich váhového rozložení. Tímto se tento způsob stává racionálnější a zároveň transparentnějším hodnotícím mechanismem a v návaznosti na vícekritériální rozložení je takto možno zaručit jak kritérium hospodárnosti, tak např. požadované kvality apod.

Další sledovanou oblastí v rámci hodnocení transparentnosti je používání vybraných kritérií při následném výběru konkrétního dodavatele, kde byla jako dílčí kritéria dodavatele vybrána a upravena na základě vybrané literární rešerše (Mikušová Meričková, Vozárová, 2012, s. 63-72) a která sledovala významnost vybraných kritérií, zejména jejich finanční situaci, personální kapacity, odborné znalosti (praxi), dále technické kapacity a zkušenosti s VS v okruhu dané problematiky. Respondent zde vybíral u každého kritéria ze čtyř možností podle míry souhlasu,

kdy dané odpovědi byly kvantifikovány na procenta podle předem stanoveného klíče. Výstupem je zde významnost (důležitost), kterou vykazuje podle názoru zadavatele uvedené sledované kritérium při výběru konkrétního dodavatele. Základem pro zpracování byly údaje vycházející z grafu č.8 uvedeného v předchozí kapitole, který výše uvedená kritéria hodnotí a prezentuje pro každou námi zkoumanou službu jednotlivě.

Shrnutím výsledků docházíme k závěru, že z hlediska uvedených kritérií příkládaly námi zkoumané úřady největší význam personálním kapacitám dodavatele a odborným znalostem a praxi, nejmenší význam naopak jejich finanční situaci spolu se zkušenostmi z okruhu organizací veřejného sektoru. Spočítané míry významnosti pro jednotlivá kritéria dosahují spíše nižších hodnot a jejich celkový průměr činí 58 %.

Hodnotící podmínky jsou dále rozšířeny o soubor dalších kritérií vycházejících z aspektu námi zkoumané transparentnosti, konkrétně postup a řešení při nedodržení závazků zakotvených ve smlouvě, dále hodnocení na základě časového horizontu uzavřených smluv s jednotlivými dodavateli služeb u zkoumaných úřadů a frekvence monitorování zakázky. Všechna tři výše uvedená kritéria jsou již obsažena v jednotlivých kontraktech a jejich vyhodnocení pak doplní pohled na oblast transparentnosti jako celku.

Postup při nedodržování závazků vyplývajících ze smlouvy je důležitým ustanovením, jehož hlavním úkolem je zejména „ošetřit“ situace, kdy se dodavatel odchýlí od požadovaného předmětu plnění. Zkoumána zde byla četnost tří nejdůležitějších „postihů“, kterým byly přiděleny číselné váhy dle jejich důležitosti (i účinnosti), konkrétně možnosti zrušení smlouvy s váhovou hodnotou 100, možnosti finanční sankce (70) a požadavek nápravy nedostatků nebo chyb (30). Ostatní postupy řešení, pokud existují mají váhu rovnu číslu 0. Zrušení smlouvy je zde bráno jako nejúčinnější možnost, jak z pohledu zadavatele, tak i samotné externí firmy, neboť stimuluje její motivaci, aby pokud možno k řešení problémů nemuselo vůbec dojít a současně vykazuje i jistý stupeň prevence v této oblasti. Poměrně účinným nástrojem řešení jsou také sankce, které smlouvy zpravidla obsahují a jejichž funkcí je, aby v závislosti na jejich „tvrdosti“ minimalizovaly z preventivních důvodů pravděpodobnost vzniku situace, které mají předcházet.

Nejčastěji zde používaným nástrojem vycházejícím z našeho šetření je možnost požadování nápravy vzniklé situace (nedostatku), který vykazuje coby nástroj s nejnižší účinností hodnotu 44%. Finanční sankce potom 23 %. Relativně nízké zastoupení má (paradoxně) nástroj, který má vyvodit nejúčinnějším způsobem důsledky za nedodržování závazků vyplývajících ze smlouvy tj. zrušení smlouvy, výpovědi nebo odstoupením (s hodnotou 29 %). Avšak s ohledem na váhová ohodnocení u jednotlivých nástrojů a také v návaznosti na danou skutečnost, že téměř 75% zkoumaných úřadů má v uzavřených smlouvách zakotvenu více jak jednu možnost a některé úřady mají i všechny existující možnosti, dosahuje tímto průměrná hodnota účinnosti postupů za situace nedodržení podmínek v jednotlivých smlouvách poměrně vysoké úrovně 78%, která je dána synergickým efektem z hlediska počtu daných způsobů a opatření.

Neméně důležitým aspektem při uzavírání smlouvy je také stanovení doby trvání plánované veřejné zakázky na požadované plnění zabezpečované služby. Vyjdeme-li z teoretické predikce z minulosti již realizovaných šetření, pak jsou smlouvy zpravidla uzavírány na dobu neurčitou a



## EXTERNÍ ZABEZPEČOVÁNÍ Z POHLEDU SPOLEČENSKO-EKONOMICKÉ EFEKTIVITY

pokud je na dobu určitou, pak s preferovaným průměrným časovým horizontem v rozmezí 2-3 roky (Ochrana a kol., 2007, Meričková, 2010). Dotazníkovým šetřením bylo zjištěno, že v případě krajských úřadů je uzavíráno téměř 58% kontraktů na dobu neurčitou, což může svědčit o nepříliš odpovědném (neefektivním) jednání zadavatelů. V takovém případě se lze ze smlouvy, kromě i jiných negativ obtížněji vyvázat v případě nutnosti, což může mít za následek komplikace zejména v případech, kdy dojde ke zhoršení kvality poskytované služby.

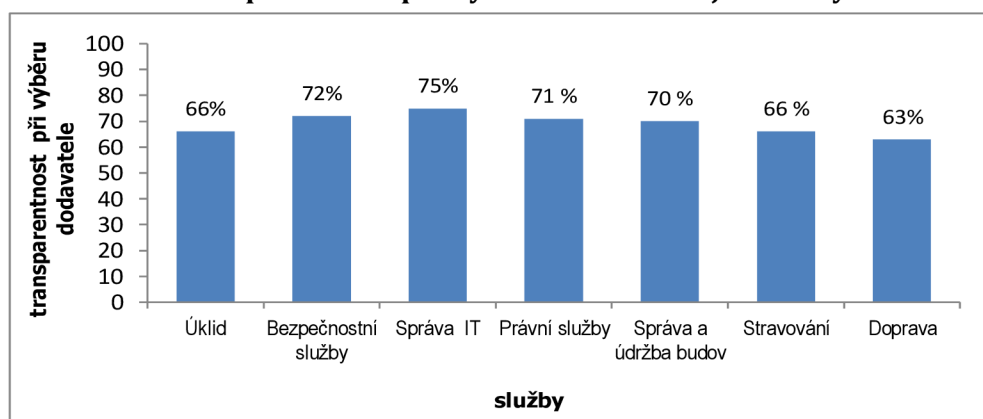
Mimo výše uvedeného dochází u smluv s dlouhým časovým horizontem i k omezování veřejné soutěže a s tím spojené transparentnosti. Vysoký podíl smluv uzavřených na dobu neurčitou se následně odráží v hodnocení tohoto faktoru, které přepočtem daného váhového ohodnocení dosahuje necelých 71% .

Posledním souborem dílčích kritérií sledovaných v souvislosti s hodnocením transparentnosti při výběru dodavatele je frekvence monitoringu produkce smluvně zabezpečených služeb. Pro uvedené kritérium byly předem stanoveny tři váhově ohodnocené možnosti. Pravidelný monitoring, jako základní nástroj včasného odhalení problémů, příp. jiného porušování závazků (váha 100), dále monitoring průběžný nebo dle potřeby (50) a stav bez monitoringu (0).

K pravidelné kontrole dochází dle zjištění celkem v 59% případů, dále pak u 34% případů je prováděna kontrola sporadicky, dle potřeby a bez jakéhokoliv monitoringu je v současnosti 7% kontrahovaných služeb. Průměrná hodnota účinnosti monitoringu po váhovém přepočtu zde činí 77%, což lze hodnotit jako pozitivní zjištění v dané oblasti.

Vyhodnocení celkové transparentnosti při výběru dodavatele služeb je pak zpracováno v níže uvedené tabulce, která hodnotí transparentnost jako souhrn hodnotících kritérií a jejich průměr tak dosahuje konečné hodnoty 69%.

**Graf č. 14 : Transparentnost při výběru dodavatele jednotlivých služeb**



Zdroj : vlastní výzkum

## 4.2 Zajištění konkurence mezi uchazeči o veřejnou zakázku

Rozbor problematiky zajištění konkurence mezi jednotlivými uchazeči zde vychází ze dvou hlavních faktorů, konkrétně tedy ze schopnosti jasného definování předmětu zadávání, jehož výsledky byly prezentovány již v předešlé kapitole s kladným výsledkem a dále míry konkurence při získávání veřejných zakázek.

Zjišťování míry konkurence při získávání veřejné zakázky u námi vybraných služeb vychází fundamentálně ze zjištěných údajů zpracovaných v grafu č.5 (s. 69) předešlé kapitoly, které se týkaly využití jednotlivých druhů zadávacích řízení veřejných zakázek. Tyto 4 způsoby, které krajské úřady v praxi používají byly nyní seřazeny podle míry, jakou přispívají ke konkurenci mezi dodavateli a podle této míry byla potom každé z metod přidělena číselná váha.

Konkurenci mezi dodavateli nejvíce podporuje metoda otevřeného řízení do kterého se tak může přihlásit kterýkoliv uchazeč s předem definovanými požadavky. Právě tento ničím přímo nelimitovaný počet uchazečů o veřejnou zakázku tak podporuje konkurenci v nejvyšší míře a kromě zde uvedeného je také celkově nejtransparentnějším druhem zadávacího řízení. Této metodě tak byla přidělena váha 100. Zjednodušené podlimitní řízení jako principiálně shodný druh s otevřeným řízením avšak limitovaný finančním objemem zakázky má váhu rovnu 80.

Užší řízení – řízení s možným omezením účastníků zadávacího řízení k podání nabídky na základě splnění kvalifikace požadované zadavatelem, jinak relativně shodný s předcházejícím způsobem je pak váhově hodnocen číslem 60.

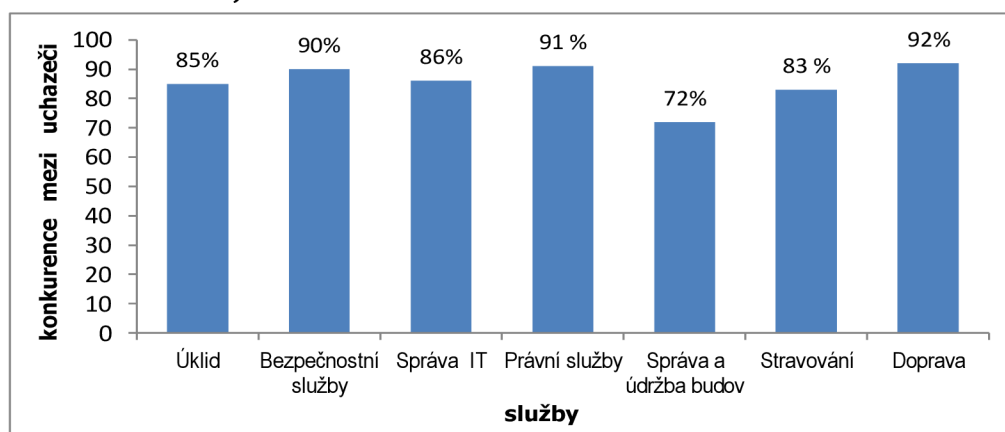
Další ze způsobů zadávání je jednací řízení, kdy zadavatel může přímo vyzvat jednoho či více uchazečů k jednání, jehož součástí je možnost vyjednávání podmínek a zadavatel se zpravidla snaží zlepšit stanovené podmínky ve svůj prospěch. Po ukončení jednání jsou dále účastníci zadávacího řízení vyzváni k předložení nabídky. Tomuto druhu řízení byla přidělena váha 30 z důvodu zjevného potlačení konkurence.

Přímé zadání, je způsob, který konkurenci omezuje v maximální míře, taktéž není orientováno ani k cílenému snižování nákladů, naopak může vytvářet prostor např. pro korupci či jiné nekalé praktiky. U krajských úřadů je tohoto druhu řízení využíváno v minimálním počtu, vždy však v souladu s legislativou a výjimkami pro tento druh řízení. Tento druh zadávacího řízení je tedy celkově nejméně efektivním a také netransparentním způsobem ve srovnání s ostatními druhy zadávacích řízení u veřejných zakázek a jednoznačně tak znamená situaci, při které nedochází k efektivnímu snižování nákladů. Váhové hodnocení má zde proto hodnotu 0 .

Odpovědi z dotazníkového šetření, které nám měly pomoci zmapovat oblast konkurence při zadávání veřejných zakázek byly váhově ohodnoceny, dále zprůměrovány a konečným výstupem daných úprav je vyjádření procentuální míry konkurence u jednotlivých služeb při získávání veřejné zakázky. Průměrná míra konkurence u jednotlivých služeb zde dosahuje hodnoty 85% a také vykazuje napříč jednotlivými zkoumanými službami relativně vyrovnané hodnoty. Tyto hodnoty lze považovat za výborné, kdy hlavním důvodem je zadávání a řízení veřejných zakázek

podle jednotných doporučení a metodik zpracovaných u všech krajských úřadů. Výsledky pak blíže popisuje níže uvedená tabulka.

**Graf č. 15 : Míra konkurence mezi jednotlivými uchazeči o veřejnou zakázku**



Zdroj : vlastní výzkum

### 4.3 Flexibilita poskytovatele služeb

Jako poslední soubor analyzovaných aspektů, které zde podrobněji rozeberem bude mít za úkol zjistit míru flexibility poskytovatelů uvedených služeb. Mezi základní faktory, které zde byly výzkumem zjišťovány patří četnost komunikace s externím dodavatelem, dále typ platby externímu poskytovateli služby<sup>4</sup> a posledním faktorem bude zjištění míry společného řešení vzniklých problémů mezi oběma smluvními stranami. Tak jako v ostatních výše uvedených zkoumaných kritériích i zde proběhla u všech odpovědí kvalitativního charakteru kvantifikace pomocí předem stanovených číselných vah.

Cílem každé organizace by mělo být mimo jiné dosáhnout spolupráci s dodavatelem partnerského vztahu založenou na vzájemné důvěře. Zde u faktoru komunikace s externím poskytovatelem byla proto sledována četnost kontaktu mezi oběma smluvními stranami. Celkem se zde nabízely 4 možné varianty odpovědí, konkrétně tedy frekvence komunikace pravidelná podle harmonogramu (váha 100), nepravidelná (70), jen pokud k tomu vedou důvody (váha 30) a žádná (0). Odhalování možných problémů (ať už vzniklých nebo potenciálních) nebo řešení sporů je tím flexibilnější a účinnější, čím častější je vzájemná komunikace obou těchto stran. Jako nejčastější forma byla dotazníkovým šetřením zjištěna pravidelná komunikace (70%). Ostatní

<sup>4</sup> Flexibilita zde vychází z dané skutečnosti, kdy platba v závislosti na výkonu zpravidla nutí dodavatele lépe se přizpůsobit aktuálním požadavkům uživatele a ten má vlivem tohoto jednání zase větší možnosti přizpůsobení produkce jeho aktuálním potřebám organizace

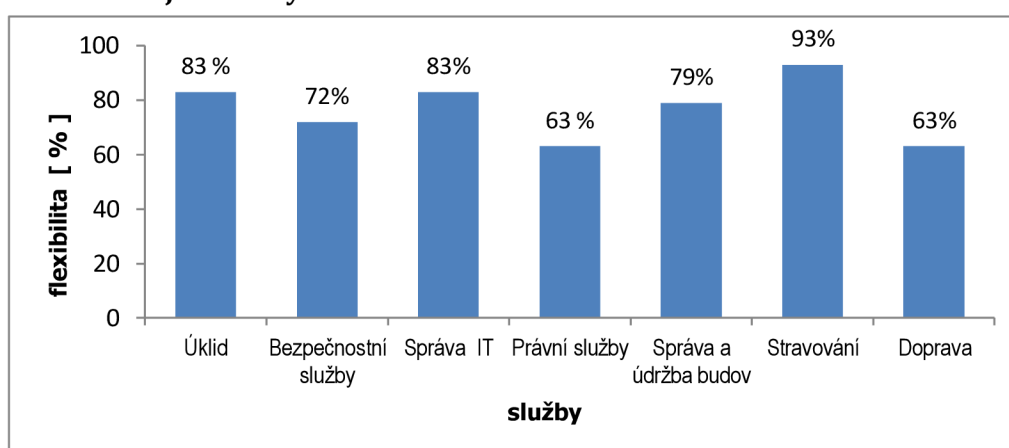
respondenti uvádějí, že využívají komunikaci jen pokud k tomu mají nějaké důvody, což po přepočtu znamená dosažený celkový průměr faktoru efektivnosti komunikace roven hodnotě necelých 68%.

V oblasti zjišťování typu platby externímu dodavateli byly uvažovány čtyři základní hodnotící možnosti- platba za výkon, která nutí dodavatele přizpůsobit se např. aktuálním požadavkům zadavatele zejména však přizpůsobení produkce aktuálním potřebám organizace. Z tohoto důvodu je u tohoto typu váhové kritérium rovno hodnotě 100. Dále možnost kombinace fixní platby a platby za výkon (70) a samostatná fixní platba, tj fixní platba pro celý kontrahovaný objem, kdy dodavatel zpravidla přijímá jednotnou cenu pro předem daný časový horizont dodávky (váha 30). Jakákoliv jiná kombinace či způsob je pak hodnocen číslem 0.

Výpočet vychází z grafu č.7 (s. 71) předešlé kapitoly. Bylo zjištěno, že platba za výkon je zde zastoupena poměrem 52%, fixní platba tvoří 20% a kombinace obou forem plateb má hodnotu 22%. U služby správa IT byl pak evidován jeden případ blíže nespecifikovaného způsobu platby.

Posledním zkoumaným faktorem v souvislosti s flexibilitou poskytovatele služeb je určení míry společného řešení vzniklých problémů během doby trvání kontraktu, tedy jak je v dané situaci postupováno, zda je tedy problém řešen individuálně nebo v součinnosti s externím dodavatelem. Odpovědi, které vyjadřovaly míru souhlasu byly dále kvantifikovány podle stanoveného klíče a zprůměrovány. Bylo zjištěno, že převážná část zadavatelů služeb řeší vzniklé problémy přímo s dodavatelem. Průměrná míra společného řešení vzniklých problémů tímto dosahuje hodnoty 82% .

**Graf č. 16 : Hodnocení míry flexibility externích poskytovatelů jednotlivých služeb**



Zdroj : vlastní výzkum

## EXTERNÍ ZABEZPEČOVÁNÍ Z POHLEDU SPOLEČENSKO-EKONOMICKÉ EFEKTIVITY

Níže uvedená tabulka podává komplexní zhodnocení a přehled o společensko-ekonomické efektivitě poskytovaných služeb u krajských úřadů při jejich externím zúsobu zabezpečování. Z hlediska hodnocení předem stanovených předpokladů této efektivnosti tak tak můžeme říci, že jsou napříč jednotlivými službami relativně stabilní s nevýraznými procentuálními výkyvy.

Nejnižší celkové hodnoty bylo dosaženo u transparentnosti výběru dodavatele, především z důvodu poměrně vysoké preference a volby kritéria nejnižší nabídkové ceny ve vztahu k ostatním hodnotícím kritériím při hodnocení daných uchazečů. I tak lze považovat tento výsledek s hodnotou 69% za dobrý. To platí rovněž pro předpoklad flexibility dodavatele. Posledním předpokladem je pak konkurence mezi poskytovateli. Celkového výsledku 85% zde bylo dosaženo zejména převahou využití otevřeného řízení jako nástroje vykazující vysokou míru konkurence v rámci výběrového řízení u veřejných zakázek, spojeného zároveň s velkou mírou transparentnosti z hlediska výběrového procesu jednotlivých dodavatelů.

Vyhodnocením v rámci daných služeb můžeme pak nejvyšší efektivitu sledovat u odborných služeb IT a staké u stravování (81%). Zbývající druhy služeb jsou potom vyrovnané v celkovém rozmezí 73% -78%.

**Tabulka 10: Celkové vyhodnocení externí formy zabezpečování služeb z pohledu společensko-ekonomické efektivity**

Předpoklad Služby	TRANSPARENTNOST PŘI VÝBĚRU DODAVATELE	FILEXIBILITA DODAVATELE	KONKURENCE MEZI POSKYTOVATELI	CELKOVÁ EFEKTIVITA SLUŽBY
ÚKLID	66%	83%	85%	<b>78%</b>
BEZPEČNOSTNÍ SLUŽBY	72%	72%	90%	<b>78%</b>
SPRÁVA IT	75%	83%	86%	<b>81%</b>
PRÁVNÍ SLUŽBY	71%	63%	91%	<b>75%</b>
SPRÁVA A ÚDRŽBA BUDOV	70%	79%	72%	<b>74%</b>
STRAVOVÁNÍ	66%	93%	83%	<b>81%</b>
DOPRAVA	63%	63%	92%	<b>73%</b>
CELKOVÁ EFEKTIVITA ASPEKTU	<b>69%</b>	<b>76%</b>	<b>85%</b>	x

*Zdroj: vlastní výzkum na základě vyhodnoceného dotazníkového šetření*

## 5 ZHODNOCENÍ POZNATKŮ A DOPORUČENÍ

Ať už se jedná o outsourcing nebo interní zabezpečování služeb, základní faktory jsou v zásadě principiálně stejné, tj. hledání zvýšené účinnosti a snižování nákladů. Vzhledem k tomu, že rozpočty jsou stále stlačovány, organizace veřejného sektoru hledají úspory nákladů ve všech oblastech svých činností a outsourcing, realizovaný v našem případě u služeb krajských úřadů je stále jedním z nejlepších způsobů, jak některé z těchto úspor vhodným způsobem dosáhnout.

### 5.1. Dopady a problémy daných rozhodnutí

Klíčovým předpokladem úspěšné implementace outsourcingu jako dominujícího způsobu zabezpečování služeb u krajských úřadů je volba a následná realizace takového způsobu zadání, který by v rámci předem definovaných zadávacích podmínek zaručil výběr ekonomicky nejvýhodnější nabídky a vedl by tak k dosažení maximálních přínosů pro uživatele outsourcingu. Nárůst využívání outsourcingu proto v této souvislosti vyžaduje také nárůst zručnosti, praxe a znalostí v oblasti smluvního managementu paralelně spojený s nezávislým monitorováním. V této souvislosti je však nutné definovat a nastavit daná kritéria ekonomické výhodnosti a řádně je posoudit již v rámci projektové přípravy.

Asi hlavním dopadem souvisejícím s převahou outsourcovaných činností u výše uvedených úřadů je v této věci výběr potenciálních dodavatelů smluvně zabezpečovaných služeb převážně podle kritéria nejnižší nabídkové ceny na úkor ekonomicky nejvýhodnější nabídky, coby vícekritériální metody výběru. Podle grafu č. 6 (str.70) bylo zjištěno, že výběr dodavatele podle nejnižší ceny zde figuruje v 60-70% případech. Výjimku zde tvoří odborně zaměřené služby, konkrétně správa IT (30%) a částečně i právní služby (55%), shodně zejména z důvodu dané odborné specializace.

Většina úřadů tímto částečně potvrzuje trend nastíněný výše, kdy hlavním důvodem pro využití nejnižších nabídkových cen kromě ekonomického hlediska zůstává rovněž jednoduchost a rychlost celého výběrového procesu.

Na jedné straně je důležité respektovat to, že podpůrné činnosti jsou nezanedbatelnou položkou nákladů (a to nejen na úřadech), fakticky však tato „dosažená úspora“ vycházející z nejnižších nabídkových cen znamená zvolit v podstatě nejvíce úspornou variantu příslušné outsourcované činnosti zpravidla na úkor kvality poskytovatele i samotné poskytované služby, spolehlivosti, bezpečnosti nebo dalšího rozvoje. Zabezpečení řady externě zadaných činností tak v některých případech může být nakonec stejně nákladné jako její zajištění interním způsobem (platí za podmínky, že volíme externí způsob hlavně z důvodu snížení nákladů).

Jistým rizikem u nejnižší nabídkové ceny může být navíc i skutečnost, kdy dodavatel v zájmu získání zakázky výrazně podhodnotí její cenu a následně pak zjistí, že není schopen za daných

## ZHODNOCENÍ POZNATKŮ A DOPORUČENÍ

---

finančních podmínek zakázku podle stanovených smluvních ujednání dodávat v potřebné kvalitě a zvláště pak ne z dlouhodobého hlediska.

Dalším z dopadů v souvislosti s outsourcovanými činnostmi úřadů, který má mimo jiné částečnou souvislost s předchozí problematikou jsou přehnaná, vyšší očekávání při přechodu na externí formu spojená zejména s dosahovanými výsledky, které mnohdy zaostávají za původním očekáváním zadavatelů. U krajských úřadů se tento stav týká v převážné míře úklidových služeb (20%), bezpečnostních služeb (10%) a částečně správy a údržby budov, to vždy ve spojení s kvalitou vykonávané činnosti. Pro porovnání, např. u interního zabezpečení služby zpravidla platí, že organizace mohou snadno sledovat práci svých kmenových zaměstnanců, aby se ujistily, že dělají svou práci správně, dodržují předpisy apod. V případě outsourcingu pověření vedoucí zadavatele tak pracují mnohdy bez přímé kontroly nad poskytovatelem služeb a s minimální kontrolou spojenou s procesem zajištění kvality. Samotný monitoring služby či komunikace s dodavatelem tak někdy nestačí. Pokud je navíc jako základ uplatňováno již zmiňované kritérium nejnižší ceny, pak je možné, že budete muset trochu slevit z úrovně služby. Kritérium nejnižší nabídkové ceny tak můžeme použít hlavně u jednoznačných činností, kde je základní technologie dána a kde je rovněž možnost vzájemného srovnání, proto kontrakt na základě ceny může být relativně vhodný pro standardní, pomocné či rutinní služby, pro odborné činnosti ho však většinou doporučit nelze.

Pokud jsou očekávání organizace týkající se outsourcingu nepřiměřeně vysoká, mohou čelit riziku zklamání a také nadkritické zpětné vazby.

Z hlediska interního zabezpečování je zaznamenán největší dopad na zastupitelnost (lidské zdroje) v případě nenadálých situací jako vyšší nemocnost, školení případně další překážky na straně zaměstnanců, které jsou pokud to situace dovoluje řešeny přesčasovou prací. Většina z uvedených pomocných služeb má však charakter dělnických pracovních pozic (profesí) a přesčasová práce jsou vlastně pro organizaci náklady navíc. Je známo, že jak outsourcing, tak interní řízení způsobují různé náklady, které lze jen těžko dopředu odhadnout a které jsou při rozhodování o managementu mnohdy přehlíženy, například náklady spojené se stanovením personální politiky týkající se nábory, školení, absencí a v neposlední řadě i motivace.

Outsourcované služby však mají v porovnání s interní formou většinou personální rezervy z důvodu rozsahu své činnosti a velkým polem působnosti v rámci svého zaměření. Rovněž ve vyšší míře využívají dohod o provedení práce, dohod o pracovní činnosti a tam, kde je to z povahy vykonávané činnosti možné lze využít i krátkodobou spolupráci formou brigády.

### **Problémy - kvalita zabezpečovaných služeb a její příčiny**

Outsourcing přináší novou sadu řídicích, právních a provozních problémů, které je třeba řešit. Aby proces outsourcingu fungoval efektivně, je třeba jim porozumět a správně s nimi zacházet. Pokud však nastanou problémy s dodavatelem zabezpečovaných služeb, kontraktem samotným či problémy v rámci interního zabezpečování služeb je vždy potřeba analyzovat možné příčiny v širších souvislostech. Problematika spojená s kvalitou zabezpečovaných služeb u krajských úřadů je podle zjištění nejčastěji zmiňována v souvislosti s činností pomocných služeb, zejména pak u úklidových a bezpečnostních služeb zabezpečovaných převážně externím způsobem. Hlavní příčiny jsou pak z okruhu jak ekonomických, systémových i personálních :

Stěžejní problematika je v této souvislosti spojena s odměňováním zaměstnanců. Je obecně známo, že řada těchto pomocných, externě zajišťovaných služeb je většinou prováděna pracovníky s relativně nízkou kvalifikací od které se zpravidla následně odvíjí i odměňování, v našem případě výše celkové mzdy. Druhotný problém je pak možno sledovat již v samotné personální oblasti dodavatelských firem, kdy jsou uvedena pracovní místa obsazována bez hlubší personalizace, často pouze jako výměna či náhrada zaměstnance, příp. na smlouvu uzavřenou na dohodu o provedení práce či pracovní činnosti. Následkem je absence jakékoliv motivace u těchto zaměstnanců s nízkými příjmy a důsledkem pak jejich časté střídání na těchto pracovních pozicích.

Ze systémového hlediska ohledně kvality služby potom problém primárně vychází z absence adekvátně definovat povahu očekávání služby prostřednictvím části dohody o úrovni služeb (SLA) či podobných, adekvátních metrik. V důsledku potom při případném selhání na straně poskytovatele služby nesplnění předem daných očekávání zvýší pravděpodobnost sporů mezi smluvními stranami a zpravidla tím ponechá zákazníkovi nedostatečné prostředky k pobídce poskytovatele služeb k plnění jeho smluvních závazků. Nejvíce je situace patrná u úklidových služeb a správy a údržby budov, kde je také stanovený rozsah práce neúplný nebo nepřesně definovaný. Nicméně chybí i u dalších služeb a v souhrnu tak dosahuje 35%.

KPI ukazatele jsou zastoupeny u služeb, u kterých jsou ze své povahy vyžadovány, vykazují ale mnohem nižší absenci při jejich standardizaci u jednotlivých služeb oproti výše uvedeným SLA ukazatelům.



**Tabulka 11: Silné a slabé stránky daných rozhodnutí podle způsobu zabezpečování služeb**

INTERNÍ		EXTERNÍ	
Silné stránky	Slabé stránky	Silné stránky	Slabé stránky
Jasně rozdělení kompetencí	Nižší zastupitelnost při nenadálých a mimořádných událostech (nemocnost, dovolené, školení apod.)	Dobrá komunikace a spolupráce s poskytovateli služeb včetně pravidelného monitoringu	Přílišná orientace na kritérium nejnížší nabídkové ceny
Přímá kontrola nad vykonávanými činnostmi s možností okamžitého řešení problémů		Využívání otevřeného řízení jako transparentního nástroje zadávání veřejných zakázek	Vysoký podíl smluv uzavřených na dobu neurčitou
			Vyšší fluktuace zaměstnanců u pomocných služeb se sekundárním vlivem na kvalitu poskytovaných služeb

*Zdroj: vlastní zpracování na základě podkladů z provedeného výzkumu*

### Důvody backsourcingu (reinsourcingu)

Hlavní důvod backsourcingu je často spojován s problematikou selhání, případně s důsledky neúspěšného nebo problémového outsourcingového partnerství a tato změna je pak zpravidla realizována po vypršení sjednané doby kontraktu.

V případě krajských úřadů byly šetřením zjištěny víceméně ojedinělé případy těchto změn a ve své podstatě se uvedená problematika týkala úklidových služeb - celkem 4 případy. Jako hlavní příčina byla uvedena opakovaná nespokojenost s kvalitou vykonávané práce, z toho v jednom případě došlo ke kumulaci problémů (kvalita, trvalé problémy ohledně komunikace a neochota řešit vzniklé problémy). V oblasti správy IT byl řešen jeden případ, kdy příčinou byly opakované pozdní dodávky zadaných úkolů spojené s nedodržováním sjednaných termínů u více projektů. Zde pak organizace přešla na kompletní zabezpečování služeb IT interním způsobem.

Nutno však v této věci poznamenat, že není vždy snadné se z outsourcingového vztahu vymanit, proto je důležité zajistit, aby bylo učiněno vše pro vyřešení problémů ve vztazích nebo jednoznačně určit, zda bude případný insourcing, jakožto zpětný přechod k internímu zabezpečování pro organizaci skutečně výhodný. Krajské úřady proto mají snahu řešit případné problémy dostupnými způsoby zakotvenými ve smlouvách.

Podle Vanroelena (2020) jsou přechody v rámci zabezpečování služeb ve veřejném sektoru z jedné formy řízení na druhou poměrně složitou záležitostí, která v sobě zahrnuje veřejné řízení, ekonomiku podniku, právní a širší politické aspekty. To je také jedním z důvodů důležitosti pro zmapování všech požadovaných přechodných opatření a důsledků pro všechny zúčastněné

strany, ne pouze pro přímo zapojený subjekt. Změna typu řízení v rámci uskutečněných změn má důsledky nejen pro interní a externí zaměstnance, ale i pro další zúčastněné právní subjekty.

V porovnání se zahraničím je v ČR externí zabezpečování služeb v rámci veřejném sektoru relativně stabilní formou. Největších přechodových změn v uvedené oblasti tak zaznamenala v posledních 5 letech Velká Británie a to směrem k insourcingu, převážně z ekonomických důvodů. Chceme-li zjistit, kde outsourcing služby nedosáhl původního očekávání, kde existují příležitosti ke zlepšení jejich úsilí, musíme nejprve plně porozumět kvantifikovaným metrikám dohodnutým na začátku v rámci jednotlivých smluv, kde outsourcer se odchýlil od očekávané cesty. Pouze s úplným oceněním toho můžete začít připravovat akční plán pro dosažení lepších výsledků prostřednictvím poučení z chyb nebo zmeškaných příležitostí či možností v minulosti.

## 5.2 Doporučení

Prostřednictvím vyhodnocení dotazníkového šetření byly identifikovány přístupy krajských úřadů České republiky jako institucí veřejné správy k zabezpečování služeb úklidu, ostrahy, služeb IT, správy a údržby budov, stravování, dopravy a právních služeb. Cílem této části bude navrhnout možná opatření pro zlepšení nedostatků na těchto úřadech.

V návaznosti na daná zjištění se autor pokusí formulovat některá doporučení více či méně zaměřená na otázky nejen spojené se systémem zabezpečování služeb jako celku, ale také na efektivní a transparentní alokace prostředků vynakládaných na tyto služby.

Podle námi zjištěných skutečností více jak 70% krajských úřadů nemá zřízeno samostatné pracoviště odpovědné jak za přípravu, tak za celkovou realizaci a následné řízení jednotlivých outsourcovaných služeb. Celkově tak proces outsourcingu není řízen centrálně a veškerá činnost v této oblasti je přenesena a rozdělena na příslušné odbory v rámci příslušných agend úřadu. Absencí koordinačního pracoviště může pak docházet nejen k nedostatečnému nebo složitému přenosu poznatků a zkušeností, ale i k odchýlkám v celkové implementaci u outsourcovaných služeb v rámci jednoho úřadu.

Možným doporučením v dané věci je vytvoření orgánu koordinace outsourcingu, příp. vytvoření oddělení specializované na smluvní management. Přitom není nutností přímo navyšovat počty zaměstnanců ale lze využít možností současného personálního stavu a pověřit pak touto agendou některou ze stávajících organizačních součástí v rámci úřadu včetně zajištění lidských zdrojů.

Jelikož samotný proces implementace outsourcingu vyžaduje nastavení průběžného hodnocení ekonomické výhodnosti, měl by zadavatel v určitých časových intervalech vyhodnocovat přínosy outsourcingu (doposud je monitoring činnosti služeb zaměřen převážně na kvalitu) a mít k tomu k dispozici takové podklady, které vyhodnocení umožní.

## ZHODNOCENÍ POZNATKŮ A DOPORUČENÍ

---

Další možností je podle potřeby využít role konzultanta v této oblasti problematiky. Zkušenosti ze zahraničí (Grubišić, 2018 ; Vanroelen, 2020), kde se zpravidla jedná o běžnou praxi dokazují, že tato nezávislá koordinace odstraní „provozní slepotu“, pomůže také standardizovat dílčí prvky řešení v kontextu porovnatelného prostředí a také přináší inspiraci, neboť má zkušenosti s různými zadavateli.

Významným doporučením je rovněž nutnost omezení místy již zavedeného trendu týkajícího se výběru potenciálních dodavatelů služeb podle nejnižších nabídkových cen, kde jak bylo již výše popsáno existuje ve většině případů (60 %) přímá souvislost s kvalitou zabezpečovaných (zejména pak pomocných) služeb. Zde je možnost dle potřeb využívat vícekriteriálních metod, kterých je sice u krajských úřadů využíváno, nicméně jejich váha při konečném rozhodování včetně míry jejich důležitosti u daných služeb dosahuje obecně nízkých hodnot.

Při výběru externího dodavatele dosahuje kritérium zkušeností a praxe externího dodavatele nízké hodnoty 62%. V praxi však platí, že pokud nejsou zkušenosti a praxe dostatečné dochází ke vzniku problémů zejména v oblasti kvality zabezpečované služby. Toto kritérium by mělo být bráno v potaz a zohledňováno v podstatně větší míře než tomu bylo doposud a ne pouze u služeb odborného zaměření (i když se to dá z povahy vykonávaných činností pochopit).

Zavedení systému nákladových středisek má svůj klíčový význam z hlediska účtování nákladů a s tím spojenou vypovídací hodnotu ohledně skutečné ceny jednotlivých zabezpečovaných služeb. V současnosti tak není jednoduché zjistit v dané oblasti relevantní informace, což v konečném důsledku komplikuje možnost vzájemné komparace z pohledu efektivity externí nebo interní formy zabezpečování služeb ve veřejných institucích. Důvody pak vychází již ze samotného principu, kdy pouze systém účtování podle nákladů je schopen poskytnout dostatečné informace. Zavedením výše uvedených středisek by tak ve veřejných institucích došlo k využívání manažerských technik známých již řadu let z oblasti soukromého sektoru. Podle Ochrany (2005, s. 44-45) by takto vznikl funkční systém, kde *„každý segment veřejného sektoru (nákladové středisko) bude pojmán jako produkční systém, kde jeho manažeři při jeho fungování sledují ekonomické hledisko hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti.“*

Pro vytvoření nákladových středisek musí být zaveden systém umožňující kalkulovat plné náklady produkce a alokovat všechny příjmy z příslušné aktivity na konkrétní středisko (Mikušová Meričková, Fanta, 2012, s. 113). Nákladové účetnictví identifikuje náklady na předem definované jednotky služby a od těchto nákladů můžeme dále odvodit již samotnou cenu služby případně požadovaný příspěvek z veřejných zdrojů na zabezpečování této služby.

Základní podmínkou úspěšného fungování těchto středisek je hlavně zodpovědnost na straně manažerů za rozpočet střediska, dále pravomoc realizovat výdaje ve své oblasti spojené se zodpovědností za zabezpečování služeb, kterým byly rozpočtové prostředky adresně přiděleny a v neposlední řadě průběžná kontrola fungování těchto středisek.

Před rozhodnutím využít externího zabezpečování služeb nedochází u poloviny těchto rozhodnutí k vyhotovení analýzy či studii proveditelnosti, která by tak zdůvodnila možný přínos outsourcingu (z kvantitativního a kvalitativního hlediska). Realizace takové analýzy může také odpovědět na základní souvislosti využití outsourcingu a následně zlepšit celkové efekty z jeho využití. Proto se doporučuje, aby taková analýza předcházela každému využití externích služeb na krajských úřadech, zejména pak u činností většího rozsahu.

## ZÁVĚR

Dnešní rychle sa měnící podmínky na pozadí aktivit ekonomických subjektů vyžadují po organizacích neustále lepší schopnosti a možnosti se této situaci nějakým způsobem co možná nejlépe přizpůsobovat. A veřejný sektor není v této věci výjimkou.

Omezené finanční rozpočty mají vliv nejen na státní rozpočet, ale také na rozpočty územně samosprávných celků, proto jsou pojmy jako efektivnost, hospodárnost či účinnost stále častěji zmiňovány a to nejen ve veřejném, ale i v soukromém sektoru. Kvalitně fungující, výkonné a efektivní organizace veřejného sektoru by se proto měly snažit zamezit plýtvání s těmito zdroji. Stále více se mluví o efektivním řízení veřejné správy nejen z hlediska státní úrovně, ale i z pozice územně samosprávných celků.

Ochrana a kol. (2007) ohledně uvedeného tématu upozorňuje např. na to, že v praxi veřejného sektoru je třeba zaměřit se zejména na efektivní, legální a transparentní alokace prostředků vynakládaných na služby. Především ale v dané věci doporučuje zajistit efektivní, účelnou a hospodárnou formu zajištění a rovněž transparentní způsob výběru potenciálního dodavatele. S cílem zvýšení efektivity tak přichází do oblasti veřejné správy také metody, principy a postupy uplatňované v soukromém sektoru, bohužel ne vždy je možné všechny tyto metody v prostředí veřejného sektoru plně uplatnit.

Cílem diplomové práce bylo zmapování současného stavu z hlediska možností zabezpečování služeb v rámci institucí veřejného sektoru, konkrétně Krajských úřadů jednotlivých VÚSC České republiky. Dílčí cíle pak zkoumaly důvody a okolnosti rozhodování o jednotlivých možnostech zabezpečování služeb, dopady a problémy daných rozhodnutí hodnocené z několika různých úhlů pohledu. Celkový rozsah práce je rozložen do pěti hlavních kapitol.

První kapitola se zabývá teoretickým exkurzem sledované problematiky v oblasti veřejného sektoru a teoretickým pojetím veřejných služeb včetně způsobů jejich financování doplněná o stručný popis z oblasti New Public Managementu.

Druhá kapitola podrobně sledovala jednotlivé možnosti zabezpečování služeb ve veřejném sektoru včetně jejich výhod a nevýhod a dále s důrazem na možná rizika, která s sebou přináší kontrahování služeb. V obecné rovině jsou zde zmíněny také způsoby měření efektivnosti a rovněž problematika spojená s veřejnými zakázkami, které s uvedeným tématem úzce souvisí. Metodickým východiskem pro zpracování těchto kapitol bylo studium jak domácí tak zahraniční literatury a dostupných dokumentů z oblasti výše uvedené problematiky.

Třetí, analyticky zaměřená kapitola již zkoumala konkrétní informace týkající se možností či způsobů poskytování vybraných služeb u krajských úřadů VÚSC podle předem stanovených hodnotících kritérií vycházejících ze zvolené metodologie. Cílem dotazníkového šetření bylo zejména zmapování klíčových údajů a kritérií uvedených dodavatelských subjektů včetně možností a způsobů jejich výběru. Dále byly zjišťovány důvody, příčiny a hlavní determinanty

rozhodnutí pro jednotlivé možnosti zabezpečování služeb s podrobnějším rozbohem zaměřeným na formu externího zabezpečování, jako dominující varianty u námi vybraných služeb.

Čtvrtá kapitola hodnotí externí způsob poskytování z hlediska společensko-ekonomické efektivnosti podle předem daných kritérií a v návaznosti na zjištěné skutečnosti z empirického výzkumu hodnocené dotazníkovým šetřením v předchozí kapitole byly navrženy (doporučeny) možná řešení zjištěných nedostatků. Náplní poslední kapitoly je potom analýza problémů a dopady daných rozhodnutí v této oblasti a to včetně návrhu možných opatření.

Shrnutí praktické části tohoto výzkumu lze prezentovat v několika stěžejních bodech. V rámci zjišťování jednotlivých forem poskytování služeb lze konstatovat, že převažuje externí způsob jejich poskytování a to téměř v 70% případů a dále skutečnost, že tyto služby poskytuje v drtivé většině soukromý subjekt, pokud není pro tento účel zřízena jiná organizace. Externí forma zabezpečování má rovněž převahu u všech zkoumaných kraských úřadů. Výjimkou je zde Krajský úřad Pardubického kraje, který si naopak 70% těchto činností zabezpečuje interně. Z hlediska typu služeb je pak externí forma využívána u stravovacích služeb (100%), dále pak u bezpečnostních a také úklidových služeb. Interní potom u služeb IT a dopravy. Největší podíl částečného outsourcingu je pak u služeb IT.

U krajských úřadů je pro výběr externích dodavatelů využíváno převážně otevřeného řízení, jako transparentního druhu zadávacího řízení spojeného rovněž s vysokou mírou konkurence při výběrovém procesu. K tomuto účelu mají všechny krajské úřady zpracovanou jednotnou metodiku, podle které v uvedené věci postupují. Hlavním kritériem výběru je v převaze nejnižší cenová nabídka, u vícekritériálního výběru potom kritériem spojené s personálními kapacitami pro zajištění služby. Jako hlavní problém vidím zejména velký podíl smluv sjednaných na dobu určitou a také převahu kritéria nejnižší cenové nabídky, která mohou mít nejenom ekonomické ale rovněž dopady kvalitativního zaměření.

Řešení problémů s nedodržením závazků vyplývajících ze smlouvy využívá synergie několika možností najednou a dosahuje tak dobré úrovně v dané věci. Z hlediska kontroly a spolupráce s dodavatelem je dosaženo rovněž dobrých výsledků, zejména z hlediska pravidelnosti kontrol a monitorovací činnosti.

Pokud budeme prezentovat hlavní důvody pro jednotlivé formy zabezpečování služeb, pak u interní formy převládá hlavní důvod lepší celkové kontroly jednotlivých činností úřadu spojený s obavou z úniku důležitých informací z dané organizace. Tyto důvody mimo jiné korespondují i teoretickým pojetím této problematiky.

U externí formy má největší význam vytěsnit pomocné, neklíčové činnosti z úřadu, soustředit se tak na vlastní činnost a to vše ve spojení s úsporou nebo snížením nákladů, které jsou rovněž v souladu s teoretickým pojetím, tak jako u interní formy.

Mezi hlavní dopady daných rozhodnutí patří u externí formy zejména převaha kritéria nejnižší cenové nabídky a vyšší (přehnaná) očekávání od tohoto způsobu zabezpečování služeb, u interní formy pak dopad v podobě lidských zdrojů z hlediska nižší zastupitelnosti při nenadálých či mimořádných situacích.

## ZÁVĚR

---

Jako možná doporučení v návaznosti na zjištěné skutečnosti lze považovat snížit podíl smluv na dobu neurčitou spolu s preferencí kritéria ekonomicky nejvýhodnější nabídky, před rozhodnutím o outsourcingu provést u vybraných činností analýzu proveditelnosti a v neposlední řadě v rámci možností zajistit středisko pro řízení smluvního managementu u organizací, kde to zřízeno doposud nebylo.

Máme - li výše uvedené poznatky jednotlivých výzkumů shrnout, pak převaha outsourcingu veřejných služeb je dnes již zcela běžnou praxí. Veřejné služby jsou většinou zabezpečovány soukromými firmami, část z nich tvoří obchodní společnosti. Převážná většina smluv je uzavírána na dobu neurčitou, pokud jsou uzavřeny na dobu určitou, jsou využívány zejména u pomocných služeb a hlavním důvodem využití soukromého sektoru při zabezpečování služeb v sektoru veřejném je uváděno ekonomické hledisko tj. snižování celkových nákladů.

Možným přínosem této diplomové práce je zejména na základě zjištěných skutečností z oblasti zabezpečování služeb ve veřejném sektoru tyto poznatky uplatnit u krajských úřadů, kde dané šetření probíhalo s možným cílem realizovat nejen ekonomické ale i mimoekonomické změny s tímto související, které mohou být důležité z hlediska dalšího fungování těchto úřadů. Práce může být rovněž základním (výchozím) podkladem pro podobné typy výzkumů i pro další, zejména detailnější rozbory nebo výzkumy podobného zaměření. Zároveň může sloužit pro komparaci uvedené problematiky nejenom v rámci podobných, ale i jiných odvětví veřejného sektoru.

## Použité zdroje

- [1] BEBLAVÝ, M., SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. *Inštitucionálne dilemy pri zabezpečení verejných služieb*. Bratislava: Adin, 2006. ISBN 80-89244-10-6.
- [2] BEL, Germa, FAGEDA, Xavier, WARNER, Mildred. *Is Private Production of Public Services Cheaper Than Public Production? A MetaRegression Analysis of Solid Waste and Water Services*. *Journal of Policy Analysis and Management*, 2010, roč. 29, č. 3.
- [3] BENČO, J. *Verejný sektor a verejné služby*. Kunovice: Evropský polytechnický institut, 2005, 186 s. ISBN 8073140632.
- [4] BENČO, J., KUVÍKOVÁ, H. a kol. *Ekonomika verejných služieb*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Ekonomická fakulta, 2011. 334 s. ISBN 978-80-557-0323-7.
- [5] BULETIN ADVOKACIE 7-8/2016. *Zásady zadávání veřejných zakázek*. [online]. 2016 [cit. 2019-09-25]. Dostupné také z [www](http://www.bulletin-advokacie.cz/zasady-zadavani-verejnych-zakazek): <<http://www.bulletin-advokacie.cz/zasady-zadavani-verejnych-zakazek>>
- [6] COASE, Ronald H., 1991. The institutional structure of production - Nobel Lecture. In: *Essays on Economics and Economists*. Chicago: Chicago University Press.
- [7] DELOITTE LLP, 2015. *Global outsourcing and insourcing survey* [online]. Deloitte Group. 2015. [cit. 2020-11-19]. Dostupné také z [www](http://deloitte.wsj.com/cfo/files/2012/09/GlobalOutsourcingandInsourcingSurvey.pdf) : <<http://deloitte.wsj.com/cfo/files/2012/09/GlobalOutsourcingandInsourcingSurvey.pdf>>
- [8] DOMBERGER, Simon. *The Contracting Organization. A Strategic Guide to Outsourcing*. 1st. ed. Oxford: Oxford University Press, 1998. 229 s. ISBN 0198774575.
- [9] FANTA, Petr. *Outsourcing*. Vysoká škola ekonomická v Praze [online]. 2004 [cit. 2019-09-18]. Dostupné také z: <<https://webhosting.vse.cz/ekisl/prace/Fanta.pdf>>
- [10] FIGGIS, H., GRIFFITH, G. *Outsourcing in the Public Sector*. Briefing Paper No. 22/97. New South Wales Parliament Library Research Service, 1997. ISBN 0731059999. [online]. [cit. 2019-08-22]. Dostupné také z [www](http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parliament/publications.nsf/0/EF548734EB40557CA256ECF000A1FE5/$File/22-97.pdf): <[http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parliament/publications.nsf/0/EF548734EB40557CA256ECF000A1FE5/\\$File/22-97.pdf](http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parliament/publications.nsf/0/EF548734EB40557CA256ECF000A1FE5/$File/22-97.pdf)>



- [11] GRUBIŠIĆ ŠEBA, Mihaela, 2018. *Outsourcing Rules in the Public and the Private Sector, Positive and Negative Aspects of Outsourcing*. [online] Mário Franco, IntechOpen. [cit. 2020-10-11]. DOI: 10.5772/intechopen.75869. Dostupné také z: <<https://www.intechopen.com/books/positive-and-negative-aspects-of-outsourcing/outsourcing-rules-in-the-public-and-the-private-sector>>
- [12] HALÁSKOVÁ, Renáta. *Katalog veřejných služeb*. Vysoká škola logistiky v Přerově [online]. Přerov: Katedra ekonomických, právních a společenských disciplín, 2018 [cit. 2019-08-10]. Dostupné také z: [www: <https://vslg.cz/wp-content/uploads/2018/06/11\\_halaskova.pdf>](http://www.vslg.cz/wp-content/uploads/2018/06/11_halaskova.pdf)
- [13] HOLLÝ, Matúš. *Outsourcing versus in-house produkce ve veřejném sektoru*. [online]. Brno, 2012. [cit. 2019-09-26]. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta. Vedoucí práce Markéta Páleníková. Dostupné také z: <<https://is.muni.cz/th/myfom/>>
- [14] HRONEC, Š., MERIČKOVÁ, B., VLČEK, P. *Teória a prax kontroly vo verejnom sektore*. Banská Bystrica : Univerzita Mateja Bela, Ekonomická fakulta, 2006. 126 s. ISBN 80-8083-187-4.
- [15] HOSPODÁŘSKÁ KOMORA ČR (HKČR). *Výroční zprávy o stavu veřejných zakázek v České republice*. [online]. Praha, 2020. [cit. 2020-10-02]. Dostupné také z [www: https://www.komora.cz/legislation/53-20-vyrocni-zprava-o-stavu-verejnych-zakazek-v-ceske-republice-za-rok-2019-t-25-5-2020/](http://www.komora.cz/legislation/53-20-vyrocni-zprava-o-stavu-verejnych-zakazek-v-ceske-republice-za-rok-2019-t-25-5-2020/)
- [16] HYÁNEK, Vladimír, Zuzana PROUZOVÁ a Simona ŠKARABELOVÁ. Zabezpečování veřejných služeb. In *Neziskové organizace ve veřejných službách*. 1.vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 292 s. ISBN 978-80-210-4423-4.
- [17] *Insourcing: A Guide to Bringing Local Authority Services Back In-House*. Manchester: Association for Public Service Excellence, 2009. 63 s. ISBN 9780954834975.
- [18] KUDA, František a Eva BERÁNKOVÁ. *Facility management v technické správě a údržbě budov*. Praha: Professional Publishing, 2012. 266 s. ISBN 9788074311147.
- [19] LANE, Jan. *New Public Management*. London: Routledge, 2000. 242 s. ISBN 9780415231862.
- [20] LOUDA, Tomáš, Jiří GROSPÍČ a Lenka VOSTRÁ, ed. *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice: sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-7380-001-2.

- [21] LUKAŠÍKOVÁ, Elena. *Ekonomické a další vlivy veřejného sektoru na fungování soukromého sektoru v oblasti pohostinství*. [online]. 143 s. Zlín, 2018 [cit. 2019-10-25]. Diplomová práce. Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně. Fakulta managementu a ekonomiky, Ústav regionálního rozvoje. Vedoucí práce Pavel Grebeníček. Dostupné také z [www: <http://hdl.handle.net/10563/44881>](http://hdl.handle.net/10563/44881)
- [22] LUKÁŠOVÁ, Růžena. *Měření spokojenosti občanů s veřejnými službami jako součást řízení kvality v organizacích veřejného sektoru*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009, 118 s. ISBN 9788021051126.
- [23] MAAYTOVÁ, Alena, František OCHRANA a Jan PAVEL. *Veřejné finance v teorii a praxi*. 1.vydání. Praha: Grada Publishing, 2015, 208 s. ISBN 978-80-247-5561-8
- [24] MAISNER, Martin a Jiří ČERNÝ. *Právní aspekty outsourcingu*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, xvi, 163 s. ISBN 9788073577469.
- [25] MANAGEMENT MANIA. *K čemu je offshoringu v praxi*. [online]. 2018 . [cit. 2019-09-25]. Dostupné také z [www: <https://managementmania.com/cs/offshoring>](https://managementmania.com/cs/offshoring)
- [26] MASTELOVÁ, Tereza. *Outsourcing ve veřejném sektoru* [online]. 2013. [cit. 2019-10-18]. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko- správní fakulta. Vedoucí práce Jana Soukopová. Dostupné také z [www: <https://is.muni.cz/th/quuks/>](https://is.muni.cz/th/quuks/).
- [27] McIVOR, Ronan. *The Outsourcing Process: Strategies for Evaluation and Management*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 325 s. ISBN 0521844118.
- [28] MEDVEĎ J., NEMEC, J., ORVISKÁ, M., ZIMKOVÁ, E. *Verejné financie*. Bratislava: Sprint, 2005, ISBN 80-890-8532-6.
- [29] MENDELOVA UNIVERZITA. *Vývoj přístupů k řízení ve veřejné správě*. [online]. e-knihovna: Mendelova univerzita v Brně, 2017 [cit. 2019-08-12]. Dostupné také z: [https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz\\_cast.pl?cast=60948](https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz_cast.pl?cast=60948)
- [30] MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, Beáta a Petr FANTA. *Optimalizace outsourcingu ve veřejném sektoru*. vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, 142 s. ISBN 978-807-3579-906.

- [31] MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, Beáta a Zuzana VOZÁROVÁ. *Determinanty prínosu outsourcovania služieb vo verejnom sektore*. *Ekonomika a management* [online]. 2012. 15(3), 63-74 [cit. 2020-09-20]. ISSN 2336-5604. Dostupné také z [www: <http://www.ekonomie-management.cz/en/archiv/search/detail/862-determinanty-prinosu-outsourcovania-sluzieb-vo-verejnom-sektore/>](http://www.ekonomie-management.cz/en/archiv/search/detail/862-determinanty-prinosu-outsourcovania-sluzieb-vo-verejnom-sektore/)
- [32] MINISTERSTVO FINANCÍ ČR (MFČR). *Výkladový slovník pojmů/efektivita/* [online]. 2019. [cit. 2019-08-20]. Dostupné také z [www: https://www.google.com/search?q=v%C3%BDkladov%C3%BD+slovn%C3%ADk+ministerstvo+financ%C3%AD&rlz=1C1AOHY\\_enCZ709CZ773&oq=v%C3%BDkladov%C3%BD+slovn%C3%ADk+ministerstvo+financ%C3%AD&aqs=chrome..69i57.19586j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=v%C3%BDkladov%C3%BD+slovn%C3%ADk+ministerstvo+financ%C3%AD&rlz=1C1AOHY_enCZ709CZ773&oq=v%C3%BDkladov%C3%BD+slovn%C3%ADk+ministerstvo+financ%C3%AD&aqs=chrome..69i57.19586j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8)
- [33] MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. *Metodika zadávání veřejných zakázek*. [online]. Praha, 2014. 64s. [cit. 2019-10-02]. Dostupné také z [www: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/33963307-4c88-4f14-a816-6f33057648b7/Methodika\\_uprava2014-\(5\)-\(obnoveny\).pdf>](http://www.portal-vz.cz/getmedia/33963307-4c88-4f14-a816-6f33057648b7/Methodika_uprava2014-(5)-(obnoveny).pdf)
- [34] MINISTERSTVO VNITRA ČR (MVČR). *Analýza veřejných služeb v sekci modernizace veřejné správy*. [online]. 2006 [cit. 2019-08-25]. Dostupné také z [www: <http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/v\\_sluzby/analy\\_vs.html>](http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/v_sluzby/analy_vs.html)
- [35] MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Smart Administration*. [online]. 2018 [cit. 2019-08-25]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/odbor-reformy-a-regulace-kvality-verejne-spravy-smart-administration.aspx>
- [36] MUSGRAVE, R., MUSGRAVEOVÁ, P. *Veřejné finance v teorii a praxi*, Management Press, Praha, 1994. ISBN 8085603764
- [37] NÁRODNÍ ÚSTAV VZDĚLÁVÁNÍ (NUV). *Informace o územně-správním členění České republiky*. [online]. 2012. [cit. 2019-05-07]. Dostupné také z [www: http://www.nuov.cz/t/informace-o-uzemne-spravnim-cleneni-ceske-republiky](http://www.nuov.cz/t/informace-o-uzemne-spravnim-cleneni-ceske-republiky)
- [38] NEMEC, Juraj a Beáta MERIČKOVÁ. *Zmluvné zabezpečovanie verejných služieb v rozmere efektívnosti a kvality*. [online]. Vysoká škola ekonomická Praha: 2007. [cit. 2020-05-05]. Dostupné také z: [http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/1180481712\\_sb\\_nemec\\_merickova.pdf](http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/1180481712_sb_nemec_merickova.pdf)
- [39] NISKANENN, William. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine-Atherton, 2007, 252 s. ISBN 9780202309590.

- [40] OCHRANA, František a Milan PŮČEK. *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: smart administration*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. 246 s. ISBN 9788073576677.
- [41] OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Praha: Grada, 2010. 264 s. ISBN 978802473228.
- [42] OCHRANA, František. *Veřejné služby - jejich poskytování, zadávání a hodnocení - teorie a metodika poptávkového způsobu poskytování a zadávání veřejných služeb na úrovni municipalit*. vyd. 1. Praha: Ekopress, 2007, 167 s. ISBN 9788086929316.
- [43] OCHRANA, František. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky: jejich tvorba, hodnocení a kontrola*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, 220 s. ISBN 978-80-7357-644-8
- [44] OCHRANA, František. *Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek: (ekonomická analýza)*. Vyd. 1. Praha: Ekopress, 2008, 153 s. ISBN 9788086929460
- [45] OCHRANA, František. *Nákladově užitkové metody ve veřejném sektoru*. Vyd. 1. Praha: Ekopress, 2005, 175 s. ISBN 8086119963.
- [46] OCHRANA, F., ŠUMPÍKOVÁ, M., PAVEL, J., NEMEC, J. a kol. *Efektivnost zabezpečování vybraných veřejných služeb na úrovni obcí, VŠE* Praha: Nakladatelství Oeconomica 2007. 149 s. ISBN 978-80-245-1259-4.
- [47] OŽIVENÍ.CZ. *Co je veřejná zakázka ve smyslu zákona o veřejných zakázkách?*, 2017. [online]. Portál Oživení.cz, nezisková organizace. [cit. 2019-04-16]. Dostupné také z www: <<https://www.oziveni.cz/faqs/co-je-verejna-zakazka-ve-smyslu-zakona-o-verejnych-zakazkach/>>
- [48] OŽIVENÍ.CZ. *Otevřenost zadávacích řízení v ČR*. 2018. [online]. Portál Oživení.cz, nezisková organizace. [cit. 2019-04-04]. Dostupné také z: <<http://www.oziveni.cz/verejne-zakazky-v-cr-a-sr/otevrenost-zadavacich-rizeni-v-cr-2/#Obsah>>
- [49] PÁLENÍKOVÁ, Markéta. *Poskytování veřejných služeb, (učební materiál)*. [online]. [cit. 2020-11-28]. Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, Brno: 2014. 26 s. Dostupné také z www: <[https://is.muni.cz/auth/el/econ/jaro2014/MPV\\_VZVP/um/31766814/Poskytovani\\_verejnych\\_sluzeb.pptx?info](https://is.muni.cz/auth/el/econ/jaro2014/MPV_VZVP/um/31766814/Poskytovani_verejnych_sluzeb.pptx?info)>

- [50] PAVEL, Jan. *Testování Brown-Potoskiho modelu v České republice*. In: ŠKARABELOVÁ, Simona, ed. *Problematika zabezpečování veřejných služeb: sborník z mezinárodní vědecké konference pořádané Katedrou veřejné ekonomie ESF MU a Centrem pro výzkum neziskového sektoru*. Brno: Tribun EU, 2007. Knihovnicka.cz. ISBN 9788073990305.
- [51] PAVEL, Jan. *Základní analýza problematiky veřejných zakázek z pohledu 3E*, MMR, 2008. [online], [cit.19-10-10]. Dostupné také na [www: http://www.portalvz.cz/Uploads/Methodiky/Priloha-B-4---3E-vs-principy-ZVZ](http://www.portalvz.cz/Uploads/Methodiky/Priloha-B-4---3E-vs-principy-ZVZ)
- [52] PAVEL, Jan. *Veřejné zakázky a efektivnost*. Vyd. 1. Praha: Ekopress, 2013, 123 s. ISBN 978-80-87865-04-0.
- [53] PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI, 2008, 712 s. ISBN 9788073573515.
- [54] PÍCHOVÁ, Simona. *Měření efektivnosti poskytovaných veřejných služeb*. [online]. Pardubice: 2017 [cit. 2019-10-18]. Dizertační práce. 122 s. Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní. Vedoucí práce Jan Stejskal. Dostupné také z [www : <https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/69198/PichovaS\\_Mereni\\_efektivnosti\\_poskytovanych\\_ver.sluzeb.pdf?sequence=1&isAllowed=y>](http://www: <https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/69198/PichovaS_Mereni_efektivnosti_poskytovanych_ver.sluzeb.pdf?sequence=1&isAllowed=y>).
- [55] POPESKO, Boris a Šárka PAPADAKI. *Moderní metody řízení nákladů: jak dosáhnout efektivního vynakládání nákladů a jejich snížení*. 2. aktualizované a rozšíř. vydání. Praha: Grada Publishing, 2016. Prosperita firmy. 264 s. ISBN 978-80-247-5773-5.
- [56] ŘEŽUCHOVÁ, Markéta. *Fenomén Public- Private Partnerships a poskytování veřejných služeb*. Masarykova univerzita Brno, 2010, 176 s. ISBN 9788021054097
- [57] ŘEŽUCHOVÁ, Markéta. *Partnerství veřejného a soukromého sektoru: Analýza možností efektivního zabezpečování veřejných služeb* [online]. 189 s. Brno, 2010. [cit. 2019-10-27]. Disertační práce. Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta. Vedoucí práce Vladimír Hyánek. Dostupné také z [www: <hps://is.muni.cz/th/o45f3/>](http://www: <hps://is.muni.cz/th/o45f3/>).
- [58] ŘEŽUCHOVÁ, M., HYÁNEK, V. *Role soukromého sektoru v poskytování veřejných služeb*. 1.vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 64 s. ISBN 9788021048881.
- [59] SCHNIEDERJANS, J. Marc, Dara SCHNIEDERJANS a Ashlyn SCHNIEDERJANS. *Outsourcing and Insourcing in an International Context*. Routledge, 2015. ISBN 9781317463344.

- [60] SOMOROVÁ, V., *Facility management*. První vydání. Praha: Professional Publishing, 2014. 165 s. ISBN 978-80-7431-141-3.
- [61] STEJSKAL, Jan et al., *Teorie a praxe veřejných služeb*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwers ČR, 2017, 259 s. ISBN 978-80-7552-726-4.
- [62] STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. a kol.: *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*, Praha: Computer Press, 1998, 226 s. ISBN 80-7226-112-6.
- [63] STÝBLO, Jiří. *Outsourcing a outplacement: vyčleňování činností a uvolňování zaměstnanců - praxe a právní souvislosti*. Vyd.1. Praha: ASPI, 2005, 114 s. ISBN 8073570947.
- [64] ŠTRUP, O., *Základy facility managementu*. Praha: Professional publishing, 2014, ISBN 9788074311437.
- [65] TETŘEVOVÁ, L. *Veřejná ekonomie*. Praha: Professional Publishing, 2008, 185 s., ISBN 978-80-86946-79-5.
- [66] TRANSPARENCY.CZ . *Férové zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha: 2020. [cit. 2020-10-18]. Dostupné také z : <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2019/03/F%C3%A9rov%C3%A9-ve%C5%99ejn%C3%A9-zak%C3%A1zky-v-ESI-fondech-P%C5%99%C3%ADru%C4%8Dka-pro-zadavatele.pdf>
- [67] VANROELEN, Christophe et al., *Insourcing, outsourcing or back sourcing? The case of the Brussels Regional administration*. [online]. Brussels Studies: 2020. [cit. 2020-11-18]. General collection, no 145, Online since 05 July 2020. Dostupné z www : <<https://journals.openedition.org/brussels/4843?lang=en>>
- [68] VODÁČEK, Leo, VODÁČKOVÁ, Olga : *Moderní management v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 2006. 295 s. ISBN 8072611437.
- [69] Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- [70] Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

## **Příloha A     Dotazník zabezpečování služeb**

**Příloha A „Dotazník zabezpečování služeb“ tvoří samostatnou přílohu, která byla vložena spolu s diplomovou prací do Informačního systému Masarykovy univerzity**

## Příloha B Kvantifikace faktorů efektivity podle určených znaků

FAKTOR - ZÁKLADNÍ PŘEDPOKLAD	KVALITATIVNÍ ZNAK	ČÍSELNÁ VÁHOVÁ KVANTIFIKACE
Používání vybraných kritérií při hodnocení uchazečů o veřejnou zakázku	ekonomicky nejvýhodnější nabídka	100
	nejnižší cena	50
	neuvedeno (jiný způsob/y)	0
Míra konkurence při získávání veřejné zakázky	otevřené řízení	100
	zjednodušené podlimitní řízení	80
	užší řízení	60
	jednací řízení	30
	přímé zadání	0
Postup při nedodržení závazků ve smlouvě	zrušení smlouvy	100
	finanční sankce	70
	sjednání nápravy	30
	jiné možnosti	0
Typ platby externímu dodavateli za poskytnuté služby	platba za výkon	100
	fixní platba + platba za výkon	70
	fixní platba	30
	jiné typy nebo kombinace	0
Četnost komunikace s externím poskytovatelem služby	pravidelně dle harmonogramu	100
	nepravidelně	70
	pokud k tomu vedou důvody	30
	vůbec	0
Délka smlouvy (kontraktu)	na dobu určitou	100
	na dobu neurčitou	50
Frekvence monitorování poskytované služby	pravidelně	100
	nepravidelně (dle situace)	50
	bez monitoringu	0

Varianta odpovědi - souhlasu	Míra souhlasu
zásadně souhlasím	100%
souhlasím	50%
spíše nesouhlasím	25%
zásadně nesouhlasím	0%





## Rejstřík

Nebyly nalezeny položky rejstříku.