

Některé zkušenosti ze zapojování vnějších zdrojů v prostředí obrany (Pojmy „outsourcing“ a „insourcing“)

Nutnost vyrovnat se s poklesem vojenského rozpočtu v důsledku požadovaných velkých obranných a vojenských výkonů a zároveň snaha minimalizovat vliv tohoto snížení na obratyschopnost vedou v mnoha zemích NATO, ale i v jiných zemích k rozšíření úlohy soukromého sektoru při zajišťování služeb pro obranu a k důraznější aplikaci komerčního uvažování ve vojenských organizacích.

Chce-li naše ministerstvo obrany pokračovat v profesionalizaci armády, udržet připravenost armády a najít nové prostředky pro modernizaci, musí začít proces zapojování vnějších zdrojů a vsadit na tržní síly existující v soukromém sektoru [1]. Jak z ekonomického, vojenského, ale i politického hlediska si nemůžeme dovolit provádět nesčetné civilní podpůrné funkce v AČR při nedostatečné znalosti vlastních nákladů a absenci hospodářské soutěže.

V této stati proto uvedu některé poznatky za zapojování vnějších zdrojů v prostředí obrany na podkladě publikovaných zkušeností americké armády. Zkušenosti z dalších zemí Aliance lze nalézt v dalších zdrojích [2]. Toto pojednání není vyčerpávající, ale je jej nutno chápat jako příspěvek k probíhající diskusi o místě a poslání outsourcingu v prostředí AČR a jeho realizaci.

Obecné vymezení outsourcingu

Outsourcing je pojem pocházející z americké angličtiny, výraz *to outsource* znamená „vytěsnit“, „odsunout“. Český bychom mohli outsourcing definovat jako „využívání externích služeb“. Podnik může v rámci své činnosti pro své potřeby využívat jednak zdroje, které má uvnitř podniku k dispozici. Outsourcing je takový stav, kdy vstup, který by jinak podnik získával z vlastních zdrojů, koupí od jiného podnikatelského subjektu jako službu, případně jako zboží. Tím odstraní interní činnosti související s obhospodařováním zdroje, a tento zdroj od sebe odsune - „out“.

Pojem „outsourcing“ je přejat ze soukromého hospodářství USA a je odvozen od „outside resource using“ (využívání vedlejších zdrojů). Tím je řečeno, že určitá organizace chce využívat zdrojů, které odebere od jiné organizace. Tato organizace **může být úsekem vyčleněným z ní samotné** nebo být „úplným cizincem“ (interní resp. externí outsourcing). V dalším bude pojednání pouze o externím outsourcingu. Pojem vyjadřuje možnosti pro optimalizaci podnikových funkcí a procesů pověřováním externích poskytovatelů služeb výkonu, které byly předtím vykonávány vnitřními funkčními jednotkami podniku. Přesně vzato, není tím outsourcing žádnou novinkou v hospodářském životě, neboť již po desetiletí běží kontinuální proces vyčleňování: oddělení nebo celé provozní části ze soukromých společností a organizací veřejné správy a jsou vyčleňovány a předávány jiným subjektům.

Outsourcing vlastně vyjadřuje pokračující dělbu práce. Outsourcing zahrnuje obvykle takové funkční oblasti, které nesouvisejí s hlavním předmětem činnosti podniku, i když bylo dosud obvyklé je provádět v podniku samém. Ale samozřejmě vydělovat lze i činnosti

dosud patřící mezi kmenové. V případě převodu jednotlivých výrobních spíše než o outsourcingu lze hovořit o kooperaci. Outsourcing se používá jako pojem spíše u služeb.

Outsourcing se dnes prezentuje jako banka různých koncepcí – centralizace a decentralizace, racionalizace rozhodování make-or-buy (vlastní výroba nebo nákup), privatizace (především pro veřejné spravování dat).

Primárním motivem je dlouhodobě šetřit náklady avšak souběžně zkvalitňovat svou činnost. V jeho základě však vždy spočívá individuálně vynucená vazba jednotlivých nákladových faktorů. Bezprostředně malé náklady očekává *outsourcer* (vnější zdroj) pro technické a systémové technické výkony služeb. Tyto náklady v největším počtu případů přesahují původní představy, protože je potřebný stále rozsáhlejší a speciálnější know-how pro optimální utváření výkonnosti (nasazení). Tento posledně uvedený motiv vede zase zpět k motivu primárnímu: užití know-how od externího poskytovatele služeb, aby se mohly ušetřit náklady.

Motiv využití externího know-how se skládá jako nákladový motiv z celého svazku motivů. Tato potřeba vede znovu zpět k nákladovému motivu, neboť kvantitativně a kvalitativně vyšší stupeň užití technik vede k relativní optimalizaci nákladů. Oba motivy tak představují navzájem související motivy pro outsourcing.

Rigorózní a neuvážený outsourcing na bázi krátkodobých, čistě finančních rozvah, bez společného určení základních kompetencí, může vést k tomu, že se nenávratně ztrácí důležité území. Ztracené základní kompetence jsou často nenávratně ztracenými zdroji.

Protipólem k outsourcingu je *insourcing*. Zde je na jedné straně otočení směru pohledu, neboť každá organizace s outsourcingem se stará o to, že příjemce outsourcingu ve své roli dodavatele obdrží do své organizace vložený úkol. Na straně druhé se tím dává najevo, že každý *outsourcer* je potenciálně též *insourcerem*, protože vůči jiným nabízejícím prosazuje svoji základní kompetenci, která pak může být eventuálně využita ze strany třetího.

Některé zkušenosti ze zapojování vnějších zdrojů v americké armádě

Podle Úřadu managementu a rozpočtu (*OMB – Office of Management and Budget*) a Rozpočtového oběžníku A-76 (dokument federální vlády používaný jako směrnice pro většinu akcí outsourcingu) to jsou aktivity, jež jsou považovány za komerční aktivity (jsou definovány jako aktivity, „jejichž výsledkem je produkt či služba, která se získává, či by bylo možno ji získat, ze zdroje privátního sektoru“) a mohou se stát předmětem kompetice. Funkce, které jsou ze své vnitřní podstaty vládní (jsou definovány jako funkce, které musí být díky svému těsnému spojení s veřejným zájmem svěřeny federálním zaměstnancům), se nesmí otevírat konkurenci soukromého sektoru. Určení toho, o jaký typ funkce se jedná, se opírá o celou řadu faktorů, mezi něž patří i míra požadované vládní kontroly a dohledu [3].

Ozbrojené síly jsou nuceny opatřovat si zdroje pro realizaci svých ambiciózních cílů v náročné, vysoce konkurenčním prostředí. Proto kladou veliký důraz na identifikaci klíčových aktivit, usilují o zvýšení efektivnosti svých nákladů a o zefektivnění výkonu, snaží se cestou úspor získat prostředky pro udržování svých sil ve stavu bojovnosti a pro jejich modernizaci.

Uvádí se, že zapojování vnějších zdrojů, privatizace a soutěže nabízejí možnost snížení nákladů a zvýšení výkonnosti u celé řady podpůrných činností [4]. Jako např. využití vnějších zdrojů pro zajištění výcvikových programů vojenského letectva [5]. Jde také o stále širší zapojování v oblasti pronájmu, provozu a údržby výcvikových systémů.

Cílem aktivity ministerstva obrany je udržet nebo zlepšit připravenost armády, vytvořit úspory pro modernizaci a zdokonalit kvalitu a efektivnost podpory bojových jednotek po ukončení studené války [6]. Začíná se psát o pohotovosti, kvalitě a modernizaci v podmínkách ozbrojených sil se zmenšujícími se finančními prostředky. Velká pozornost se věnuje řešení logistických potřeb prostřednictvím soukromého sektoru [7]. Zdůrazňují se některé výhody propojení soukromého a veřejného sektoru při zabezpečování potřeb obrany. O této problematice se píše od poloviny 90. let. Ve větší míře se objevují studie a články v odborném vojenském tisku po roce 1996 [8].

Ve sborníku ze semináře, který se konal v Praze v roce 1997, americká strana uváděla, že „dosavadní analýzy ukazují na úspory v armádním prostředí v letech 1984-1994, jež činily asi 1,5 mld. USD. Roční provozní náklady u těchto činností, které převzaly soukromé firmy, se pro armádu snížily o 31 %. Je nutno si uvědomit, že do zapojování vnějších zdrojů se musí počítat jak ze soukromým tak i se státním sektorem“ [9].

V tomto sledovaném období bylo uskutečněno 2138 soutěží [10]. Celková roční úspora představovala ve finančním roce 1478 mil. USD a procento úspor představovalo 31 %.

V souhrnu je u podpůrných činností využíváno 25 % komerčních aktivit základen, 28 % skladištních funkcí, 10 % finančních a účetních operací, 70 % leteckého výcviku, 45 % likvidace přebytečného materiálu, 33 % distribuce materiálu.

Uvádí se, že v podstatě každá podpůrná funkce je v některé lokalitě zabezpečována soukromým sektorem.

Náměstek ministra obrany zahájil průběžný program (informace r. 2000) zasahující celý rezort obrany, jehož úkolem je identifikovat funkce, které by mohly být zajišťovány vnějšími zdroji, analyzovat je, tj. stanovit, kdy je vnější zdroj cenově efektivní a případně zahájit spolupráci. Velmi podrobně jsou popisovány postupy při zapojování vnějších zdrojů při rozhodování o volbě opravárenského závodu pro realizaci programu údržby [11]. Jde o to jak zajistit vojenskou pohotovost a komerční dílenské opravy.

Do programu je zapojen řidič civilní i vojenský personál Ministerstva obrany USA, vojenských úřadů a Kanceláře ministra obrany. Aktivity se zapojováním vnějších zdrojů jsou mimo jiné směřovány také ke skladištním kapacitám [12]. Jde také o využití konkurence ve veřejné soutěži pro zvýšení výkonnosti a nákladové efektivnosti programů akvizice a modernizace. Píše se o využití veřejné soutěže pro volby smluvních dodavatelů vzdušných sil pro oblast pohonných hmot a stavebního inženýrství [13]. Cílem je také pomoci outsourcingu zajištění provozu leteckých základen využitím vnějších zdrojů a to tak, že se budou integrovat různé služby, zabezpečující provoz do jediného kontraktu a tím by se mělo dosáhnout snížení provozních nákladů [14].

Kritéria, která jsou ozbrojenými silami používána pro určování toho, které funkce se mohou stát předmětem veřejné/privátní soutěže, vycházejí z tzv. „základní potřeby lidské síly“ ozbrojených sil. Ozbrojené síly z ní pak vyjmou (odečtou) ty osoby, které spadají pod UTC (deployable unit type codes) – kódy jednotky nasaditelného typu: veškerý zdravotnický personál a personál se speciálním označením a rotující jednotky kontinentálních sil Spojených států (CONUS - *Continental United States*) pro nasazení v zámoří – a další základní vojenské funkce, které mají ze své podstaty vládní povahu, či ty, které se nemohou stát předmětem kontraktace v důsledku statutárních restrikcí.

Osoby zařazené do jednotek UTC jsou vyjmuty a tvoří tak rozsáhlý rezervoár „nedotknutelných“ pozic. Ty se nesmí nahrazovat civilními službami.

Americké studie a analýzy, publikované ve vojenském tisku, uvádějí, že lze o zapojení vnějšího zdroje uvažovat pouze při splnění těchto podmínek:

- ❑ Soukromé firmy musí být schopny provádět danou aktivitu a musí vyhovovat našemu bojovému poslání. MO neuvažuje o zapojení vnějších zdrojů do funkcí, které tvoří jádro vojenské činnosti.
- ❑ Pro danou aktivitu musí existovat trh s konkurenčním prostředím. Tržní síly nutí organizace ke zvyšování kvality, efektivnosti a snižování cen. Zapojení vnějšího zdroje bude pro MO výhodné pouze v případech, že existují stimuly pro trvalé zlepšování služby.
- ❑ Přesunutí aktivity na vnější zdroj musí přinést armádě a tím i daňovým poplatníkům co nejvyšší hodnotu.
- ❑ Zapojení vnějšího zdroje lze uvažovat pouze tehdy, bude-li soukromý sektor v kontextu dlouhodobé hospodářské soutěže schopen zvýšit výkonnost nebo snížit cenu.

Například zavedením dodávek náhradních dílů od soukromých společností, kdy se vynechají vojenské mezisklady, se jejich dodávka zrychlí asi o 75-90 %, a dojde k úspoře prostředků ve výši asi 25-35 %, v porovnání s dodávkami přes vojenskou agenturu v rámci ministerstva obrany [15].

Zásobování pohonnými hmotami a stavební inženýrství jakožto podpůrné funkce ozbrojených sil jsou názorným příkladem potenciálních problémů, které mohou nastávat v souvislosti s akcemi využívání konkurenčního prostředí soukromého sektoru k zefektivnění procesu zaopatřování zdrojů pro armádu [16].

Obecně řečeno, zásobování pohonnými hmotami v letectvu je například úkolem specializovaných zásobovacích eskader a letek. Tyto letky mají na starosti rekvizice, což je možno chápat jako objednávky, příjem, skladování, vydávání, kontrolu kvality a účetnictví všech ropných pohonných látek a kryogenních produktů.

O roku 1993 je zodpovědnost za management infrastruktury pohonných hmot vzdušných ozbrojených sil pohonnými hmotami a všeobecně za zásobování pohonnými hmotami rozdělena mezi logistickou agenturu pro vzdušné ozbrojené síly a obranu (*DLA - Air Force and Defence Logistics Agency*) a Středisko podpory obrany energií (*DESC - Defence Energy Support Center*). Dříve se toto středisko označovalo jako Středisko zásobování obrany pohonnými látkami (*DESC - Defence Fuel Supply Center*). DESC dnes zodpovídá za renovaci, údržbu, opravy a environmentální výdaje související s operacemi zásobování pohonnými látkami kdekoli po celém světě, stejně jako za nové stavby [17].

V současné době se usiluje o to, aby byla funkce zásobování pohonnými hmotami při operacích probíhajících v zámoří z převážné části zabezpečována prostřednictvím „outsourcingu“ a privátního trhu. V roce 1998 zadalo ministerstvo obrany Institutu pro management logistiky (*LMI - Logistics Management Institute*) kontrakt na zhodnocení možností privatizace infrastruktury vojenských zařízení pro zásobování pohonnými látkami. LMI detailně zhodnotil možnosti pěti lokalit (zahrnuty byly všechny tři druhy vojsk) a v říjnu 1998 dodal ministerstvu obranu zprávu s návrhem čtyř alternativních strategií cílených na přitažení zájmu soukromého sektoru do oblasti pohonných látek a paliv rezortu obrany. Tyto strategie zahrnovaly např. následující postupy [18]:

- ❑ příjem služeb soukromé firmy provozovaných na zařízeních MO výměnou za podíl na produktu pohonných látek (*produkt plus tarif*),
- ❑ sdílené vyživání zařízení, sdružení několika různých zařízení MO za účelem privatizace,
- ❑ výměna pozemků za realie.

V červenci 1999 vyjádřil náměstek podsekretáře ministra obrany pro logistiku (Deputy Under Secretary of Defence for Logistics) svůj předběžný souhlas s těmito závěry, s tím, že do konce roku 1999 by se tam, kde se to bude jevit jako vhodné, mělo přikročit k pokusné privatizaci infrastruktury jednotek nasaditelných v zahraničí – jedná se o pohonné látky a paliva. V průběhu fiskálního roku 1999 provedly vzdušné ozbrojené síly analýzu dvou lokalit vybraných pro provedení těchto privatizačních experimentů. Jednalo se o leteckou základnu Nellis v Nevadě a leteckou základnu Hickam na Havaji.

Přestože studie LMI doporučila obě základny jako lokality s vysokou prioritou, jejich bezprostřední privatizace byly nakonec zamítnuty. V jednom případě se argumentovalo tím, že by privatizace mohla vést ke ztrátě kvalifikovaného personálu vycvičeného pro funkce zásobování palivy a pohonnými látkami, ve druhém případě se pak zamítnutí privatizace odůvodnilo poukazem na možné finanční problémy s výstavbou [19].

V současné době (2002) stále probíhají analýzy aktivit MO. Tato hodnocení pravděpodobně ukáží, že u řady aktivit není zapojení vnějších zdrojů nebo vypsaní soutěže vhodné. Zbytek bude nicméně dostatečně rozsáhlý a očekává se, že potenciál pro zvýšení úspor a zlepšení výkonnosti bude významný a dosáhne ročně řádově miliard USD. Byl schválen masivní armádní plán na rozšíření metody zabezpečení ozbrojených sil pomocí outsourcingu. Cílem je vytvořit prostor pro plnění vojenských úkolů [20]. Zajišťování zdrojů pro vojenství z komerčního sektoru je pojato jako vládní politika v novém století [21].

V posledním období se poukazuje na snahu vybudovat smluvní logistiku jako prostředku outsourcingu. Smluvní logistiku je možno chápat jako službu v rukou civilních dodavatelů. Tento přechod by se měl uskutečnit pomocí využití metod pružného zásobování civilními firmami [22]. Armádní organizace by si prováděla sledování jejich dodávek po celé trase přísunu apod. Mělo by jít také o předání, úplné, těchto logistických služeb do rukou smluvních dodavatelů v době jak míru tak i války.

Někteří autoři uvádí že kladem tohoto předání by byla pružnost zásobování bez existence nadbytečných zásob apod. Zároveň avšak upozorňují ale i na zápory. Zápory spatřují především v tom, že zástupci dodavatelů u vojsk musí mít znalosti taktiky boje a užití vojenských spojovacích systémů. Je zde také kladena otázka jak dalece je možné tyto dodavatele vystavit bojovým rizikům. Na základě podrobných analýz se dochází k závěru, že ve většině případů by mělo jít především o kompromisní začlenění dodavatelů do nově zpracovávaných změn v logistickém zabezpečení [23].

Jsou již první zkušenosti z nedodržení smluvních podmínek outsourcovaných zabezpečujících služeb. Jsou to zkušenosti z využívání vnějších zdrojů v prostředí armády v případě neplnění podmínek ze strany soukromé firmy. Byl analyzován právní spor o dělbu práce při zabezpečování údržby a oprav vojenských letadel mezi logistickými středisky vzdušných sil a soukromými průmyslovými podniky. Tento spor vznikl proto, že nebyl dodržen federální zákon, který stanovil pravidlo „pravidla 50/50“. Soukromé firmy chtěly zabezpečovat a zabezpečovaly větší část oprav, než stanovených 50 %.

Na základě tohoto sporu došlo se k poznání, že je nutné zajišťovat opravy a údržbu vojenské techniky, anebo techniky používané ozbrojenými silami alespoň částečně organickými prostředky vzdušných sil bez ohledu na ekonomické faktory, které mohou destabilizovat soukromý průmysl.

Byla provedena kritika rostoucí závislosti vzdušných sil na vnějších zdrojích, která je zbavuje infrastruktury nezbytné pro krizové situace a vydává je na milost dodavatelům při zajišťování výrobků s služeb životně důležitých pro rozvinutí sil za krize [24].

Jako shrnutí uvedu postup při zapojování vnějších zdrojů na příkladě rozhodování a uzavření kontraktu na využití vnějších zdrojů v ozbrojených silách USA:

- vypracování návrhu,
- předložení návrhu ke schválení služebním postupem,
- specifikace parametrů projektu,
- předání projektu soukromým firmám s žádostí o předložení nabídek,
- vypracování státní nabídky (COMPARE) jako hodnotícího kritéria efektivnosti projektu,
- vyhodnocení předložených nabídek,
- výběr dodavatele,
- jestliže dodavatel nabídne cenu nižší [25] než vypracovaná státní nabídka (COMPARE), získá kontrakt [26].

Otázky výkonu dodavatele služeb

Základním požadavkem každého velitele složky je, aby dodavatel služeb byl schopen okamžitě pružně reagovat na vniklou potřebu, což se týče především situací, v nichž se započne s bojovými operacemi. To, že v takových situacích sehrává pružná podpora službami kritickou úlohu, je mimo jakoukoli diskuzi. Uvádí se, že americké vzdušné ozbrojené síly nejsou schopny plnit náročné úkoly v rámci svých misí bez včasné podpory, a neschopnost dodavatele poskytnout včas požadované služby by je mohla vážně ohrozit.

Neustálá redukce ozbrojených sil a „outsourcing“ vedly k vytvoření situace, kdy ozbrojené síly nemají již žádné rezervní kapacity, kterými by mohly vyplnit díry v případě výpadku civilního dodavatele služeb. Tento výrok byl učiněn v době, kdy jeden Američan z padesáti nasazených v Perském zálivu byl civilista; v případě konfliktu v Bosně byl již tento poměr 1:10 [27].

Otázka nákladů

Hlavním motivem pro přesouvání podpůrných funkcí do oblasti veřejné/privátní soutěže je všeobecně přijímaný předpoklad, že konkurence soukromého sektoru umožní dosáhnout značných úspor vládních financí a dojde ke zlepšení kvality podpůrných činností. Jednotlivé analýzy sice udávají poněkud odlišné potenciální úspory, v typickém případě se však předpokládají přibližně ve výši 30 %. Předpoklad o takové výši úspor se většinou opírá o taková fakta, jako je schopnost privátního sektoru udržet pod kontrolou výši mezd, otázka nutnosti platit důchody či jiné dávky vojákům či civilním federálním zaměstnancům, předpoklad, že zaměstnanci civilního sektoru se vyznačují větší schopností pružného pracovního nasazení (obzvláště v kontrastu s civilními federálními zaměstnanci, kteří jsou často organizováni v odborech). Jiné zdroje sice neudávají tak vysoké úspory, jak bylo uvedeno výše, nicméně se zde udává zhruba 9 % redukce nákladů a odpovídající zvýšení kapacity a kvality.

Dřívější studie federálních kontraktů „outsourcingu“ naznačují že, i když se předpovídají úspory v rozmezí 20-30 %, tyto předpovědi jsou často založeny na počátečních odhadech, a neodpovídají dlouhodobým skutečným úsporám. Skutečné úspory jsou často podstatně nižší, v některých případech dokonce i nulové ...

Do výpočtu celkových nákladů kontraktu je třeba započítat i dodatečné náklady související s poskytováním ochrany soukromým firmám v průběhu jejich nasazení [28]. Tato otázka se stává velmi aktuální především díky růstu intenzity služeb podpory poskytovaných soukromým sektorem. Většina dodavatelů služeb podpory není schopna zajistit vlastními prostředky bezpečnost pracovníků v zápolí, a spoléhá se v tomto ohledu na armádu. Tím se však úkoly armády komplikují a vznikají jí dodatečné problémy se zdroji.

V současné době mohou soukromé firmy při zabezpečování takových ochranných služeb těžit z výhody relativně nízkých nákladů na výcvik, protože často zaměstnávají bývalé vojáky, kteří jsou již vycvičení a mají již osvědčení o bezpečnostních prověrkách a další nutné atributy, které jim umožňují splnit rychle podmínky kontraktu a jsou schopni plnit i úkoly ochrany dodávaných služeb, včetně ochrany před zbraněmi hromadného ničení.

Najímání bývalého vojenského personálu umožňuje soukromému sektoru výrazně snížit náklady na výcvik a bezpečnostní prověrky. Avšak s postupujícími procesy „outsourcingu“ a redukce rezortu obrany lze téměř s jistotou očekávat, že tyto náklady v budoucnu porostou. Ve vojenském tisku se uvádí, že všechny tyto faktory povedou ve svém úhrnu k tomu, že faktické úspory spojené s využíváním služeb privátních dodavatelů pro zabezpečení podpory americké armády při nasazení v bojových akcích budou menší, než jak se předpokládalo.

Doporučuje se, aby při určování, zda nějaká funkce podpory vojenského nasazení, která se považuje za komerční, by měla být skutečně učiněna předmětem kompetice, je třeba se rozhodovat velice opatrně a opatřit si napřed detailní analýzy trhu. V těchto analýzách se musí pracovat se skutečnými celkovými náklady spojenými se zabezpečováním dané funkce privátním sektorem (do nichž musejí být zahrnuty i výše uvedené faktory). Zdůrazňuje se také, že je třeba, aby tyto analýzy zahrnuly i otázku, zda by podobné úspory nákladů nemohly být dosaženy přestavbou vojenských organizací, obzvláště pokud by byly odstraněny různé statutární a regulační bariéry.

Nebude-li se pokračovat v zapojování vnějších zdrojů, může to mít za následek celkové snížení potenciálu konkurenčního trhu s jistým typem dodavatelů podpůrných služeb pro armádu. Pokud skutečně dojde k redukci tohoto trhu a zmenší se počet dodavatelů, schopnost těchto dodavatelů dosáhnout dostatečně vysokého tržního zisku se bude zmenšovat, nebude-li armáda ochotna platit vyšší ceny za poskytované služby.

V kombinaci s faktory, jakými jsou např. požadavek preferovat prodloužené kontraktní období, který je prosazován v rámci iniciativy akviziční reformy, úzká spolupráce mezi dodavateli a vládou při vymezování požadavků na parametry dodávaných služeb a snížení schopnosti samotné armády zabezpečovat tyto služby vlastními silami, se kterým je v budoucnosti třeba počítat, by další pokračování aktivit konkurenčního zdrojování mohlo vést k situaci, kdy by bylo nutno dotovat vysokými částkami privátních dodavatelů s cílem udržet jejich schopnost poskytovat tyto základní služby. Využívání konkurenčního zdrojování motivované vyhlídkou na střednědobé úspory nákladů může mít za následek dražší zabezpečování služeb podpory soukromými dodavateli.

Redukce amerických ozbrojených sil probíhající v posledních deset letech se již citelně dotkla početních stavů personálu, který je k dispozici pro plnění úkolů podpory službami, k čemuž dochází v situaci, kdy narůstá počet a náročnost operací zabezpečovaných personálem v aktivní službě vyčleněným pro úkoly podpory službami. Je sice třeba připustit, že uchýlení se k „outsourcingu“ s cílem zmírnit dopady redukce ozbrojených sil a jejich přetíženost úkoly

při zabezpečování misí bylo do jisté míry úspěšné, nicméně se také začínají ukazovat jisté nedostatky tohoto řešení jak například uvádí americký vojenský tisk [29].

Zároveň se uvádí, jestliže se bude i nadále pokračovat v outsourcingu těchto funkcí, je na druhé straně třeba, aby se ozbrojené síly začaly zabývat řešením problému úbytku vycvičeného vojenského personálu. Jakmile totiž začnou síly zabezpečovat tyto funkce formou outsourcingu, bude obtížné udržet personál s odpovídajícími dovednostmi v armádě. Je tomu tak proto, že neexistuje žádná záruka, že se ozbrojeným silám podaří po outsourcingu těchto funkcí udržet si technické know-how v odpovídajících oblastech, nebo že si adekvátní znalostní základnu dokáží udržet dodavatelé (aniž by přitom došlo k značnému navýšení nákladů), což platí především tam, kde se používají relativně krátkodobé kontrakty (s kratším než-li pětiletým základním obdobím). Jedním z možných řešení tohoto problému je prostě **vyjmout jisté klíčové funkce z kompetice**, tak jak to např. vzdušné ozbrojené síly učinily v případě více nežli 600 systémů jednotek nasaditelných v zahraničí [30].

Vzdušné ozbrojené síly to odůvodnily tím, že tato zařízení musí být obsluhována vojenským personálem, protože je třeba mít záruky, že personál zabezpečující provoz těchto zařízení bude řádně vycvičen a bude vázán vojenskou povinností při zabezpečování úkolů v situaci nasazení.

Mezi problémy, které byly v souvislosti s touto otázkou identifikovány, patří:

- ☐ kontrakty, které byly uzavřeny, nevěnovaly dostatečnou pozornost otázce integrace na bojišti,
- ☐ personál nasazený na bojišti se musel potýkat s problémy vyplývajícími z nekonsistentního organizačního zabezpečení,
- ☐ toky služeb a materiálů zabezpečovaných dodavatelem nebyly integrovány pod řízením CINC (Commander-in-Chief, vrchní velitel),
- ☐ nekoordinovaný tok personálu dodavatele do oblasti bojiště ztěžoval úkoly CINC při zabezpečování ochrany sil, ošacení, ubytování, zdravotních služeb, dopravy a právních aspektů.

Účastníci operací udávali jako hlavní příčiny vzniklých problémů jednak to, že ministerstvo obrany se při zabezpečování služeb příliš spoléhalo na civilní dodavatele, jednak malou koordinaci činností mezi komunitou zabezpečující akvizici a komunitou zabezpečující logistiku, a konečně také absenci standardů a jednoznačně definovaných požadavků v procesu plánování.

V důsledku těchto nedostatků se v téměř všech válečných hrách, které vyžadovaly dlouhodobější podporu službami, projeví následující negativní jevy [31]:

- ☐ volný tok personálu, materiálu a techniky, při kterém nebyla zabezpečena adekvátní viditelnost bojiště,
- ☐ následné vytvoření multiplicitních podpůrných mechanismů, které komplikovaly koordinaci logistiky na bojišti,
- ☐ nedostatky v oblasti ochrany sil, podpory operací a právního zabezpečení,
- ☐ nedostatečná integrace informačních systémů civilního dodavatele a MO.

Závěr

V závěru bych se pokusil o zohlednění některých poznatků a uvedl rizika outsourcingu při realizaci v ozbrojených silách. Chceme-li totiž vymezit rizika outsourcingu, je nutné nejdříve uvést, že dvě z níže uváděných rizik jsou zvláště nebezpečné:

- ☐ ztráta vědomostního potenciálu specializovaných vojenských činností,
- ☐ neschopnost posoudit ekonomickou výhodnost nakupovaných činností.

Dále sem patří:

- ☐ rozhodnutí pro outsourcing je často nezvratné [32],
- ☐ pro organizaci je téměř nemožné později znovu vybudovat daný systém s moderní technologií a vysoce kvalifikovaným personálem,
- ☐ dodavatel může získat vůči svému klientovi velmi silnou vyjednávací pozici,
- ☐ současně se může ukázat že výhody outsourcingu jsou z hlediska dlouhodobého nezajištěné,
- ☐ ztráta kontroly nad zabezpečovaným systémem,
- ☐ neschopnost organizace posoudit (vyhodnotit) pečlivost, hospodárnosti (kvality) plnění smluvních povinností,
- ☐ nedostatečné pochopení potřeb organizace,
- ☐ zneužití znalostí o systému odběratele,
- ☐ časté střídání dodavatelů služeb – má-li totiž outsourcing nějakou cenu musí organizace spolupracovat s jedním partnerem, který umí strategicky profesionálně myslet a který je dlouhodobě seznámen s činností organizace,
- ☐ vyčleňování přesáhne svůj cíl – může nastat např. kdy organizace svěří jednomu dodavateli služeb provádění určitých služeb a současně i kontrolu jejich nákladů (nebo organizace není schopna provést kontrolu nákladů /věcnou/),
- ☐ totální outsourcing obslužných činností je utopíí.

Podle zkušeností z komerční sféry nejrychlejší cestou jak **rychle** snížit vysoké náklady je rozpustit některá „oddělení“ a kupovat jejich výkony od externích podniků. Velké podniky to dělají tak, že zaměstnanci rozpuštěných oddělení mohou založit samostatný podnik služeb od nějž si bývalý zaměstnavatel kupuje potřebné výkony. Je nutno dodržet tři zásady:

1. Organizace nesmí jen chtít snížit náklady a propustit zaměstnance – cílem musí být zabezpečovací funkce optimalizovat, a také je pak využívat.
2. Organizace musí mít dostatečný objem obchodní činnosti a potřebné know-how (velký podnik).
3. Vyčlenění pracovníci musí mít podnikatelskou vůli podnik služeb (řídit) aktivně jej provozovat.

Při zapojování vnějších zdrojů vzniklých z bývalých vojenských těles je nutno brát do úvahy subjektivní problémy. Především je nutné přezkoumat možnosti kooperace a zvážit zda by nešlo propojit know-how různých směrů tak aby vznikl tržně schopný podnik služeb. Existuje tu však potencionální nebezpečí úspěšného osamostatnění, které se skrývá ve vztazích mezi mateřskou organizací a vyčleněnou organizací. Zde musí dojít:

- ☐ ke kompetenci a decentralizace kontaktů mezi „podnikem služeb“ a jejich zadavatelem,

- ❑ ve styčných bodech musí být zabráněno úniku know-how z organizace (tím je zajišťována možnost návratu k vlastním spec. útvarům či výkonům).

Při posuzování otázky, zda je outsourcing efektivní, je třeba považovat za absolutně základní zabezpečení viditelnosti operací velitelem a zabezpečení jejich říditelnosti velitelem, a schopnosti dosažení integrace činnosti s civilním dodavatelem služeb.

To vše musí být zabezpečeno spolehlivými mechanismy a nikoli pouze na základě spoléhání se na dodavatele na bázi principu „můžete mi věřit“. Má-li tato koncepce v ozbrojených silách opravdu fungovat, je třeba, aby byla důkladně promyšlená, a aby zohlednila jak výhody, tak nevýhody využívání služeb privátního sektoru v jistých oblastech. Do stadia zralosti je možno ji dopracovat jen tehdy, když se jasněji vymezí následující okruhy:

- ❑ zdokonalení partnerských vztahů prostřednictvím speciálních kontrakčních pravidel a prostřednictvím vypracování a implementace standardů akviziční politiky a definice požadavků na podporu službami,
- ❑ jasným vymezením toho, které funkce musí být zabezpečovány vojenským personálem, a které mohou být zabezpečovány privátním sektorem,
- ❑ vytvořením integrovaných informačních systémů pro nasazený personál dodavatele služeb a jednotky ozbrojených sil účastníci se daných operací,
- ❑ integrací logistické podpory či podobných konstruktů v logistickém plánování,
- ❑ rozšíření společných a koordinačních workshopů (seminářů) ozbrojených sil, které by měly zahrnout používání logistické podpory či jiných konstruktů, jež mají klíčový význam pro podporu službami,
- ❑ účasti vysoce postavených představitelů firem, které mají na základě již uzavřeného kontraktu být připraveny na své případně nasazení, na cvičeníh v terénu.

Následující kritéria by měla být brána do úvahy při jednání o nasazení mimo území republiky:

- ❑ zvážení toho, jaký typ služeb bude pro nasazení mimo území ČR potřebný,
- ❑ jakou délku nasazení je v případě daného typu služeb třeba předpokládat,
- ❑ jaká je pravděpodobnost toho, že daná služba bude v případě nasazení k dispozici ve stavu bojové připravenosti,
- ❑ odhad míry rizika, kterému zaměstnanec civilního sektoru vystaví další civilní či vojenský personál v případě nasazení v bojové situaci,
- ❑ analýza toho, jaké dopady bude mít využívání rozličných „směsí“ veřejné a soukromé techniky, resp. personálu, na flexibilitu a efektivitu nasazení ozbrojených sil,
- ❑ měly by se vzít v úvahu dopady využívání služeb civilních dodavatelů jak při nasazení, tak na v jednotkách logistické podpory,
- ❑ sestavení přehledu potřeb jednotlivých druhů služeb v pravděpodobných typech nasazení (regionální konflikty verus humanitární operace apod.)

K eliminaci nedostatků zapojování vnějších zdrojů bychom měli:

- ❑ definovat základní kompetence a procesy organizace,
- ❑ stanovit úroveň vlastních výkonů v porovnání s nejlepším externím podnikem v jednotlivých oblastech služeb,
- ❑ porovnat vlastní provedení výkonů s externě dodávanými výkony (náklady),

- ❑ určit alternativy postupů vyčleňování,
- ❑ stanovit rozsah vyčleňování (poměr vlastních a dodaných výkonů),
- ❑ diagnostikovat rizika a shrnout pozitiva (přínosy),
- ❑ zvolit a zavést optimální alternativu.

Outsourcing má své opodstatnění v podmínkách rezortu ministerstva obrany. Jeho uplatňování však musí přísně vycházet ze zkušeností v bližším a vzdálenějším okolí AČR. Cílem nebo kritériem pak musí být:

- a) zvýšení kvality dodávaných služeb,
- b) zvýšení možnosti plně se soustředit na základní úkoly (cíle) v rezortu, resp. AČR,
- c) snižování nákladů.

Poznámky:

1. KRČ, M. Outsourcing v ozbrojených silách. *Finance a armáda*. Sborník ze semináře. 18. června 2002. VVŠ PV Vyškov, Vyškov 2002, s. 99.
2. Komplexní analýza je ve sborníku z konference v roce 1997 v Praze. In: *Úloha soukromého sektoru v rámci obrany státu*. Sborník přednášek ze semináře NATO konaného ve dnech 28. a 29. dubna 1997 v Praze, 1. vyd. Praha: MO ČR, 1997. ISBN 80-86049-10-8. Tento seminář zobecňoval poznatky, které byly získány do poloviny 90. let. Jako další příklad uvádíme studii Ústavu strategických studií Vojenské akademie v Brně. Jsou zde popisovány zkušenosti ze zapojování vnějších zdrojů do prostředí obrany na příkladech americké, německé, britské, kanadské, norské a rakouské armády ve druhé polovině 90. let. Struktura studie je následující: Obecné vymezení outsourcingu, Praktický příklad outsourcingu v civilním sektoru, Outsourcing v ozbrojených silách jako problém státní versus soukromí dodavatelé, Americké, Německé, britské, kanadské, norské a rakouské zkušenosti ze zapojování vnějších zdrojů, Zabezpečovací služby obecně vhodné k zajišťování pomoci vnějších zdrojů v podmínkách rezortu obrany, Základní problémy při zapojování vnějších zdrojů v prostředí obrany, Vliv na zadávání zakázek, Obecné výhody proti zapojování vnějších zdrojů v prostředí zabezpečení obranných potřeb, Obvyklé výhody vůči zapojování soukromého sektoru do zabezpečení obrany, Přednosti zapojování vnějších zdrojů v prostředí obrany, Výhody podpůrných aktivit armády, Nevýhody podpůrných aktivit pro armádu, Zvýšení hospodárnosti armády při zapojení podpůrných aktivit, Zvýšení výkonnosti armády při zapojení podpůrných aktivit, Možný přístup k hodnocení podporujícího rozhodnutí o koupi služby či vlastní realizaci ozbrojenými silami, Cíle při rozhodování o zapojení vnějšího zdroje, Základní fáze při zapojování vnějších zdrojů, Outsourcing a speciální technika, Uzavírání kontraktů v rámci zapojování vnějších zdrojů, Rámec principál – agent, Efektivní kontraktace, Omezení zapojování vnějších zdrojů ve výzkumu a vývoji, Rozsah kompetice při zapojování vnějších zdrojů, Možné oblasti zapojování vnějších zdrojů v armádě, Shrnutí problematiky outsourcingu, In: Krč, M.: *Možnosti využití outsourcingu v podmínkách ozbrojených sil, zkušenosti států NATO*. Ústav strategických studií Vojenské akademie v Brně, Brno 2002, s. 61.
3. PAUSCH, M., F. "Force deployments and support services contractors. Running out of gas?" *Air Force Journal of Logistics*. Volume XXIV, Number 1, 2000, s. 7-8.
4. SHUE, R.: Zvyšování bojeschopnosti zapojováním vnějších zdrojů. *Úloha soukromého sektoru v rámci obrany státu* (Sborník přednášek ze semináře NATO konaného ve dnech 28. a 29. dubna 1997 v Praze). 1. vyd. Praha: MO ČR, 1997. ISBN 80-86049-10-8. s. 105.
5. KAUCHAK, M. "Outsourcing. US military aviation." *MS&T*, 2000, XII, č. 6, s. 50.
6. WITHERS, J. R. "Contracting for depot-level maintenance." *Army Logistician*, 32, 2000, I-II, č. 1, s. 39.
7. WHITE, J. P. "Outsourcing stretches DoD dollars." *Defense*, 1996, VI, č. 3, s. 19-26.
8. *Tamtéž*.
9. *Úloha soukromého sektoru v rámci obrany státu* (Sborník přednášek ze semináře NATO konaného ve dnech 28. a 29. dubna 1997 v Praze). 1. vyd. Praha: MO ČR, 1997. ISBN 80-86049-10-8.
10. SHUE, R.: Zvyšování bojeschopnosti zapojováním vnějších zdrojů. *Úloha soukromého sektoru v rámci obrany státu* (Sborník přednášek ze semináře NATO konaného ve dnech 28. a 29. dubna 1997 v Praze). 1. vyd. Praha: MO ČR, 1997. ISBN 80-86049-10-8. s. 108.
11. BOWLING, K. "Military readiness and outsourcing depot repair." *Air Force Journal of Logistics*, 24, 2000, XII, č. 4, s. 24-25.

12. "Secretary White memorandum on Army outsourcing initiative." *Government executive Magazine*, October 10, 2002. October 4, 2002; "Military depots can't tell how much work they outsourcing." *Government executive Magazine*, October 22, 2002.
13. PAUSCH, M. "Air force deployment and support services contractor." *Air Force Journal of Logistics*, 24, 2000, III, č. 1, s. 39-40.
14. KITTIK, K. "Base operations support competitive sourcing and privatization." *Air Force Journal of Logistics*, 25, 2001, IX, č. 3, s. 8.
15. SHUE, R. Zvyšování bojových schopností zapojováním vnějších zdrojů. *Úloha soukromého sektoru v rámci obrany státu* (Sborník přednášek ze semináře NATO konaného ve dnech 28. a 29. dubna 1997 v Praze). 1. vyd. Praha: MO ČR, 1997. ISBN 80-86049-10-8, s. 108.
16. Tento proces nese odborný název - Competitive sourcing.
17. PAUSCH, M., F. "Air force deployments and support services contractors. Running out of gas?" In: *Air Force Journal of Logistics*. Volume XXIV, Number 1, 2000, s. 8.
18. *Tamtéž*, s. 9.
19. *Tamtéž*, s. 9.
20. "Army Secretary approves massive outsourcing plan." *Government executive Magazine*, October 10, 2002.
21. "Outsourcing trend demands closer examination." *Signal*, 55, 2000, XI, č. 3, s. 46.
22. "Outsourcing the sinews of war: contractors logistics." *Military Review*, 2001, č. 5, s. 73.
23. *Tamtéž*, s. 83.
24. BUTLER, A. "Loggies vs. contractors." *Air Force Magazine*, 84, 2001, I, č. 1, s. 66-69.
25. Je to podle velikosti kontraktu, buďto o 2 mil. USD nebo o 10 mil. USD.
26. LAVADOUR, J., CUNNINGHAM, W. "Pitfalls of the A-76 process." *Force Journal of Logistics*, 2001, XII, č. 4, s. 38-40.
27. PAUSCH, M. F. "Air force deployments and support services contractors. Running out of gas?" *Air Force Journal of Logistics*. Volume XXIV, Number 1, 2000, s. 9.
28. S touto problematikou se setkala i naše armáda v roce 1990 při vojenském nasazení „Pouštní bouře“. Civilním osobám cizí národnosti plnící úkoly ve prospěch armády jsme museli zabezpečovat vojenskou ochranu, včetně dodání prostředků ochrany před chemickými zbraněmi.
29. PAUSCH, M. F. "Air force deployments and support services contractors. Running out of gas?" *Air Force Journal of Logistics* Volume XXIV, Number 1, 2000, s. 14 -15.
30. *Tamtéž*, s. 14.
31. *Tamtéž*, s. 12.
32. KRČ, M. Outsourcing v ozbrojených silách. *Finance a armáda*. Sborník ze semináře. Vyškov: VVŠ PV Vyškov, 18. června 2002. s. 99.

Pro naprostou většinu (91 %) Američanů, na rozdíl od Evropanů (64 %), je mezinárodní terorismus hlavní hrozbou, a proto mají zájem, aby zbraně hromadného ničení se nedostaly do rukou Al Kajdy, aby Saddám neposkytl zbraně hromadného ničení fanatikům, přesvědčeným, že vraždami vykonávají vůli Alláha.

Ota Ulč
Bush, Saddám, svět
Nový Polygon
květen 2003