

Výběrová řízení na podpůrné služby

Jaké překážky klade ZZVZ č. 134/2016 Sb.?

Ing. Ondřej Štrup, IFMA Fellow

Úvod

Zákon o zadávání veřejných zakázek byl napsán se záměrem sjednotit formu zadávání a minimalizovat možnost zneužití veřejné sféry pro nekalé praktiky. Záměr jistě bohulibý, ale realita není taková, jakou bychom si představovali. V tomto příspěvku se zaměříme pouze na jednu oblast veřejné a státní správy, a tou jsou služby pro tyto subjekty. Zjistíte budete souhlasit se skutečností, že zadat výběrové řízení na konkrétní, jasně popsateľný produkt je podstatně snazší než na službu. V tomto příspěvku si rozebereme některá specifika zadání podpůrné služby, popíšeme si možnosti, které má při vypisování VR na službu komerční subjekt, a které nemá, nebo pouze velice omezeně má veřejný a státní subjekt. Současně se zmíníme kam až zašla praxe v této oblasti.

Autor tohoto příspěvku bude velice potěšen, pokud vyvolá zájem o diskuzi o této problematice a pokud se dozví o konkrétních příkladech, které vyvrátí jeho často negativní zkušenost.

Vymezení pojmů

Pod pojmem služba si můžeme představovat řemeslné služby, jako je švadlena, obuvník či instalatér. To však nebude předmětem tohoto příspěvku. Pod pojmem služba si můžeme představit i rozsáhlé služby, které jsou zajišťovány specificky zaměřenými organizacemi – například letecké služby, železniční doprava, autobusová doprava atd. Tyto organizace vykonávají služby jako svoji hlavní náplň (toto označujeme jako základní činnost). Uvedené služby proto můžeme z pohledu řízení společností vnímat obdobně jako výrobu, výzkum či zemědělskou výrobu. U těchto služeb bude možno některé níže zmíněné principy aplikovat, avšak tento článek je zaměřen na jinou oblast služeb. Jedná se o takzvané **podpůrné služby** (jinak též FM služby = facility management služby). Toto jsou služby pro vlastní organizaci, které musí být zajišťovány, aby organizace kvalitně prosperovala. Převážně se jedná o procesy, které jsou v rámci vedení organizací vnímány okrajově, až „přezíravě“.

Označení **organizace** pokrývá různé typy subjektů, jako jsou komerční firmy, ziskové i neziskové, veřejné a státní subjekty, školy, armádu, silové resorty apod.

Od března tohoto roku začala platit celosvětová norma ISO 41000 „Facility management“, která je určena právě pro tuto oblast podpůrných služeb. Specifikuje, jak by měly organizace postupovat, jak by měla vypadat integrace hlavních (výrobních či obchodních) procesů a podpůrných služeb.

Poznámka: autor tohoto příspěvku zastupoval ČR v komisi ISO/TC 267 a spolupodílel se na vývoji tohoto standardu. Při jednání pracovní komise ve Washingtonu mu na jeho dotaz odpověděli kolegové zastupující USA, že tato norma je zejména potřeba jako opora pro zavádění jednotné formy facility managementu ve veřejné a státní správě.

Co tato norma ISO 41001 přináší oproti již delší dobu platnému evropskému standardu ČSN EN 15221?

Předně je to ucelené zařazení podpůrných procesů do celého komplexu řízení organizací. Mnozí vnímáme podpůrné služby (namátkově správa budov, úklidy, ostraha, stravování, interní doprava, tiskové služby atd.) jako jednotlivé, minimálně provázané služby. Tento přístup vypadá na první pohled logicky. Co mají tyto služby společné, proč bychom je měli řídit provázaně? Zajištění jednotlivých služeb přeci můžeme pořídit od drobnějších poskytovatelů za nižší cenu. Navíc můžeme VŘ časově oddělit a tím si usnadnit celý výběrový proces. Podklady se jednotlivě připravují snáze (vždy pouze pro konkrétní službu). To vše mluví pro diferenciaci zajištění těchto služeb. ISO 41000 i ČSN EN 15221 sice neprosazují integraci zajištění těchto služeb, avšak přináší jednu významnou novinku. Na straně zadavatele musí být vytvořen **jednotný proces výběru, řízení a kontroly** podpůrných služeb. Zjednodušeně to můžeme označit jako **jednotnou formu řízení**.

Jak vypadá situace ve veřejném sektoru dnes?

Již několik let platí zákon o zadávání veřejných zakázek (134/2016 Sb.), který nahradil dřívější zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Nový zákon č. 134/2016 Sb. však v oblasti námi popisovaných služeb mnoho vylepšení nepřinesl. Praktickým důsledkem je množství navzájem nejednotných smluv za nereálně nízké ceny s méně významnými poskytovateli (poskytovatelé FM služeb se též označují jako FM poskytovatelé). Konečným výsledkem je nízká kvalita služeb, zanedbané nemovitosti (u mostů, ale i staveb se již z tohoto důvodu objevily první samovolné destrukce), zvýšená rizika, nesnadně užitelný majetek atd. Nový zákon sice umožňuje vypisovat kvalitní výběrová řízení (oproti komerční sféře přesto značně omezená), avšak pro takováto VŘ by musely být připraveny velice kvalitní podklady včetně vysoce propracovaných smluv. To vše však vyžaduje mnohonásobně delší přípravu i náklady a je nezbytné, tak jako v zahraničí, zapojit externí poradenské síly (v poslední době velice nepopulární odvětví). Málomocný veřejný subjekt je ochoten toto všechno podstoupit, když lze tak snadno a lehce pokračovat v původní cestě, která však bohužel zhoršuje situaci čím dál více.

Příklad z praxe: Letiště Václava Havla zajišťuje vysoký standard služeb včetně adekvátního úklidu toalet. Před několika lety postupovalo v souladu se zákony o zadávání VZ a vybíralo externí úklidové poskytovatele. Ceny byly v jednotlivých VŘ stále nižší, avšak úklid bohužel též méně kvalitní. I nejpřísnější kritéria neumožňovala postih ve chvíli jednorázových náporů cestujících po přistání velkokapacitních linek. Situace se začínala vyhrcovat, když letiště začalo klesat v mezinárodních hodnoceních, a to právě kvůli čistotě toalet. Vedení společnosti se rozhodlo k radikální změně a úklidy toalet převzalo do vlastní péče („inhouse“ zajištění). V případě mimořádné potřeby bylo možno interní týmy operativně posílit z jiných služeb, čistota toalet se vrátila na svou požadovanou úroveň a hodnocení letiště v mezinárodních srovnáních je opět vysoké. Na celé kauze je nejzajímavější, že nyní letiště v interních nákladech platí za úklidy více než při outsourcingu realizovaném přes veřejné VŘ, avšak vyšší cena je zde plně vyvážena spokojeností cestujících, což je hlavní zdroj příjmů letiště. Zde je

patrně předně, že extrémní tlak na cenu je často nevýhodou až rizikem pro základní činnost společnosti a současně se ukazuje, že outsourcing není vždy nejvýhodnějším řešením.

Pokud se u nás podíváme na současný stav zajišťování podpůrných služeb ve veřejném sektoru, pak zjistíme, že většina velkých FM poskytovatelů do veřejných výběrových řízení na podpůrné služby vůbec nevstupuje. Převážnou většinu těchto služeb proto zajišťují střední a malé společnosti, které však zase nedisponují příliš vysokým odborným know-how. Důsledkem je nižší kvalita služeb a někdy i postupné nadměrné opotřebení majetku či snížení bezpečnosti. Podíváme-li se na stejnou problematiku v rozvinutých zemích, pak právě veřejný sektor je doménou velkých FM poskytovatelů. Pokusíme se proto popsat, co největší poskytovatele odrazuje od obdobných veřejných zakázek u nás. V čem jsou VŘ na interní služby specifická?

1. Hledisko kontinuální kvality

Pokud si představíme jakékoli VŘ na konkrétní produkt, pak funkčnost a kvalitu tohoto „fixního“ produktu můžeme stanovit jednoznačně, přičemž jeho vlastnosti či parametry se kromě klasického opotřebení nebudou měnit. Pokud bychom obdobně požadovali tyto parametry od služeb, pak by to znamenalo, že po celou dobu specifikovanou ve smlouvě nemáme zájem o „zkvalitňování služby“. Pro představu si uveďme extrémní případ, kdy výherce služeb v oblasti stravování bude tři roky vařit týden co týden stejné menu a bude používat stejné suroviny a ingredience. V tomto případě splní nesmyslný požadavek dodržet identickou službu celé smluvní období. Služba je vždy v čase proměnná. Výše uvedené ISO i EN systémy řízení přímo předepisují princip řízeného zkvalitňování tzv. PDCA.

Kvalita musí být vždy nastavena a kontrolována klientem (pomohou mu v tom tzv. KPI koeficienty). Zde se však opět dostáváme do rozporu se současnou dikcí ZZVZ. Prvotně nastavené KPI by opět měly být postupně upravovány tak, aby odpovídaly zvyšující se kvalitě. Zpřísnění KPI musí samozřejmě podléhat smluvní dohodě klienta s poskytovatelem, musí však být možné.

Příklad z praxe: Pracnost nastavení KPI lze představit na velice rozsáhlém tendru jednotných úklidů v armádě ČR. Vlastní příprava tohoto VŘ včetně sběru dat a hlavně nastavení KPI trvala 1 rok. Bez této přípravy by tento úspěšný tendr nebylo možno uskutečnit.

2. Hledisko „vyladění kvality“

Pokud připravujeme VŘ na konkrétní produkt (včetně stavby), tak se soustředíme na dva kvalitativní parametry - funkčnost a estetika a udržení těchto parametrů i v průběhu garanční doby. U služby je to podstatně těžší. Zde se jedná o „sladění“ představ klienta a poskytovatele. Toto „sladění“ představ platí v určité míře i u klasického produktu, u služby je však výrazně senzitivnější. Ukažme si to opět na konkrétní službě úklidu (mimořadně, úklid je jednou z nejhůře popsatelných služeb). Jedná-li se o úklid vysoce septicky chráněných prostor, pak lze použít kontrolní nástroje, které stanoví, zda aseptické prostředí bylo dodrženo. Pokud však budeme posuzovat například úklid standardních nemocničních chodeb a pokojů, pak arbitrem je vždy řídicí pracovník konkrétního úseku (například primář

nebo staniční sestra). Zde vstupuje do hry lidský činitel. VŘ na poskytovatele úklidových služeb může být relativně podrobně popsáno (například přesným rozpisem a obsahem úklidových prací), následně se však na jednom oddělení setkáte se spokojeností a na druhém s reklamací nekvality úklidu. V nemocnicích je vždy hygiena prvotním hlediskem, ta musí být vždy dodržena, ale i hygienické dokonale uklizené prostředí se některému primáři může zdát neuklizené. FM poskytovatel se proto musí „sladit“ se skutečnými představami klienta. Proto moderní FM postupy zavedly tzv. „mobilizační fázi“, kdy v prvních měsících po nástupu klient a poskytovatel „doladují“ vnímání, kde je skutečná hranice požadované kvality. V komerční oblasti se toto již stává běžnou praxí, ve veřejném sektoru však tento proces nelze nastavit (ti nabízející, kteří se nestali vítězi, by okamžitě napadli VŘ jako nedostatečně vyspecifikované).

Příklad z praxe: Ve VŘ na FM poskytovatele Hlavního nádraží v Praze bylo potřeba nastavit, aby poskytovatel zajistil odchyt holubů v nádražní hale. Klient si nastavil nulovou toleranci počtu holubů (v praxi to znamenalo, že kdokoliv z pasažérů, zaměstnanců ČD a obchodníků a zástupců klienta by si oprávněně postěžoval na obtěžování holubem, poskytovatel by musel zaplatit celkem citelné penále. V praxi se však prokázalo, že vynalézavost těchto opeřenců nemá hranice (ukryli se pod kufrem pasažérů a prošli s nimi dveřmi do nádražní haly – všechna opatření byla proto nedostačující). V mobilizační fázi byly proto KPI upraveny na povolené 2 holuby měsíčně, což stále nutilo poskytovatele být ostražitý, ale současně to bylo „realizovatelné opatření“. Tato úprava by podle ZZVZ nebyla možná a poskytovatel by těžko plnil původní podmínky VŘ.

3. Hledisko ekonomicky efektivní nabídky

Zde se dostáváme k nejcitlivějšímu problému ZZVZ. V příkladu úklidu toalet na letišti bylo uvedeno, jak úsek nákupu realizoval sérii VŘ, kdy dostával stále nižší a nižší nabídkové ceny. ZZVZ samozřejmě správně uvádí, že cílem je ekonomicky efektivní nabídka. Zde byla oním ekonomickým hlediskem nejnižší cena. Až na velice vzácné výjimky je vnímáno jako ekonomicky nevýhodnější to co je nejlevnější. Toto je pohodlná obrana výběrových komisí, protože nejnižší cena je těžko zpochybnitelná, pokud komise vybere vyšší cenu, pak musí prokázat, že ostatní parametry nabídky (zejména kvalitativní a bezpečnostní) vyváží vyšší cenu. Pokud se proto nejedná o specificky rizikovou, nebo z hlediska kvality průhlednou zakázku, zvítězí převážně pohodlné hledisko nejnižší ceny.

U produktů lze celkem přesně vyspecifikovat ostatní parametry, a pokud jsou tyto v pořádku, pak nejnižší cena je celkem spravedlivý arbitr. U služeb je zde „skryté“ obrovské riziko. Pouze poskytovatel, který podává nabídku na setrvání v zakázce, zná skutečnou pracnost a představu konkrétní „kvality“ na této zakázce. Ostatní nabízející většinou tyto požadavky odhadují (kvalitu, jako výrazně subjektivně vnímaný parametr, nikdy dokonale nepopíšete). Velice často takovéto VŘ nevyhrává stávající poskytovatel, a tak nastává střídání poskytovatelských společností. Pokud rozdíl nabídkové ceny není výrazný, pak na tom vždy klient prodělá. Odchod jednoho a nástup druhého poskytovatele vždy poznamená všechny procesy ve společnosti a často i ty hlavní (výrobní či obchodní). Převážná část klientů si toto nechce připustit, ale je to neměnný fakt. Pokud takováto výměna skončí pouze „rozladěností“

zaměstnanců nad „novou uklízečkou, kterou si musí opět vychovat“, pak je to ještě maličkost. Než si „vše zase sedne“, vyvolají takovéto změny i technické či bezpečnostní incidenty. Mnozí komerční klienti proto velice pečlivě zvažují, než vypíší tendr na nového poskytovatele.

Příklad z praxe: Při přípravě na konkrétní výběrové řízení na integrovaného FM poskytovatele pro velkého globálního výrobce (integrace zasáhla 10 výrobních závodů) jsme ověřovali reference v obdobných výrobních podnicích. V jednom z nich nás zarazilo, že poskytovatel byl v nepřetržitém smluvním vztahu již déle než 10 let. Na náš dotaz nám zástupce klienta vysvětlil, že je s poskytovatelem absolutně spokojen, že si vždy po třech letech provedl cenové šetření a s poskytovatelem si případně dohodl cenovou úpravu, protože výměna by pro ně nebyla vůbec výhodná. Toto je konkrétní případ ideálního stavu, kdy klient a poskytovatel „vyladí službu“, a pokud nedojde k poklesu kvality (ke vzniku oprávněných stížností), pak změna poskytovatele je pro oba subjekty nevýhodná. Tento model však ZZVZ přímo vylučuje (pokud v to nepočítáme, že se povinně vypíše VŘ a původní poskytovatel ho vyhraje). Je tudíž otázka zda ZZVZ pro služby by neměl mít pro případy FM služeb pozměněná pravidla.

Autor příspěvku dává námět ke zvážení. Neblahá praxe „minimální ceny“ by mohla být překonána opačným přístupem. Veřejné zakázky (rozpočtových organizací) jsou většinou připravovány na základě předem interně stanovené nejvyšší plánované ceny. V některých sousedních státech se soutěží o co nejlepší rozsah a kvalitu služby za tuto konkrétní cenu. Vyhnuli bychom se nabídkám, kdy následný výkon služby je zcela nedostačující a klient musí VŘ zdlouhavě a nákladně opakovat (anebo se smíří s nekvalitou).

Závěr

V tomto příspěvku bychom mohli ještě polemizovat nad pravomocemi a možnostmi výběrových komisí. Při výběru konkrétního produktu nebo výrobku je rozhodování snazší, než posuzování „schopností“ FM poskytovatele. Snaha o co „nejobjektivnější“ kritéria vede často k popření něčeho, co naši předkové nazývali „selským rozumem“. Při výběru FM poskytovatele je často právě tento selský rozum tím nejlepším rádčem. Zde se však již dostáváme na velice senzitivní úroveň důvěry a neovlivnitelnosti členů komisí, a to již nebyl původní záměr tohoto příspěvku.

V současné době je velice aktuální problematika GDPR. V mnoha rozvinutých zemích je však problematika bezpečnosti informací běžnou rutinou a předpis GDPR tam vnímají pouze okrajově. V těchto zemích je však obdobně běžný i systém kvalitního řízení podpůrných služeb, a tak i u nich zavedení ISO 41000 nebude nijak obtížné. Podstatou je, že v těchto zemích považují tuto problematiku za významnou položku řízení, kterou nelze přehlížet. Až proto za pár let začne certifikace ISO 41000 ve veřejných organizacích, začne i u nás „poprask“ jak toto zařídit. Proto by bylo vhodné již dnes začít ladit podmínky pro to, aby nás v budoucnu problematika facility managementu (a obecně řízení všech služeb) nezaskočila.

Praha, 7. 8. 2018