



Regionální operační program regionu soudržnosti Severozápad
Podporováno z Evropského fondu pro regionální rozvoj
„Vize přestane být snem“

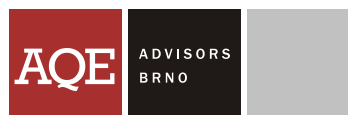
www.nuts2severozapad.cz

www.europa.eu

Evaluace procesu kontroly veřejných zakázek

ZÁVĚREČNÁ EVALUAČNÍ ZPRÁVA

26. 6. 2012



MANAŽERSKÉ SHRUTÍ

Projekt „Evaluace procesu kontroly VZ“ byl realizován v konsorciu společností RegioPartner, s.r.o. a AQE advisors, a.s.

Cílem této evaluace bylo komplexní zhodnocení správnosti nastavených metodických postupů v oblasti kontroly veřejných zakázek a prověření nastavených postupů v praxi.

V rámci evaluace evaluátor rovněž sestavil soubor doporučení k posílení kapacit specialistů jak pro současné programové období 2007-2013, tak i k nastavení budoucího programového období 2014-2020. V rámci evaluace byly řešeny následující dílčí cíle:

- Procesní postupy specialistů/projektových manažerů/finančních manažerů při kontrole veřejných zakázek;
- Struktura a kvalifikace lidských zdrojů zodpovědných za kontrolu veřejných zakázek od začátku programového období;
- Kontrola počtu předložených veřejných zakázek;
- Časová náročnost na kontrolu veřejných zakázek podobného finančního rozsahu, druhu a typu;
- Stav plnění termínů v rámci procesu kontroly veřejných zakázek s ohledem na stanovené termíny v Operačním manuálu Regionálního operačního programu regionu soudržnosti Severozápad;
- Komparace procesu kontroly veřejných zakázek Regionálního operačního programu regionu soudržnosti Severozápad s ostatními regionálními operačními programy;
- Navržení efektivního systému kontroly veřejných zakázek.

Použité metody

K dosažení hlavního i dílčích cílů použil evaluátor kombinaci několika hlavních evaluačních metod, z nichž je potřeba zmínit především analýzu interní dokumentace (desk research) a terénní šetření, které probíhalo ve formě evaluačních rozhovorů.

První evaluační rozhovory s pracovníky Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad proběhly 20. 4. 2012 v Ústí nad Labem a 25. 4. 2012 v Karlových Varech, přičemž fokusní skupina s pracovníky zapojenými do kontroly veřejných zakázek se konala 23. 5. 2012. Evaluátor si před realizací rozhovorů vytvořil okruhy témat k diskuzi, nicméně v průběhu rozhovoru bylo povoleno se od této struktury odchylovat. Délka trvání evaluačních rozhovorů byla různá, přičemž časové omezení nepředstavovalo v žádném z uskutečněných rozhovorů zásadní bariéru.

Hlavní výsledky evaluace

➤ ANALÝZA PROCESNÍCH POSTUPŮ PROVÁDĚNÝCH ZE STRANY SPECIALISTY/PROJEKTOVÉHO MANAŽERA/FINANČNÍHO MANAŽERA PŘI KONTROLE VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

Cílem této části bylo vymezit rámce postupů prováděných během procesu kontroly veřejných zakázek včetně:

- jejich vzájemné návaznosti,
- vymezení časových lhůt na realizaci jednotlivých postupů,
- odpovědnosti osob (resp. pozic) za realizaci jednotlivých postupů,
- vymezení odlišností postupu pracovišť v Ústí nad Labem a Karlových Varech.

Provedená analýza ukázala **odlišnosti procesních postupů v rámci pracovišť v Karlových Varech a Ústí nad Labem, zejména v rámci hlavního procesu, kterým je kontrola dokumentace k realizované veřejné zakázce**, nebo po podpisu smlouvy s vybraným dodavatelem. Tento proces se vyznačuje vysokým stupněm administrativních náročností, zejména při přípravě podkladů pro kontrolu veřejných zakázek a zajištění součinnosti ze strany příjemců.

V dalších procesech jsou již rozdíly menší, což je dáno i jejich podílem na celkové časové náročnosti kontroly veřejných zakázek. Proces kontroly výzvy a zadávací dokumentace před vyhlášením veřejné zakázky je pak zcela shodný. Stejně je tomu v případě účasti na hodnotících komisích v průběhu veřejné zakázky, kde je rozdíl pouze ve frekvenci účasti, která je vyšší v případě pracoviště v Ústí nad Labem.

Analýza rozdílů v nastavení kompetenčního modelu pro výkon jednotlivých činností ukázala **významně menší zatížení administrativou na pracovišti v Karlových Varech**, řadu činností tam zajišťuje příslušný projektový/finanční manažer, včetně asistence při zajištění součinnosti ze strany příjemce.

Z hlediska procesních lhůt jsou evidentní významné **odlišnosti časové náročnosti jednotlivých druhů veřejných zakázek**, přičemž v rámci obou územních pracovišť byly dosti široké intervaly pro kontrolu veřejných zakázek, zejména u podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek.

Výše uvedené rozdíly nemají až tak vliv na kvalitu prováděných činností, jako spíše na časovou náročnost pro pracovníky zajišťující kontrolu veřejných zakázek, kdy je časová náročnost pro specialisty na pracovišti v Ústí nad Labem vyšší.

Nejvýznamnějším nástrojem realizace kontroly veřejných zakázek jsou kontrolní listy, které jsou k dispozici pro všechny druhy veřejných zakázek. Jejich aktuálním nedostatkem je nezohlednění novelizace Zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, z 1. 4. 2012 a nedostatečná návodnost kontrolních listů u veřejných zakázek v režimu Zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

➤ **PERSONÁLNÍ ANALÝZA A ODBORNÝ PROFIL PRACOVNÍKŮ ZODPOVĚDNÝCH ZA KONTROLU VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK OD ZAČÁTKU PROGRAMOVÉHO OBDOBÍ K SOUČASNÉ SITUACI**

Cílem této kapitoly bylo posoudit, zda odborní pracovníci obou územních pracovišť pověřeni kontrolou veřejných zakázek svou kvalifikací odpovídají požadavkům na výkon své funkce, a to jak v současné době, tak retrospektivně od začátku programového období.

Provedená analýza ukázala, že vývoj personálního obsazení včetně jeho odborného profilu bylo na obou pracovištích výrazně odlišné.

Na pracovišti v Karlových Varech byli na kontrolu veřejných zakázek vyčleněni dva stálí pracovníci, kteří se touto problematikou zabývali bez obměny až do začátku roku 2011, kdy byl na dané pracoviště přijat další zaměstnanec. Danou chvíli tedy byly na kontrolu veřejných zakázek vyčleněni tři pracovníci, přičemž nový zaměstnanec se zaučoval v průběhu řešení aktuálních kontrol veřejných zakázek. Tento stav však vydržel pouze do konce února 2012, protože jeden z původních zaměstnanců odešel na jinou pracovní pozici. Nicméně pozice specialisty na kontrolu veřejných zakázek mu zůstala a dál vypomáhal zbylým dvěma kolegům v kontrolách.

Značně odlišný vývoj byl zaznamenán v případě druhého sledovaného územního pracoviště v Ústí nad Labem. Přestože zde na počátku programového období byla situace obdobná jako na pracovišti v Karlových Varech, v průběhu roku 2009 došlo k významné fluktuaci zaměstnanců, která vysokou měrou přispěla k aktuálnímu problému s kontrolou veřejných zakázek. V roce 2009 došlo ke změně pozice u jednoho ze specialistů, čímž také došlo k zamezení výkonu pozice projektový manažer/specialista. Z toho důvodu byl přijat nový zaměstnanec, který měl tento výpadek zajistit, nicméně tento zaměstnanec nesplňoval odborný profil pro hladké pokračování ve výkonu této pozice. Začátkem následujícího roku 2010 odešel ze své pozice i druhý specialista, a tak zde zůstal pouze jeden nezkušený zaměstnanec. Jelikož bylo evidentní, že tento zaměstnanec není schopen sám vykonávat svou funkci, byla využita výpomoc právníka sídlícího na pracovišti v Karlových Varech. Zvolené řešení však nikterak problém nezlepšilo, protože ani tento právník neměl zkušenosti s problematikou veřejných zakázek a nedisponoval příslušnými kompetencemi, aby realizoval kontrolu veřejných zakázek do konce (jednalo se pouze o předpřípravu pro specialistu).

Nakonec i tento jediný specialista na kontrolu veřejných zakázek na pracovišti v Ústí nad Labem změnil v rámci Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad pozici, a tak nezůstal nikdo, kdo by se kontrolou veřejných zakázek zabýval. Agenda kontroly veřejných zakázek tak byla přesunuta na jiné oddělení, kde se jí po určitou dobu nikdo nevěnoval.

V druhé polovině roku 2010 byly vytvořeny dvě funkční místa specialistů a přijati noví pracovníci (jeden z nich disponoval dvouletou praxí, druhý byl opět bez odborných zkušeností). Opět ani tato sestava specialistů se neudržela a v roce 2011 došlo k opětovné fluktuaci, respektive výměně jednoho specialisty. Od roku 2011 se již situace ustálila a nedošlo k žádným personálním změnám.

Z pohledu odborného profilu měli a stále mají všichni specialisté možnost účastnit se konferencí a seminářů k problematice veřejných zakázek, popřípadě předávat si zkušenosti mezi sebou nebo mezi pracovišti.

➤ ANALÝZA POČTU PŘEDLOŽENÝCH VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK (JIŽ ZKONTROLOVANÉ, V PROCESU KONTROLY, PLÁNOVANÉ KE KONTROLE – V ČLENĚNÍ DLE DRUHU ZADÁVACÍHO ŘÍZENÍ)

Tato kapitola se věnovala zhodnocení situace v oblasti struktury veřejných zakázek z hlediska jejich stavu v členění na základní kategorie:

- již zkontrolované veřejné zakázky,
 - zakázky v procesu kontroly,
 - zakázky plánované ke kontrole,
- včetně členění dle druhu veřejné zakázky.

Od začátku programového období do 24. 5. 2012 bylo na pracovištích v Karlových Varech a Ústí nad Labem zkontrolováno celkem 2 301 veřejných zakázek, z toho 998 na pracovišti v Karlových Varech a 1 303 na pracovišti v Ústí nad Labem. V rámci územního pracoviště v Karlových Varech tak bylo celkově zkontrolováno o 23,4 % méně veřejných zakázek.

Struktura zkontrolovaných zakázek dle jejich druhu zahrnuje počty a podíly veřejných zakázek do konce roku 2011, aktuálně není k dispozici přehled zkontrolovaných veřejných zakázek dle druhu veřejné zakázky. Z hlediska struktury zkontrolovaných veřejných zakázek je zřejmý velmi podobný (v podstatě stejný) podíl podlimitních veřejných zakázek u obou územních pracovišť, naopak velmi výrazný rozdíl je v případě nadlimitních veřejných zakázek, jejichž podíl na pracovišti v Ústí nad Labem je více než čtyřnásobný než na pracovišti v Karlových Varech, na pracovišti v Karlových Varech je oproti tomu významně vyšší podíl veřejných zakázek malého rozsahu:

Druh zadávacího řízení	Karlovy Vary	Ústí nad Labem
Veřejná zakázka malého rozsahu	72,3 %	63,5 %
Podlimitní	24,5 %	24,0 %
Nadlimitní	2,5 %	10,8 %
Veřejná zakázka s vyšší hodnotou mimo zákon o veřejných zakázkách	0,7 %	1,7 %
Celkem	100,0 %	100,0 %

Evidenci zkontrolovaných veřejných zakázek komplikují některé nedostatky zejména na straně nastavení informačního systému MONIT7+ (nelze tvořit sestavy zahrnující jednacím řízení bez uveřejnění, nejsou informace o aktuálním stavu průběhu veřejné zakázky atd.), ale i na straně příjemců (nezadávání informací o veřejných zakázkách nebo jejich nedostatečná aktualizace).

Významným problémem je velké množství „starých“ veřejných zakázek na pracovišti v Ústí nad Labem, u kterých kontrola ještě vůbec neproběhla nebo kde neproběhla v požadovaném rozsahu. K datu 14. 5. 2012 bylo na pracovišti v Ústí nad Labem identifikováno cca 250 takových veřejných zakázek, přičemž převažovaly veřejné zakázky malého rozsahu I. kategorie. Odhad potřebných kapacit na zajištění kontroly těchto „starých“ veřejných zakázek se pohybuje od 2,75 celého měsíčního úvazku do 4,13 úvazku, přičemž celý měsíční úvazek předpokládá 100% vytížení pouze kontrolou veřejných zakázek.

Systémovým nedostatkem je pak **neexistence plánu kontrol veřejných zakázek**, na základě kterého by bylo možno zhodnotit počet a případně časovou náročnost kontrol, které jsou nyní v běhu a které bude nutno během roku 2012 zkontrolovat.

➤ **POROVNÁNÍ ČASOVÉ NÁROČNOSTI NA KONTROLU VEŘEJNÉ ZAKÁZKY PODOBNÉHO FINANČNÍHO ROZSAHU, DRUHU A TYPU SPECIALISTOU Z KARLOVÝCH VARŮ A SPECIALISTOU Z ÚSTÍ NAD LABEM, S PŘIHLÉDNUTÍM K PLNĚNÍ SOUČINNOSTI ZE STRANY PŘÍJEMCE A K POČTU NALEZENÝCH CHYB PROVEDENÝCH ZE STRANY PŘÍJEMCE**

V rámci této kapitoly byla řešena časová náročnost kontroly veřejných zakázek dle jejich druhu a typu. Do procesního modelu byly promítnuty i externí vlivy, zejména pak zajištění součinnosti ze strany příjemců.

Druhým aspektem, na který se analýza zaměřila, byla chybovost ze strany příjemců, opět s komparací na úrovni obou územních pracovišť a ve struktuře dle typu veřejných zakázek s vymezením typu a druhu zakázek s nejvyšší chybovostí.

Provedená analýza ukázala významné odlišnosti v časové náročnosti na celkovou kontrolu veřejných zakázek u obou pracovišť, a to jak z hlediska průměrných hodnot, tak i intervalů časové náročnosti (minimální a maximální časová náročnost). Přestože se v rámci analyzovaného vzorku veřejných zakázek nejednalo o zcela shodné veřejné zakázky, je evidentní významně vyšší průměrná časová náročnost, která je v případě pracoviště v Ústí nad Labem téměř 1,6 krát vyšší než na pracovišti v Karlových Varech.

V případě veřejných zakázek malého rozsahu byla identifikována z hlediska průměrných hodnot v podstatě stejná časová náročnost, oproti tomu z hlediska intervalu časové náročnosti je výrazně vyšší rozptyl v případě pracoviště v Ústí nad Labem (0,7; 10,1) než na pracovišti v Karlových Varech (2,0 ; 5,0).

Oproti tomu v případě podlimitních veřejných zakázek je časová náročnost na pracovišti v Ústí nad Labem 1,7 krát vyšší než na pracovišti v Karlových Varech a rovněž je na pracovišti v Ústí nad Labem výrazně větší rozptyl minimální a maximální časové náročnosti.

Z hlediska struktury aktivit při kontrole veřejných zakázek vyplývají významné rozdíly mezi pracovišti v Ústí nad Labem a Karlových Varech u většiny aktivit mimo zajištění součinnosti od příjemce, kde je podíl v podstatě shodný. Hlavní rozdíl je pak v rámci činností souvisejících s přípravou podkladů ke kontrole veřejných zakázek, která má v případě pracoviště v Karlových Varech o více jako polovinu větší podíl než je podíl této aktivity na pracovišti v Ústí nad Labem.

Obdobné rozdíly jako u celkové časové náročnosti se projevují v odlišnostech časové náročnosti v aktivitě „Kontrola dokumentace k veřejným zakázkám“, kde je u všech druhů veřejných zakázek významně nižší v případě pracoviště v Karlových Varech.

Časová náročnost kontroly veřejných zakázek úzce souvisí s chybovostí v rámci veřejných zakázek, přičemž míra chybovosti je v rámci obou územních pracovišť v podstatě obdobná a pohybuje se na úrovni 50 %. Oproti předchozímu období se významně snížil počet nesrovnalostí z důvodu úpravy definice nesrovnalostí (za nesrovnalost je nyní považováno

pouze takové porušení Zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, které má dopad na výběr dodavatele).

Specificky v případě pracoviště v Karlových Varech je nejvyšší chybovost u veřejných zakázek malého rozsahu I. kategorie z důvodu neznalosti příruček na straně příjemců a také snahou dělit zakázky tak, aby bylo možno využít veřejné zakázky malého rozsahu I. kategorie nebo II. kategorie. U podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek je míra chybovosti přímo úměrná složitosti výběrového řízení, což zpětně ovlivňuje i náročnost kontroly takové veřejné zakázky.

V rámci prevence výskytu chyb ve veřejných zakázkách je zaveden funkční systém, který zahrnuje nástroje jako prezentace nejčastějších chyb pro příjemce i žadatele na webu i seminářích a konzultace dokumentace k veřejným zakázkám i v průběhu veřejných zakázek.

➤ **ANALÝZA PLNĚNÍ TERMÍNŮ V RÁMCI PROCESU KONTROLY VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK S OHLEDEM NA STANOVENÉ TERMÍNY V OPERAČNÍM MANUÁLU ROP SEVEROZÁPAD**

Tato kapitola se věnovala stavu dodržování nastavených postupů a termínů stanovených Operačním manuálem Regionálního operačního programu regionu soudržnosti Severozápad specialisty, tedy zda jsou termíny nastaveny od začátku programového období reálně, jaké se vyskytují překážky při jejich dodržování, popř. identifikace a četnost výskytu jiných aspektů ovlivňujících stanovený časový průběh kontroly veřejných zakázek.

V případě územního pracoviště v Karlových Varech nedochází k nedodržování stanovených lhůt běžně, ke zdržení dochází pouze ve výjimečných případech (jedná se o zjištění nesrovnalostí a postoupení kontroly veřejných zakázek do Pracovní skupiny pro nesrovnalosti Regionálního operačního programu regionu soudržnosti Severozápad nebo zaslání dokumentace veřejné zakázky na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže). Nicméně tento postup není pravidlem, specialisté se snaží veškeré rozpory a nejasnosti přednostně vykomunikovat s žadatelem či příjemcem, a zamezit tak následným průtahům. Stanovené termíny pro plnění kontrol veřejných zakázek jsou dle vyjádření specialistů vesměs dodržovány s časovou rezervou, nejedná-li se zrovna o období zvýšeného počtu veřejných zakázek (období před ukončením výzev v rámci veřejných zakázek).

Situace na pracovišti v Ústí nad Labem je aktuálně zkomplikovaná množstvím „starých“ veřejných zakázek, které je potřeba přednostně řešit ještě před proplacením finančních prostředků. Tím jsou odsouvány do pozadí nové veřejné zakázky, které tak nejsou specialisté schopni svými omezenými kapacitami včas pokrýt a mnohdy nastává časový skluz. Taktéž způsob rozložení pracovních povinností a odpovědností mezi projektovými/finančními manažery a specialisty je na pracovišti v Ústí nad Labem značně nesystematický a komplikuje specialistům již tak ztíženou situaci. V neposlední řadě je v této kapitole zmíněn i zvýšený počet předkládání dotazů do Pracovní skupiny pro nesrovnalosti Regionálního operačního programu regionu soudržnosti Severozápad, který souvisí s nižšími zkušenostmi specialistů a jejich nižší mírou odpovědnosti k přijetí rozhodnutí oproti specialistům na pracovišti v Karlových Varech, což opět prodlužuje délku kontrol.

➤ **POROVNÁNÍ PROCESU KONTROLY VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK ROP SEVEROZÁPAD S OSTATNÍMI REGIONÁLNÍMI OPERAČNÍMI PROGRAMY**

Proces kontroly veřejných zakázek na ostatních regionálních operačních programech je do značné míry zajišťován obdobným způsobem jako na Regionálním operačním programu regionu soudržnosti Severozápad. V základu se jedná o kumulované pracovní pozice, a to projektový/finanční manažer a specialista nebo právník/specialista.

Kumulovaná pozice projektového/finančního manažera a specialisty je aplikována na následujících regionálních operačních programech:

- **ROP Moravskoslezsko, ROP Střední Čechy a ROP Střední Morava** vyčlenily pro kontrolu veřejných zakázek speciální oddělení nebo speciální kontrolory;
- Na **ROP Jihozápad** kontrolu veřejných zakázek provádí jak projektový manažer, tak i finanční manažer. U veřejných zakázek dle Zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, je občas využíván také interní právník;
- Na **ROP Severovýchod** kontrolu veřejných zakázek provádí jak projektový manažer, tak finanční manažer. V případě potřeby probíhají konzultace s interními právníky nebo externí posouzení právní kanceláří.

Kumulovaná pozice právního specialisty a specialisty na veřejné zakázky:

- **ROP Moravskoslezsko** má na kontrolu veřejných zakázek 2 specializované pracovníky, kteří mají právní vzdělání. Pro kontrolu větších/složitějších veřejných zakázek mají možnost využití externího kontrolora;
- **ROP Střední Čechy** vytvořilo specializované oddělení, v rámci kterého se kontrolou veřejných zakázek podle Zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, zabývají 4 pracovníci s právním vzděláním. Ostatní veřejné zakázky, které nespadají pod Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, kontrolují projektoví manažeři podle pravidel ROP Střední Čechy.

Dále provedená komparace regionálních operačních programů ukázala, že žádný z oslovených nedisponuje vytvořeným plánem kontrol veřejných zakázek, které je potřeba zkontrolovat.

➤ **NAVRŽENÍ EFEKTIVNÍHO SYSTÉMU KONTROLY VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK PŘI ZOHLEDNĚNÍ ČASOVÉ NÁROČNOSTI, FINANČNÍ NÁROČNOSTI A PERSONÁLNÍ KAPACITY**

Provedenou evaluací byly na obou pracovištích Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad zjištěny zásadní nedostatky kontroly veřejných zakázek, přičemž většina stěžejních nedostatků byla odhalena na územním pracovišti v Ústí nad Labem. Evaluátor proto v rámci této kapitoly koncipoval 4 možné varianty, jak by tyto vzniklé a přetrvávající problémy mohly být eliminovány navrženými intervencemi. Nejedná se však o konečný výčet variant – kombinací variant existuje více a v rámci kapitoly jsou uvedeny pouze ty, které považuje evaluátor za nejvýznamnější.

Protože se v důsledku provedených šetření a zjištění jedná o existenci velkého množství potřebných kroků vedoucích k nápravě vzniklé situace, mohou být zvolená doporučení kombinována i jinými způsoby, proto je nezbytné, aby zadavatel zvážil své reálné možnosti a dle nich zvolil vhodné řešení.