



RegioPartner

výzkum • poradenství • rozvoj

Evaluace procesu kontroly

Závěrečná zpráva

15. 12. 2014

Manažerské shrnutí

Cílem evaluace bylo zefektivnění zavedeného způsobu provádění kontrol, přičemž se evaluátor, v souladu se zadáním evaluace, zaměřil na následující aktivity:

- 1) Optimalizace procesu kontroly – vytvoření tzv. kuchařky postupu pro projektové a finanční manažery, která bude v souladu s dokumentací ROP Severozápad. Cílem optimalizace bylo i zmapování nadbytečných kroků prováděných v rámci celého procesu kontroly.
- 2) Optimální rozložení prováděných aktivit v rámci kontroly mezi projektového a finančního manažera, a to tak, aby byli oba manažeré rovnoměrně vytíženi (v rámci optimalizace může dojít k přerozdělení jednotlivých úkonů).
- 3) Zhodnocení, zda-li jsou pro provádění kontrol vhodné spíše pevné týmy, tj. daný projektový manažer má k sobě do týmu přiřazeného stálého (stejného) finančního manažera, či je vhodnější forma otevřených týmů, tj. daný projektový manažer má v rámci svého týmu např. i tři různé finanční manažery.
- 4) Zhodnocení, zda-li je vhodné, pro provádění efektivní kontroly, odborně specializovat daného projektového/finančního manažera na konkrétní prioritní osu či oblast podpory, přičemž by tento projektový/finanční manažer měl ve své kompetenci pouze projekty, které spadají do dané prioritní osy či oblasti podpory. Argumentem (důvodem) pro zavedení tohoto systému je efektivita práce – konkrétní projektový/finanční manažer má možnost komparovat podobné projekty mezi sebou, což by mělo i snáze odhalovat případné nedostatky jednotlivých projektů.
- 5) Zhodnocení, zda-li je vhodné přiřazovat jednoho projektového/finančního manažera k jednomu příjemci, popř. specializovat daného projektového/finančního manažera na konkrétní typ příjemce. Rizikem tohoto přístupu je možný klientelismus.
- 6) Porovnání výše uvedeného procesu (přístupu) s ostatními regionálními operačními programy.

Evaluace byla zahájena 16. 9. 2014 a ukončena předložením závěrečné zprávy dne 15. 12. 2014. Realizátorem projektu bylo konsorcium společností RegioPartner, s. r. o., a AQE advisors, a. s.

Použité metody

Mezi klíčové metody sběru dat patřily:

- ❖ analýza dokumentů
 - analýza dokumentů ROP Severozápad (zejména operační manuál a další interní dokumentace),
 - analýza dokumentů ostatních regionálních operačních programů (zejména operační manuály, příručky pro kontrolory a vybrané metodické pokyny);
- ❖ individuální rozhovory
 - územní pracoviště v Karlových Varech: ve dnech 15. a 17. 10. 2014 proběhlo celkem 10 rozhovorů,
 - územní pracoviště v Ústí nad Labem: ve dnech 20. a 22. 10. 2014 proběhlo celkem 11 rozhovorů;

- ❖ fokusní skupina – fokusní skupina se konala dne 20. 11. 2014 za účasti 3 projektových manažerů a 2 finančních manažerů z územního pracoviště v Karlových Varech, 3 projektových manažerů a 1 finančního manažera z územního pracoviště v Ústí nad Labem, vedoucího Oddělení realizace a kontroly projektů z územního pracoviště v Ústí nad Labem a zástupce z Oddělení metodického řízení.

Hlavní výsledky evaluace a navržená doporučení

Ukotvení procesu kontroly v řízení dokumentací a optimalizace procesu kontroly

V rámci ostatních regionálních operačních programů se jednoznačně osvědčil podrobný popis procesu kontroly, zejména pak v kombinaci základního popisu procesu kontroly a navazujících i předcházejících procesů v rámci operačního manuálu a podrobného popisu v rámci samostatné příručky nebo metodického pokynu. Důležitou součástí efektivní procesní dokumentace jsou procesní mapy.

Některé z ostatních regionálních operačních programů disponují velmi podrobným aparátem kontrolních listů a vzorových dokumentů. Ačkoliv přílohy kapitoly 9 Operačního manuálu ROP Severozápad obsahují kontrolní listy a vzorové formuláře, jsou v porovnání s kontrolními listy některých regionálních operačních programů méně návodné.

Některé regionální operační programy mají sjednocen rozsah požadované dokumentace, ať už v operačním manuálu nebo v rámci příruček pro kontrolory, a to zejména v podobě výčtu požadované dokumentace, v rámci interních pravidel je pak stanoven i rozsah požadované dokumentace (zejména minimální rozsah, co musí kontrolovaná osoba předložit či splnit apod.).

V rámci ostatních regionálních operačních programů funguje efektivní způsob mentoringu zahrnující kromě předávání zkušeností a znalostí ze strany mentora i tzv. shadowing, kdy mentorovaný provádí stejné činnosti jako mentor a mentor následně vyhodnocuje správnost jeho postupu.

V rámci ostatních regionálních operačních programů je ustanoven formalizovaný způsob výměny zkušeností mezi projektovými manažery, finančními manažery a specialisty na veřejné zakázky v podobě pravidelných setkávání, ať už všech osob zapojených do procesu realizace kontrol, tak i samostatně v rámci jednotlivých územních pracovišť. Potřeba pravidelných setkávání projektových a finančních manažerů za účelem výměny zkušeností a dobré/špatné praxe (nejen v rámci územního pracoviště, ale i mezi územními pracovišti v Ústí nad Labem a v Karlových Varech navzájem) vyplynula také z individuálních rozhovorů a fokusní skupiny.

Doporučení

- (1) Připravit dokument mimo řízenou dokumentaci ROP Severozápad, který by měl charakter pracovního postupu pro výkon činnosti projektového/finančního manažera. Tento dokument doplnit o názorné procesní mapy.

Poznámka:

Evaluátor připravil návrh dokumentu s pracovním názvem „Metodický návod pro provádění kontrol“ (Příloha 1 závěrečné zprávy). Pro tento dokument byly využity zkušenosti a podklady jiných regionálních operačních programů, dává proto představu, v jaké podrobnosti je problematika kontroly projektů řešena ostatními regionálními operačními programy. Limitujícím faktorem tohoto dokumentu však je, že přenést veškeré postupy a kroky do listinné podoby může pouze ten, kdo je reálně v daném úřadě provádí. To je zkušenost i ostatních regionálních operačních programů, kdy příručky pro kontrolory byly tvořeny „zespoda“, tj. projektovými/finančními manažery. Tento metodický návod je proto potřeba brát pouze jako inspiraci a je nezbytné, aby byl revidován skutečnou praxí projektových/finančních manažerů a doplněn o již vytvořené interní pomocné dokumenty a nástroje pro zefektivnění kontroly (např. dokument „Chyby při kontrolách“ jako příloha metodického návodu). Nezbytné je následně průběžné doplňování o praktické zkušenosti jednotlivými projektovými/finančními manažery.

- (2) Zvýšit návodnost jednotlivých kontrolních listů a vzorů dokumentů, a to konkrétně:
 - doplněním kontrolních listů o návodné poznámky (poznámky pod čarou nebo přímo v jednotlivých kolonkách),
 - doplněním možných variant výsledků kontroly přímo do kontrolních listů,
 - doplněním odkazů na příslušnou legislativu či další dokumentaci ROP Severozápad (zejména v případě kontrolních listů k veřejným zakázkám).
- (3) Dbát na zaslání detailního seznamu dokumentů požadovaných v rámci kontroly v předstihu příjemci tak, aby se následně urychlil průběh kontroly (příjemce měl dokumentaci předem připravenou v co největším rozsahu).
- (4) Sjednocení rozsahu požadované dokumentace – nastavení požadovaného rozsahu dokumentace v případech, kde je možno sjednotit – nastavení v těchto úrovních:
 - minimální rozsah,
 - maximální rozsah,
 - interval (z hlediska času nebo rozsahu).Lze uvést i obvyklý rozsah pro určité typy projektů nebo projekty určitého finančního rozsahu. Doporučení je využitelné zejména v případě dokumentace, která je vyžadována v rámci kontroly udržitelnosti (zejména doklady v oblasti účetnictví projektu).
- (5) Zvážit využívání „shadowingu“ při zaučování projektových/finančních manažerů. Přiřazení mentora k nově přijatému nebo méně zkušenému projektovému/finančnímu manažerovi, který kromě předávání zkušeností přibírá daného projektového či finančního manažera na kontrolu svých projektů, kde tento projektový či finanční manažer provádí buď některé úkony samostatně, nebo formou tzv. „shadowingu“, kdy provádí stejné úkony jako jeho mentor a mentor následně vyhodnocuje správnost jeho postupu. Současně se tak zajišťuje kontrola „4 očí“.
- (6) Nastavení pravidelného setkávání všech projektových a finančních manažerů a specialistů na kontrolu veřejných zakázek v cca měsíčním intervalu za účelem výměny zkušeností nejen z realizace kontrol. V rámci setkání by mohly být představeny příklady dobré a špatné praxe z realizace kontrol na konkrétních případech včetně např. uvedení přehledu nejčastějších chyb příjemců.

Rozdělení kompetencí a odpovědností

Interpretace vymezení kompetencí mezi oddělením administrace projektů a oddělením realizace a kontroly projektů ve vztahu k časovému okamžiku, ve kterém pracovníci oddělení realizace a kontroly projektů vstupují do procesu kontroly je různá, což může ve svém důsledku vést k potenciálním nedorozuměním. Důvodem toho je, dle názoru evaluátora, nedostatečné vymezení procesů v řízené dokumentaci a nejasné rozdělení kompetencí pracovníků územních odborů realizace programu.

Ostatní regionální operační programy relativně přesně vymezují kompetence a odpovědnosti projektového a finančního manažera, případně pak specialisty na kontrolu veřejných zakázek.

Doporučení

- (7) Přesnější vymezení kompetencí mezi projektovým manažerem, finančním manažerem a specialistou na kontrolu veřejných zakázek v rámci kontrolní činnosti, včetně vytvoření matice odpovědnosti a kompetencí (RASCI matice) a jasné vymezení spolupráce mezi nimi (předávání informací, podíl na zpracování dokumentace z provedené kontroly atd.).

Konstrukce týmů

Pevné/volné týmy vykazují následující slabé/silné stránky:

Pevné týmy:

Slabé stránky	Silné stránky
<ul style="list-style-type: none"> ❖ omezená výměna zkušeností mezi projektovými/finančními manažery ❖ stereotyp vykonávaných činností ❖ psychologické aspekty (soužnění osobností, ponorková nemoc apod.) 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ sdílení společné kanceláře ❖ lepší dostupnost projektové dokumentace pro oba členy týmu ❖ lepší spolupráce při přípravě kontrol i jejich samotné realizaci ❖ možnost efektivního rozdělení kompetencí a odpovědnosti v rámci kontroly ❖ menší časová náročnost realizace kontroly

Volné týmy:

Slabé stránky	Silné stránky
<ul style="list-style-type: none"> ❖ nutnost opakovaně seznamovat spolupracující finanční manažery (případně i projektové manažery) s projektem a jeho specifiky ❖ komplikovaná koordinace kontrolních činností ve vztahu k účasti v různých týmech ❖ potřeba přizpůsobovat pracovní postupy projektových/finančních manažerů specifikům různých kontrolních týmů 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ přenos zkušeností mezi jednotlivými týmy v důsledku rotace projektových/finančních manažerů ❖ možnost začlenění specializovaných projektových/finančních manažerů s většími zkušenostmi do kontrolní skupiny ❖ flexibilnější varianta z hlediska využití personálních kapacit

Slabé stránky	Silné stránky
<p>(zejména nutnost finančních manažerů přizpůsobovat se různým projektovým manažerům) a z toho vyplývající riziko chyb při kontrolních činnostech</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ ztížená dostupnost projektové dokumentace ❖ nižší míra zastupitelnosti v týmu ❖ zvýšené nároky na vedoucího oddělení realizace a kontroly projektů při párování týmů a projektů 	

Doporučení

- (8) Preferovat vznik stabilních týmů, které mají vyšší předpoklady pro efektivnější realizaci kontrolních činností.
- (9) Zajistit přenos zkušeností mezi jednotlivými týmy pořádáním pravidelných setkání projektových/finančních manažerů jak v rámci daného územního pracoviště, tak mezi pracovišti v Ústí nad Labem a Karlových Varech.

Specializace projektových a finančních manažerů ve vztahu k odborné způsobilosti

Specializace projektových/finančních manažerů:

Slabé stránky	Silné stránky
<ul style="list-style-type: none"> ❖ nedostatek lidských zdrojů pro vyhraněnou specializaci ❖ monotónnost z hlediska podobnosti projektů ❖ potenciální riziko „zakonzervování“ chybného postupu ❖ omezené konzultační možnosti, pokud je specializace jedinečná (jediný projektový/finanční manažer s danou specializací) ❖ nižší flexibilita specializovaných projektových/finančních manažerů při přiřazení projektu z jiné oblasti podpory / typu projektu ❖ dosažení dostatečné specializace může být časově náročné ❖ obtížnější náhrada specializovaného projektového/finančního manažera 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ odborná způsobilost – efektivnější realizace kontrol díky odborným znalostem ❖ časová efektivita ❖ detailnější vhled do projektu ❖ snížení chybovosti v oblastech, kde projektový/finanční manažer disponuje specializací ❖ možnost srovnání s projekty obdobného charakteru ❖ vytvoření standardizovaného postupu pro daný typ projektů ❖ možnost předávání know-how, zkušeností a znalostí dalším projektovým/finančním manažerům

Ačkoliv specializace projektových/finančních manažerů vykazuje jak silné, tak slabé stránky, evaluátor se domnívá, že význam silných stránek je převažující. Specializace

projektových manažerů z hlediska typu projektů je žádoucí zejména z důvodu odborné způsobilosti postihující specifika dané skupiny projektů. Specializace finančních manažerů je žádoucí z hlediska typů příjemců, a to zejména z důvodu odlišností účetních postupů jednotlivých kategorií příjemců (blíže viz kapitola 6 závěrečné zprávy).

V rámci ostatních regionálních operačních programů jsou v případě potřeby vytvářeny širší kontrolní týmy, a to ve vazbě na specializaci projektových/finančních manažerů ale i dalších členů kontrolní skupiny, zejména specialistů na oblast veřejných zakázek.

Doporučení

- (10) Evaluátor doporučuje vytvořit specializaci projektových manažerů primárně ve vztahu k typovým projektům, což ve většině případů kopíruje specializaci dle jednotlivých prioritních os, příp. oblastí podpory. Specializace umožní efektivnější kontrolu projektů, a to nejen z odborného, ale také časového hlediska. Současně evaluátor doporučuje brát v úvahu rozdělení dle konkrétního příjemce podpory, resp. zohledňovat návaznost projektů (blíže viz kapitola 6 závěrečné zprávy).
- (11) Zapojení více projektových/finančních manažerů do kontrolního týmu – vytvoření širšího kontrolního týmu v případě problémových příjemců nebo u vybraných typů projektů (např. projekty, jejichž výstupem je nová/rekonstruovaná budova) o dalšího projektového manažera – specialistu na daný typ projektů nebo dalšího finančního manažera např. v případě velkého množství dokladů ke kontrole.

Specializace projektových a finančních manažerů ve vztahu k typům klientů

Předchozí znalost a vzájemná zkušenost kontrolního týmu s daným příjemcem hraje pozitivní roli, přičemž pozitiva lze vidět jak na straně příjemce, tak kontrolního týmu.

Specializace dle typu příjemců není tak významná jako specializace dle oblasti podpory či typu projektů, ale má význam zejména z hlediska zohlednění specifik právní formy ve vazbě na předmět kontroly.

Doporučení

- (12) Zohledňovat stejné příjemce při přidělování projektů kontrolním týmům v maximálně možné míře. Tam, kde to není možné, tak využívat specializaci dle typu klientů zejména v případě typu příjemců s vyšší mírou rizika a tam, kde existují významné odlišnosti postupu kontroly ve vazbě na právní formu příjemce nebo předmět jeho činnosti.

Další analytická zjištění

Opatření, že s každou žádostí o platbu musí být provedena fyzická kontrola, tzn., že se kontroluje každá etapa, nevystihuje podstatu problému identifikovaného auditem. Závěry z auditů hovoří o tom, že zjištěná pochybení jsou navázána zejména na výběrová řízení. Pochybení souvisejících s kontrolou na místě je minimum. To, že se dělá fyzická kontrola u každé žádosti o platbu, tedy není adekvátní reakce na zjištění auditu. Zejména v počátečních etapách není v některých případech „co kontrolovat“.

Prostor pro redukci kontrol na místě existuje. Určitě lze identifikovat kontroly na místě, které by nebylo třeba provádět, aniž by to ohrozilo kvalitu kontrolního procesu. Pokud by se

zvažovalo propojení výsledků analýzy rizik a počtu (rozsahu) reálných kontrol, musela by být analýza rizik pojata náročněji, aby skutečně odrážela reálná rizika projektu.

Na základě analýzy rizik by se měly vytipovat rizikové projekty (příjemci), u kterých by kontrola probíhala v nezměněném rozsahu. U nerizikových projektů by se mohla fyzická kontrola omezit.

Doporučení

- (13) Zvážit exaktnější pojetí analýzy rizik a výsledky analýzy pak použít k omezení počtu fyzických kontrol.
- (14) Vyčlenit nejzkušenější projektové/finanční manažery jako kontrolory, kteří by v plném rozsahu nebo z části svého úvazku pomáhali u kontrol problémových projektů/příjemců, případně vytvoření týmů z nejzkušenějších projektových a finančních manažerů do kontrolních skupin u problémových projektů či příjemců, zejména v případě vyhodnocení projektu či příjemce jako rizikového nebo v případě, kdy byly u daného projektu či příjemce již identifikována nějaká závažnější pochybení nebo dokonce potvrzena nesrovnalost.
- (15) Zvážit posílení personálních kapacit Úřadu Regionální rady Severozápad o další projektové/finanční manažery, příp. posílení personálních kapacit Úřadu Regionální rady Severozápad o externisty – osoby pověřené výkonem kontrolní činnosti v rámci dohody mimo pracovní poměr (dohoda o provedení práce).