



MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ

Odbor interního auditu a kontroly

**„Analýza a vyhodnocení vynakládání finančních prostředků do
Agendových systémů MPSV v letech 1993 - 2011“**

Vypracováno dne 10. 10. 2012

Obsah

Použité zkratky	2
Úvod	3
1. Popis systému	4
A: OKpráce	4
B: OKdávky	4
C: OKslužby	7
D: OKnouze	7
2. Právní pohled na smluvní vztahy	8
3. Finanční pohled	10
4. Shrnutí	18

Použité zkratky

Zkratka	Plné znění textu
APV	Aplikační programové vybavení
Compaq	Compaq Computer spol. s r. o., dodavatelská firma
IS HN	Informační systém hmotná nouze
IS PZ	Informační systém politiky zaměstnanosti
IS SS	Informační systém sociálních služeb
IS SSP	Informační systém státní sociální podpory
MPSV, ministerstvo	Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR
OKcentrum	Integrace všech čtyř informačních systémů do Jednotného identifikačního systému v sociální oblasti
OKdávky	APV jako součástí IS SSP
OKnouze	APV jako součást IS HN
OKpráce	APV jako součást IS PZ
OKslužby	APV jako součást IS SS
OKsystem	OKsystem s.r.o., dodavatelská firma

Úvod

Analýza a vyhodnocení vynakládání finančních prostředků do agendových systémů MPSV v letech 1993-2011 (dále jen „Analýza a vyhodnocení“) se zaměřuje na:

- 1) zhodnocení smluvního vztahu mezi MPSV a dodavatelem aplikačního programového vybavení pro oblast státní sociální podpory, politiky zaměstnanosti, sociálních služeb a poskytování dávek v hmotné nouzi,
- 2) následné vyhodnocení plnění smluvních podmínek oproti vynakládaným finančním prostředkům, především z hlediska hospodárnosti a efektivnosti,
- 3) názor interního auditu, zda pro komplexní analýzu v této oblasti je efektivní využití služeb externího (např. soudního) znalce jako další logický krok analýzy.

Související aplikační programové vybavení zajišťovala pro MPSV v hodnoceném období společnost OKsystem, a to pro oblast:

- a) politiky zaměstnanosti – **OKpráce**, jako součást informačního systému politiky zaměstnanosti (IS PZ) od roku 1993,
- b) státní sociální podpory – **OKdávky**, jako součást informačního systému státní sociální podpory (IS SSP) od roku 1995,
- c) hmotné nouze – **OKnouze**, jako součást informačního systému hmotné nouze od roku 2005,
- d) sociálních služeb – **OKslužby**, jako součást informačního systému sociálních služeb (IS SS) od roku 2006.

Současně bylo vyvíjeno **OKcentrum** jako integrace všech výše uvedených informačních systémů do jednotného identifikačního systému v sociální oblasti. OKcentrum bylo profinancováno v rámci IS SSP.

Při hodnocení a zpracování výstupu byly využity i nalezené analýzy a audity, vypracované externími subjekty na základě objednávky odboru informatiky (odbor 61).

Analýza a vyhodnocení byly provedeny na základě:

- a) dokumentace, která byla uložena v archivu MPSV (1995 – 2009),
- b) dokumentace, kterou disponoval odbor 33 (2010 – 2011),
- c) dokumentace, kterou disponoval odbor 34 (část 1995 – 2008 a 2012),
- d) dat v rámci ekonomického systému organizace E.S.O. (2010 – 2011),
- e) vyžádaných dat z ekonomického systému organizace od správce a dodavatele tohoto systému (1993 – 1999).

Použité auditní a kontrolní metody:

- 1) analýza získané dokumentace,
- 2) analýza dat z ekonomických informačních systémů,
- 3) shoda dokumentace.

1. Popis systému

A: OKpráce

První spolupráce MPSV se společností OKsystem byla podle získaných podkladových informací navázána v roce 1993 uzavřením **smlouvy o vytvoření programového vybavení pro úřady práce**, tj. pro IS PZ - OKpráce. Smluvní strany v letech 1994 až 2003 postupně uzavíraly ke smlouvě dodatky a navazující obchodní smlouvy, jejichž obsahem a účelem bylo zajišťování provozu jako součásti informačního systému politiky zaměstnanosti (rovněž nazývaný jako informační systém úřadů práce - IS ÚP), a to:

- a) údržba licenčního programového vybavení,
- b) analýza, pokračování vývoje, testování a distribuce nových verzí OKpráce,
- c) dodávka licenčního programového vybavení,
- d) školení.

B: OKdávky

V roce 1994 vyhlásilo MPSV obchodní veřejnou soutěž na dodávku informačního systému státní sociální podpory, kterou vyhrála společnost Compaq (právní předchůdce společnosti Hewlett-Packard, s.r.o.). Byla s ní uzavřena Rámcová obchodní smlouva na dodávku kompletního IS SSP. Výhradním řešitelem pro aplikační programové vybavení, později nazvané OKdávky, byl subdodavatel - OKsystem. Limitní cena za komplexní dodávku IS SSP byla stanovena ve výši 759 015 000 Kč, z toho představovaly výdaje na aplikační programové vybavení 28 498 000 Kč. Z uvedené rámcové smlouvy rovněž vyplýval rozsah zajištění záruční i pozáruční údržby systému a jeho další rozvoj po dobu minimálně pěti let a uzavírání dílčích smluv pro jednotlivé části jako např. v rámci APV:

- a) detailní analýza,
- b) dodávka aplikačního programového vybavení,
- c) dodávka licencí programového vybavení,
- d) školení.

Na výše uvedenou rámcovou smlouvu - na základě výzvy jedinému zájemci k předložení nabídky na veřejnou zakázku, spočívající v poskytnutí údržby a dalšího rozvoje IS SSP pro období 1996 až 2000, navázala Rámcová obchodní smlouva 2 Údržba a rozvoj v letech 1996 – 2000. Předmětem této smlouvy se staly výše uvedené body a) – d), včetně samostatného bodu údržby.

Celková cena předmětu rámcové smlouvy 2 za údržbu, komplexní servis a systémovou podporu pro jeden kalendářní rok představovala částku 49 497 000 Kč. Tato cena byla vypočtena z pořizovacích cen za dodávku IS SSP v roce 1995 a obsahovala plnou rozpočtovou cenu za pozáruční údržbu a servis technického vybavení. Nezahrnovala cenu údržby dalších rozšíření IS SSP v letech 1996 až 2000, jako i další komponenty technického vybavení, komunikačního systému, dodatečné licence, upravené a nové moduly APV.

Dále bylo stanoveno, že ostatní ceny budou vycházet:

- a) z odhadu pracnosti analytických a programátorských činností a z ceny, která vycházela z předchozích etap vývoje APV,
- b) s uplatněním množstevních slev z nabídkových cen s porovnáním s platnými ceníky oficiálních prodejců těchto produktů, případně posouzením ve srovnání s nabídkami konkurenčních firem za licenční programové vybavení, technické vybavení a komunikační systém,
- c) z nabídkových cen s porovnáním s obvyklými cenami autorizovaných školicích středisek pro školení programového vybavení.

Bylo vymezeno, že nabídkové ceny předložené generálním dodavatelem pro jednotlivé dílčí obchodní smlouvy budou posouzeny a vyhodnoceny komisí jmenovanou ministerstvem. Konečné ceny měly být pak stanoveny dohodou smluvních stran před podpisem dílčích obchodních smluv.

Záruka za APV specifikovala, že generální dodavatel odpovídá za základní funkce APV dle zadání. V případě zjištění chyb nebo odchylek od správné funkce se jejich odstranění uplatňovalo v rámci placené údržby.

V září 2000 zaslalo MPSV společnosti Compaq jako jedinému zájemci výzvu k podání nabídky, resp. návrhu rámcové obchodní smlouvy pro období 2001 až 2005 na zabezpečení komplexní údržby, obnovy, rozšíření nebo úpravy předmětu původní veřejné zakázky na údržbu a další rozvoj IS SSP.

Pro další vyhodnocovaná období bylo využito tzv. jednací řízení bez uveřejnění, a to pro období 2006 – 2008 a dále navazující (společná „rámcová“ smlouva pro všechny agendové systémy v rámci IS SSP, IS PZ, IS HN, IS SS a IS OKcentrum).

Rámcová cena plnění, jako maximální nepřekročitelná cena za celé období, nebyla uvedena.

Ceny byly upraveny:

- a) pro údržbu procentem z pořizovací ceny APV, včetně obecně stanovené částky za správu informačního systému podle pracnosti a potřebných kapacit, od roku 2006 ve výši 7 %,
- b) z odhadu pracnosti analytických a programátorských činností a ceny, která vycházela z porovnání s předchozími etapami vývoje APV,
- c) jednotkovými cenami pro zajištění licencí a školení.

Smluvní vztah	Datum uzavření	Dodavatel	Způsob výběru
Rámcová obchodní smlouva	Únor 1995	Compaq Computer spol. s r. o.	Veřejná obchodní soutěž
Rámcová obchodní smlouva 2 - Údržba a rozvoj v letech 1996 – 2000	Únor 1996	Compaq Computer spol. s r. o.	Výzva 1 zájemci dle v té době platného zákona pro oblast veřejných zakázek
Rámcová obchodní smlouva 3 - Komplexní údržba, obnova, rozšíření anebo úpravy v letech 2001 – 2005	Prosinec 2000	Compaq Computer spol. s r. o.	Výzva 1 zájemci dle v té době platného zákona pro oblast veřejných zakázek
Smlouva na komplexní údržbu, správu, pokračování vývoje APV, dodávku a údržbu licenčního programového vybavení a školení v letech 2004 – 2005	Duben 2004	OKsystem s.r.o.	Výzva 1 zájemci dle v té době platného zákona pro oblast veřejných zakázek
Smlouva na komplexní údržbu, správu, pokračování vývoje APV, dodávku a údržbu licenčního programového vybavení a školení v letech 2006 – 2008	Červen 2005	OKsystem s.r.o.	Jednací řízení bez uveřejnění dle v té době platného zákona pro oblast veřejných zakázek
Smlouva na komplexní údržbu, správu, pokračování vývoje APV, dodávku a údržbu licenčního programového vybavení a školení	Říjen 2010	OKsystem s.r.o.	Jednací řízení bez uveřejnění dle v té době platného zákona pro oblast veřejných zakázek

Na uvedené „rámcové“ smlouvy v příslušných letech navazovaly jednotlivé obchodní smlouvy pro daný rok, a to vždy v členění:

- a) údržba APV, práva IS a zajištění provozu (dále jen „údržba“),
- b) poskytování všestranné podpory používání APV, včetně jeho vývoje, resp. pokračování vývoje APV (dále jen „vývoj“),
- c) poskytování licencí a podpory licenčního programového vybavení (dále jen „licence“),
- d) školení k programovému vybavení.

Obchodní smlouvy byly uzavírány na základě nabídky dodavatele, která byla projednána, odsouhlasena MPSV a následně dodavatelem připravena příslušná obchodní smlouva, která byla podstoupena k podpisu. Jednotlivé nabídky a záznamy o jejich projednání nebyly v rámci analýzy a vyhodnocení dohledány, příslušné odborné útvary záznamy nemají k dispozici.

Dle potřeby byly uzavírány k těmto smlouvám v průběhu daného období dodatky, které zpravidla rozšiřovaly předpokládané plnění, včetně odpovídajícího navýšení smluvních cen. Tvorba cen vycházela plně z uzavřených „rámcových“ smluv.

C: OKslužby

Na základě zadávacího řízení formou jednacího řízení bez uveřejnění, tj. výzvou k jednání ze dne 7. února 2006, byla uzavřena Smlouva na komplexní údržbu, správu, pokračování vývoje APV, dodávku a údržbu licenčního programového vybavení a školení informačního systému sociálních služeb v letech 2006 – 2010. V roce 2010 byla uzavřena společná „rámcová“ smlouva pro všechny agendové systémy v rámci IS SSP, IS PZ, IS HN, IS SS a IS OKcentrum.

Rámcová cena plnění, tj. maximální nepřekročitelná cen za celé období, nebyla uvedena.

Ceny byly upraveny:

- a) pro údržbu procentem z pořizovací ceny APV, včetně obecně stanovené částky za správu informačního systému podle pracnosti a potřebných kapacit, od roku 2006 ve výši 13 % a pro rok 2011 na 9 %.
- b) z odhadu pracnosti analytických a programátorských činností a z ceny, která vycházela z porovnání s předchozími etapami vývoje APV,
- c) jednotkovými cenami pro zajištění licencí a školení.

Na uvedenou „rámcovou“ smlouvu v příslušných letech navazovaly jednotlivé obchodní smlouvy pro daný rok, a to vždy ve členění:

- a) údržba APV, práva IS a zajištění provozu,
- b) poskytování všestranné podpory používání APV, včetně jeho vývoje, resp. pokračování vývoje APV,
- c) poskytování licencí a podpory licenčního programového vybavení,
- d) školení k programovému vybavení.

Tyto obchodní smlouvy byly uzavírány na základě nabídky dodavatele, kde po projednání a odsouhlasení dodavatelem byla připravena obchodní smlouva dána k podpisu.

Dle potřeby byly uzavírány k těmto smlouvám v průběhu daného období dodatky, které zpravidla rozšiřovaly předpokládané plnění a současně navyšovaly smluvní ceny. Tvorba cen vycházela z uzavřené „rámcové“ smlouvy.

D: OKnouze

Na základě zadávacího řízení formou jednacího řízení bez uveřejnění byla v roce 2005 mezi MPSV a OKsystem uzavřena Smlouva na komplexní údržbu, správu, pokračování vývoje APV, dodávku a údržbu licenčního programového vybavení a školení informačního systému hmotné nouze v letech 2005 – 2010. V roce 2010 byla uzavřena společná „rámcová“ smlouva pro všechny agendové systémy v rámci IS SSP, IS PZ, IS HN, IS SS a IS OKcentrum.

Maximální rámcová cena plnění za celé období uvedena nebyla.

Ceny byly upraveny:

- a) pro údržbu procentem z pořizovací ceny APV, včetně obecně stanovené částky za správu informačního systému podle pracnosti a potřebných kapacit, od roku 2006 ve výši 13 % a pro rok 2011 na 9 %,
- b) z odhadu pracnosti analytických a programátorských činností a z ceny, která vycházela z porovnání s předchozími etapami vývoje APV,
- c) jednotkovými cenami pro zajištění licencí a školení.

Na uvedenou „rámcovou“ smlouvu v příslušných letech navazovaly konkrétnější obchodní smlouvy pro daný rok, a to vždy ve členění:

- a) údržba APV, práva IS a zajištění provozu,
- b) poskytování všestranné podpory používání APV, včetně jeho vývoje, resp. pokračování vývoje APV,
- c) poskytování licencí a podpory licenčního programového vybavení,
- d) školení k programovému vybavení.

Tyto obchodní smlouvy byly uzavírány na základě nabídky dodavatele. Ta byla projednána, odsouhlasena MPSV a následně dodavatel připravil obchodní smlouvu, kterou předal k podpisu řediteli odboru informatiky.

Dle potřeby byly uzavírány k těmto smlouvám v průběhu daného období dodatky, které zpravidla rozšiřovaly předpokládané plnění, a současně navyšovaly smluvní cenu. Tvorba cen vycházela z uzavřené „rámcové“ smlouvy.

2. Právní pohled na smluvní vztahy

Předmětem externí právní analýzy (v roce 2003) zadané odborem 61 (nyní odbor 33) bylo prověření smluvního vztahu pro IS SSP (OKdávky) v časovém horizontu let 1996 – 2005, resp. realizace do roku 2003. Tato právní analýza upozornila na:

- absenci nepřekročitelné cenové hranice, tj. připuštění neomezeného navýšení,
- nedostatečnou specifikaci požadovaného plnění,
- zpochybnění komplexního zajištění celkového plnění pouze jedním možným dodavatelem,
- zásadní porušení základního pravidla, aby byla veřejná zakázka v procesu zadávání identifikována takovým způsobem, který jednoznačně vymezuje:
 - a) množství,
 - b) druh požadovaných dodávek,
 - c) cenu (hospodárnost a efektivnost vynakládání prostředků státního rozpočtu), a to jak nepřekročitelnou, tak i jednotkovou cenu.

Uvedená zjištění mohla dle zpracovatele vést až k neplatnosti zkoumaných rámcových smluv.

Zpráva o právní prověrce vybrané dokumentace týkající se IS SSP ze dne 25. listopadu 2003 obsahovala následující doporučení:

- a) ukončit smluvní vztah s firmou Compaq,
- b) provést komplexní analýzu poskytovaného a požadovaného plnění,

- c) vyhlásit novou veřejnou zakázku (zakázky) s přesným vymezením plnění,
- d) uzavřít dohodu k autorské smlouvě.

Následně na přelomu let 2003 a 2004 došlo k výrazné úpravě smluvních vztahů s tím, že hlavní nedostatky byly odstraněny, a to:

- a) uzavřením smluvních vztahů přímo s řešitelem (se zhotovitelem) – OKsystem,
- b) upřesněním předmětu plnění (formou podrobnější specifikace v příloze nebo zadávacími listy pro vývoj APV¹),
- c) revizí autorských práv.

„Rámcové“ (nepřekročitelné) ceny plnění ale nebyly stanoveny, smluvní vztah byl omezen pouze časově. Další úpravou v oblasti financování bylo zrušení zálohových plateb a nastavení proplácení fakturovaných částek ve dvou částkách:

- a) 90 % přímo dodavateli,
- b) 10 % formou „zádržného“, poukazovaného určenému třetímu subjektu – úschovci - konkrétní advokátní kanceláři.

Zádržné bylo stanoveno v zájmu odpovídajícího plnění smluvních závazků a poskytovaných záruk za řádné plnění smluv, které bude po uplynutí 6 měsíců ode dne připsání na účet úschovce uvolněno ve prospěch dodavatele za předpokladu splnění podmínek uvedených v úschovní smlouvě.

V roce 2003 taky došlo k uzavření smlouvy o provedení informačního auditu firmou INFOAUDIT, s. r. o., jejímž obsahem bylo Zpracování informačního auditu aplikačního programového vybavení IS SSP v rozsahu:

- a) auditu právní opodstatněnosti aplikace (posouzení míry a způsobu splnění všech zákonných povinností, a to od roku 1995 až do roku 2003),
- b) auditu nákladovosti (vynaložení finančních prostředků na pořízení APV z hlediska užitečných vlastností aplikace, včetně vzájemného porovnání nákladů na pořízení jednotlivých verzí a náročnosti na řešení a jejich cenu),
- c) auditu efektivnosti.

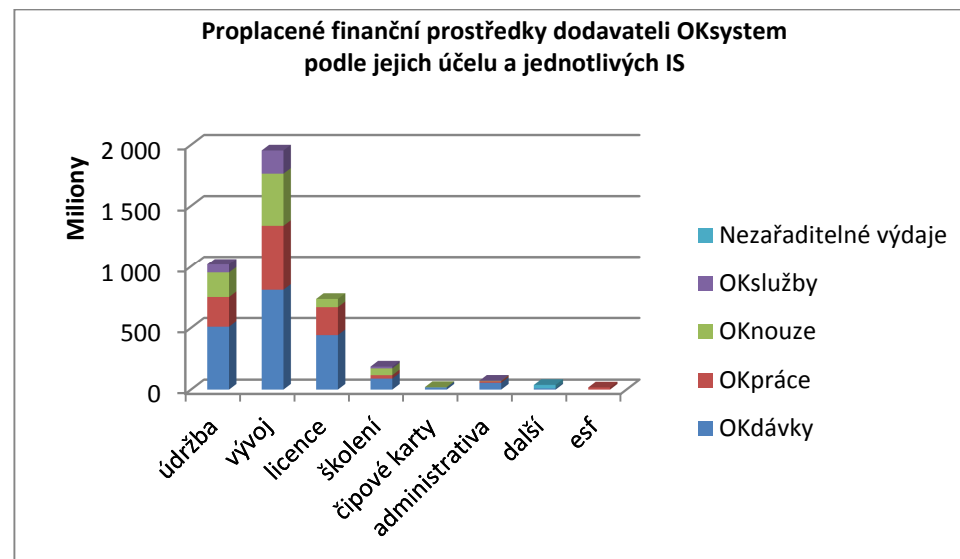
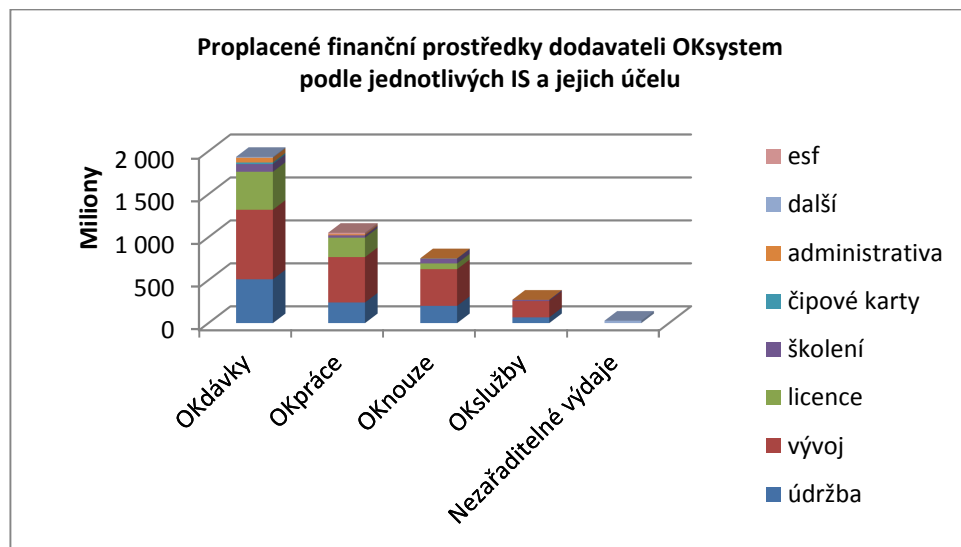
Výstupy a výsledky z uvedeného informačního auditu nebyly nalezeny, čímž nemohly být zpracovány do této analýzy. Cena za uvedené zadání byla stanovena ve výši max. 2 310 000 Kč. Dle ekonomického informačního systému byly za uvedené plnění MPSV uhrazeny faktury ve výši 2 303 700 Kč. Termín plnění byl stanoven na 9 měsíců, a to od března 2003 do prosince 2003.

S ohledem na úzkou provázanost smluvních vztahů IS SSP a IS PZ (OKdávky a OKpráce) lze učinit závěr, že smluvní vztah pro oblast IS PZ (OKpráce) byl postižen obdobnými nedostatky jako pro IS SSP, přičemž klíčovým nedostatkem je neprokazatelnost původního „výběrového“ řízení.

¹ V rámci jedné verze pro vývoj IS (vždy konkrétní uzavřená smlouva) bylo definováno několik zadávacích listů pro jednotlivé funkcionality nebo moduly příslušného programu. Takto formulované zadávací listy pro jednotlivé verze, obsahující konkrétní požadavky a zadání na vývoj APV, byly nedohledatelné.

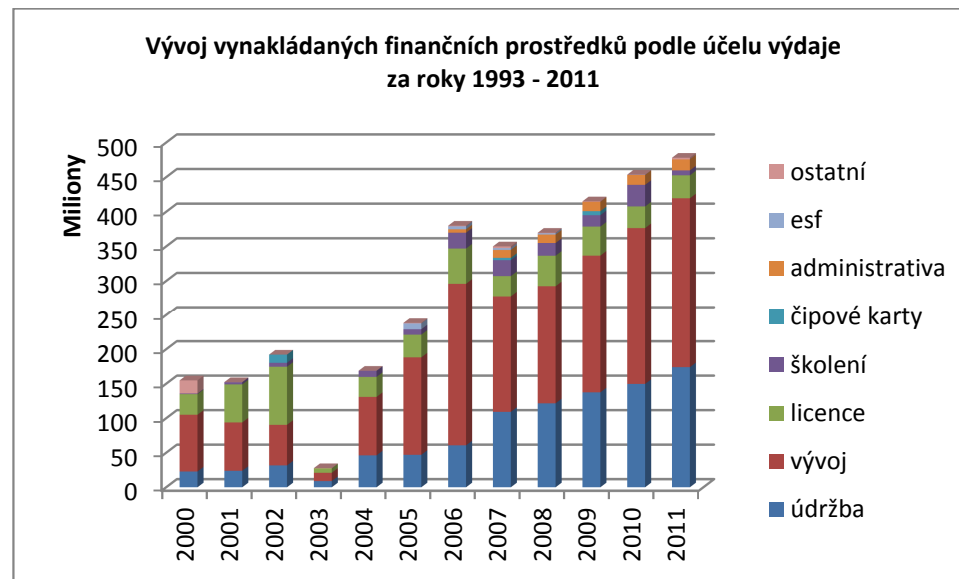
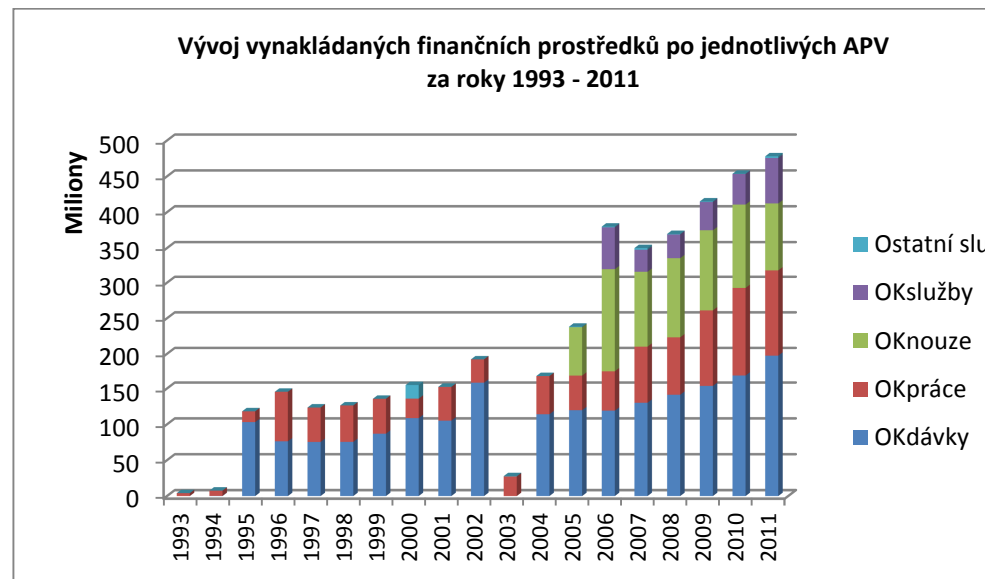
3. Finanční pohled

Dle dat uložených v ekonomickém informačním systému (IS o tocích finančních prostředků vydaných v rámci MPSV) představují výdaje proplacené dodavateli OKsystem, v souvislosti s agendovými systémy MPSV, částku přes 4 mld. Kč. Z toho skoro 2 mld. Kč představují výdaje do APV pro IS SSP (OKdávky), 1 mld. Kč výdaje do APV pro IS PZ (OKpráce) a do APV OKnouze a OKslužby, vytvořených v roce 2005, resp. 2006, představují výdaje další 1 mld. Kč (podrobněji níže uvedená tabulka). Výdaje ve výši 28 mil. Kč nelze přiřadit na základě získané dokumentace ke zkoumaným výdajům, byly vynaloženy za jiným účelem nebo do dalších informačních systému (např. ARSYS), případně na jiná školení organizovaná tímto dodavatelem. Je nutné zdůraznit, že zejména výdaje do OKpráce představují kvalifikovaný odhad, a to z důvodu absence průkazné podkladové dokumentace, ale i finanční za roky 1993 – 1999 s ohledem na provedenou skartaci.



	OKdávky	OKpráce	OKnouze	OKslužby	Nezařaditelné výdaje	Celkem
údržba	509 932 795,00	240 342 300,00	200 372 000,00	66 878 000,00		1 017 525 095,00
vývoj	809 789 177,78	527 893 659,00	427 189 000,00	189 911 000,00		1 954 782 836,78
licence	441 864 624,30	226 012 786,60	66 794 954,00			734 672 364,90
školení	89 497 479,45	27 377 207,30	54 991 643,00	14 555 095,00		186 421 424,75
čipové karty	18 716 355,00		2 331 264,00			21 047 619,00
administrativa	55 267 953,33	12 546 792,02	3 220 673,60	1 057 249,13		72 092 668,08
další	9 862 500,00				27 998 683,40	37 861 183,40
esf		17 628 000,00				17 628 000,00
Celkem	1 934 930 884,86	1 051 800 744,92	754 899 534,60	272 401 344,13	27 998 683,40	4 042 031 191,91

Následující grafy a tabulka názorně zobrazují vývoj vynakládaných finančních prostředků po jednotlivých APV a účelu vynaložení. Do samotného vývoje uvedených aplikačních programů byly vynaloženy cca 2 mld. Kč a další 1 mld. Kč do údržby těchto programů.



V této souvislosti je nutné upozornit na výjimečný rok 2003, kde došlo k výrazně nižšímu čerpání finančních prostředků na základě uzavřených smluv, a to s ohledem na výsledky externích posudků (viz předchozí kapitola v souvislosti s programem OKdávky – právní analýza).

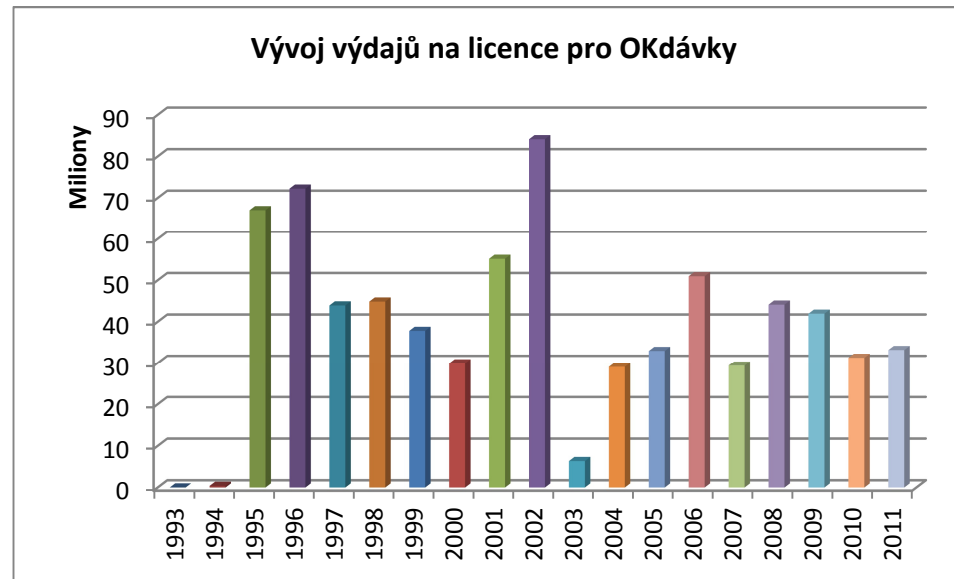
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
OKdávky	0	262 500	103 097 729	76 337 347	75 515 368	75 603 440	87 022 086	108 682 483	105 185 837	158 105 432
OKpráce	4 064 760	7 369 789	15 124 225	69 137 448	48 014 850	50 758 735	48 672 400	27 183 600	47 057 253	34 157 232
OKnouze	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OKslužby	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nezařaditelné výdaje	0	0	0	0	0	0	0	19 004 044	150 562	7 500
Celkem	4 064 760	7 632 289	118 221 954	145 474 794	123 530 218	126 362 175	135 694 486	154 870 127	152 393 652	192 270 164

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Celkem
OKdávky	0	114 094 226	119 771 903	119 144 475	130 144 130	141 278 168	153 613 062	169 558 311	197 514 389	1 934 930 885
OKpráce	27 348 216	54 703 917	49 654 146	56 299 146	79 938 720	81 921 315	107 474 178	123 109 810	119 811 005	1 051 800 745
OKnouze	0	0	68 000 000	143 556 404	105 250 281	111 307 553	113 791 305	118 026 941	94 967 050	754 899 535
OKslužby	0	0	0	60 000 000	32 324 986	34 579 561	39 481 918	42 668 404	63 346 475	272 401 344
Nezařaditelné výdaje	450 000	99 960	805 622	977 731	2 414 196	649 109	758 070	282 384	2 399 506	27 998 683
Celkem	27 798 216	168 898 103	238 231 671	379 977 756	350 072 312	369 735 705	415 118 534	453 645 850	478 038 425	4 042 031 192

Dále byly dodavateli propláceny výdaje v souvislosti s využitím licencí třetích stran (dodavatelů) dle příslušných autorských práv, a to zejména společnosti Oracle. Na základě zvýšení ochrany dat v IS byly postupně vynakládány výdaje použity do pořízení a implementace čipových karet. Informační systémy byly rovněž v průběhu času upravovány v souvislosti s implementací operačních programů spolufinancovaných z Evropské unie, zejména Operačního programu Rozvoj lidských zdrojů (OKpráce), případně i další jednorázové výdaje (analytická část v roce 1994 pro IS SSP).

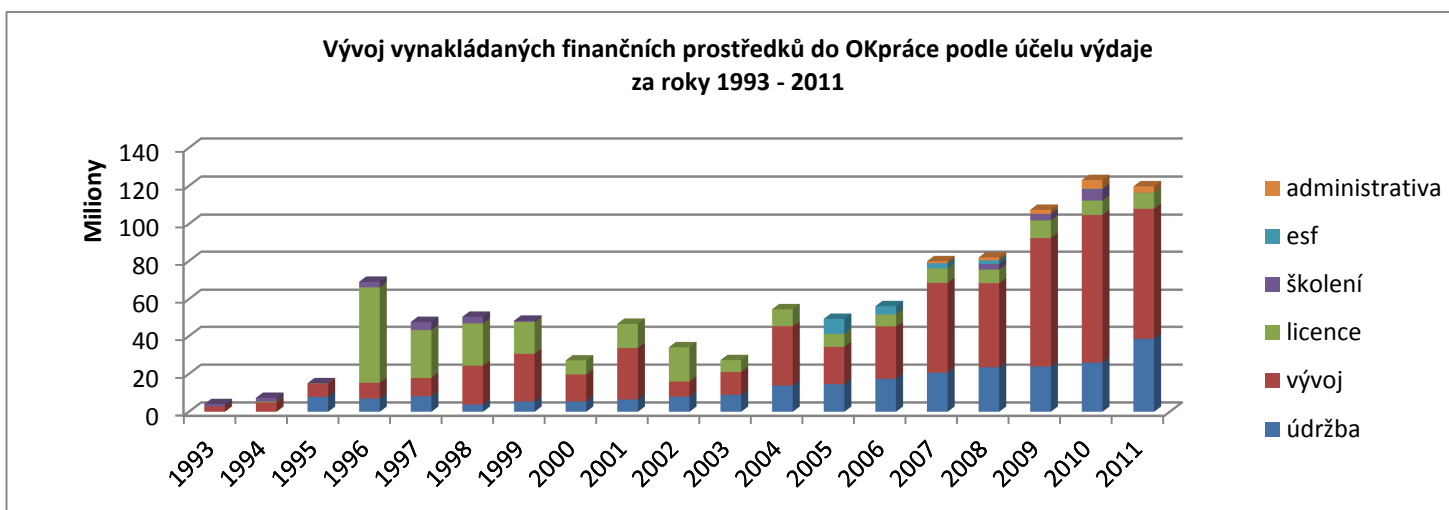
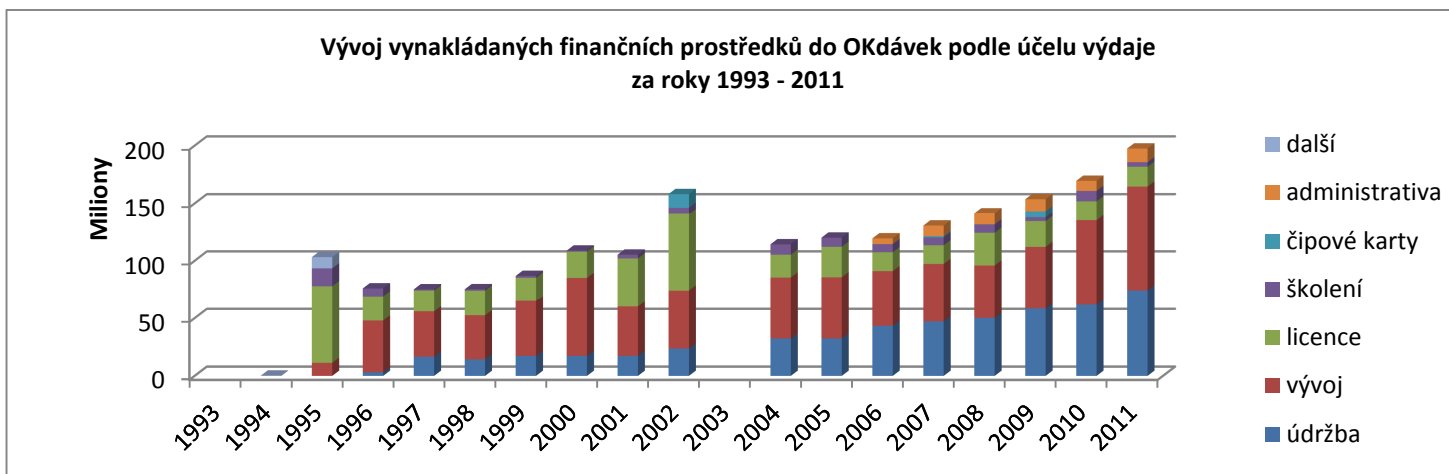
Pod účelem „administrativa“ jsou zachyceny výdaje související s komplexním zajišťováním dodávek a služeb pro digitalizaci a archivaci příslušné oblasti (státní sociální politiky, politiky zaměstnanosti, hmotné nouze a sociálních služeb) zajišťovaných dodavatelem, tyto výdaje představují např. archivaci písemností, přepravu zásilek, digitalizaci, spotřební materiál (obálky) a uložení archivních krabic.

Z pohledu zadávání veřejných zakázek je právě zajišťování výše uvedené „administrativy“ výlučně tímto dodavatelem, resp. nemožnost realizace této služby jiným dodavatelem, sporné. Obdobně je možno pohlížet i na výdaje v souvislosti s využitím licencí třetích stran (dodavatelů) dle příslušných autorských práv, kde možnost vysoutěžení těchto služeb bylo možné, např. přímé platby příslušnému vlastníkovi autorských práv.

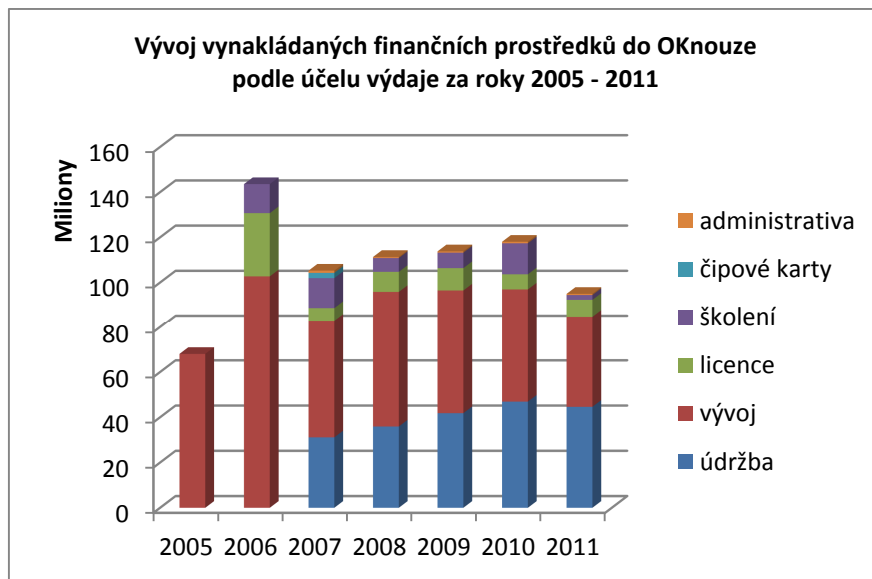


Ke stejnému závěru lze dojít i u některých druhů školení, která přímo nesouvisí s vývojem a udržováním APV (např. Microsoft Windows, Microsoft Exchange, databázové a aplikační systémy Oracle, administrace bezpečnosti, využití elektronického podpisu), kde tato školení poskytoval větší počet organizací, nejen dodavatel OKsystem.

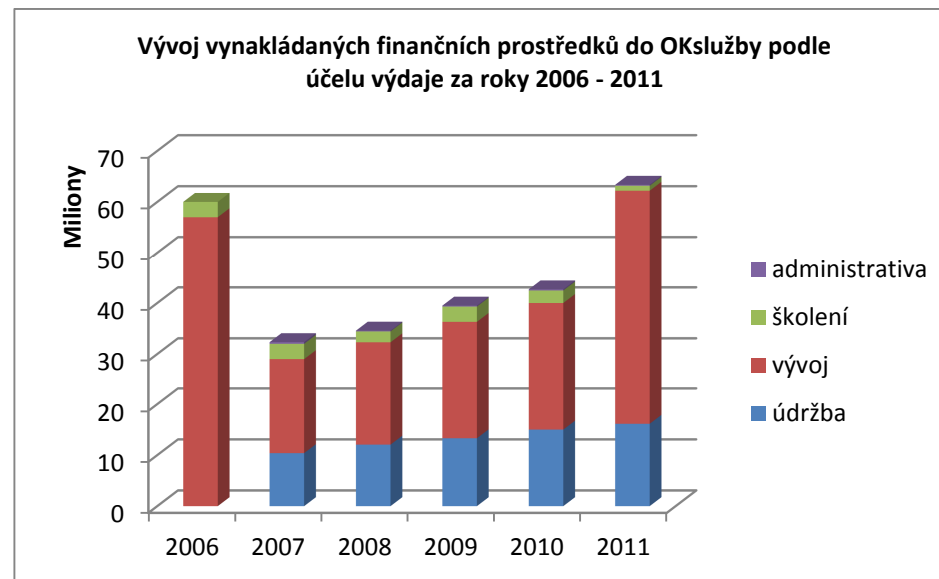
Níže uvedené jednotlivé grafy zobrazují vynakládání finančních prostředků do příslušných APV v průběhu času.



OKnouze

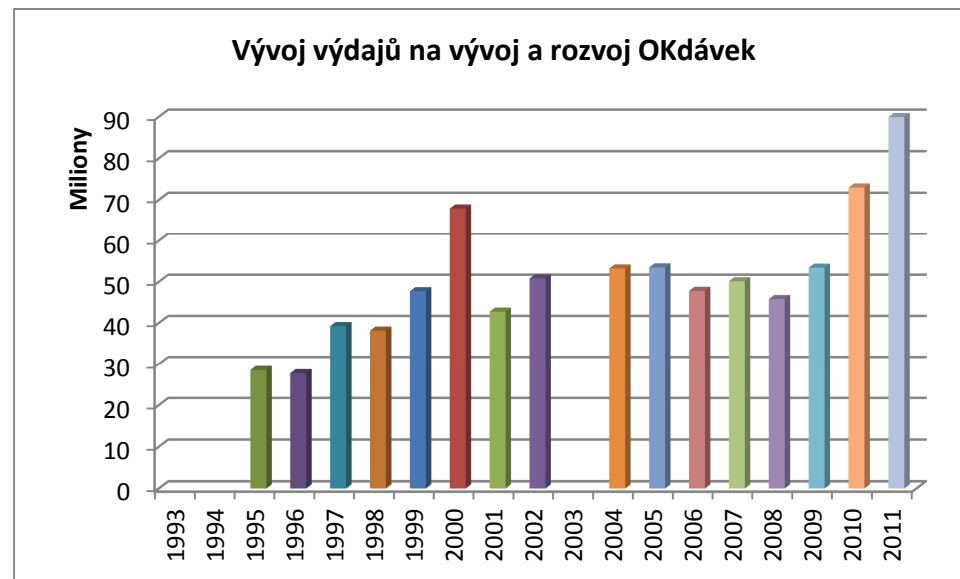
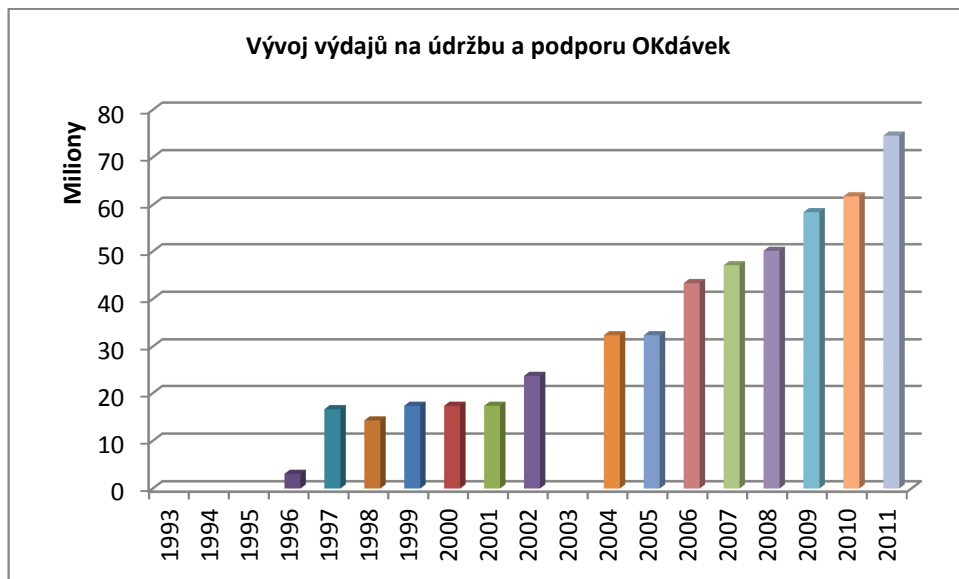


OKslužby



Zde je nutné zdůraznit, že u OKslužeb s ohledem na využití stejného hardwarového prostředí dalších APV, nebyly výdaje na pořízení licencí od třetích stran.

Od roku 1996 bylo vynaloženo na údržbu a podporu OKdávek (hot-line, správu programu, drobné úpravy, další podporu, tvorbu uživatelských příruček, rekonstrukci databází, autorský dozor a správu atd.) cca 0,5 mld. Kč, což představuje v posledním zkoumaném roce 2011 denní průměrné výdaje 298 000 Kč (předpoklad využívání podpory 250 pracovních dnů v roce), přičemž např. v roce 1999 tyto průměrné denní náklady představovaly 69 000 Kč. Z dané analýzy je možné konstatovat, že cenový model, nastavený pro výpočet ceny za poskytované služby založený na pořizovací ceně systému, není hospodárný a efektivní a zejména je demotivující k úsporám a zohlednění potřebné personální kapacity pro tuto službu z pohledu dodavatele.



Z uvedených grafů vyplývá, že například pro OKdávky došlo k situaci, že výdaje na pořízení nového (prvního) APV v roce 1995 (profinancovaného jak v roce 1995 a 1996) ve výši 28 498 000 Kč a výdaje do jeho rozvoje v následujících letech ročně překračují výdaje na první pořízení. V současné době se vývoj dle smluvní terminologie pohybuje u 18. verze, přičemž každá verze nepřestavuje zcela novou obnovu APV, ale pouze doplnění původní verze o zadané funkcionality nebo nový modul. Do vývoje OKdávěk bylo vynaloženo z prostředků MPSV cca 810 mil. Kč.

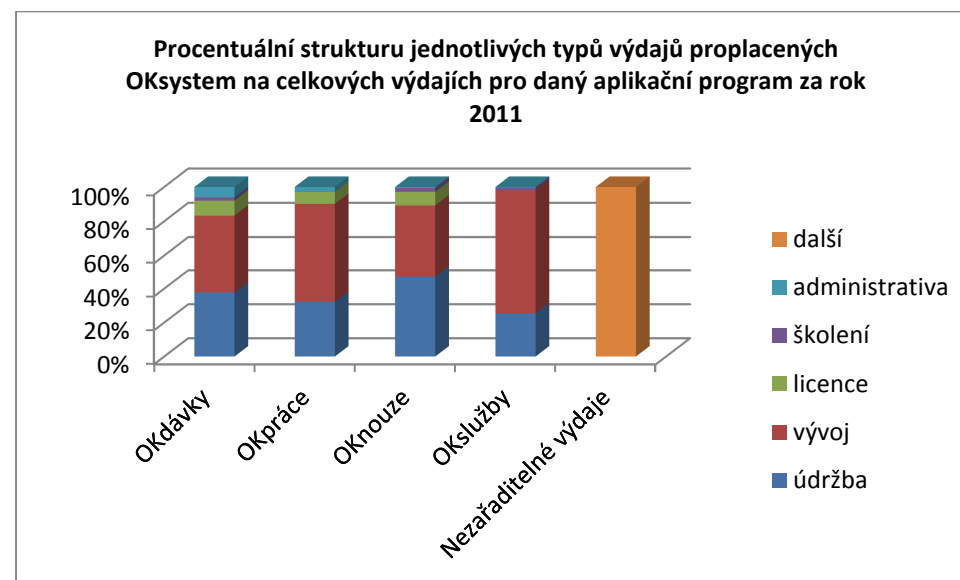
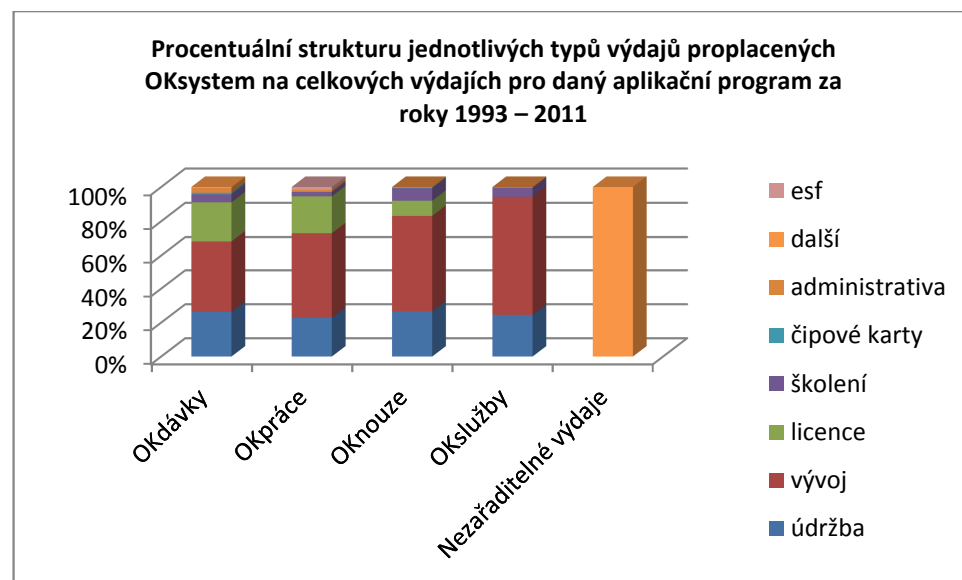
Jelikož právě vývoj příslušného programu byl klíčový pro zdůvodnění využití zadávacích řízení dle příslušného zákona pro oblast veřejných zakázek, spočívající v přímém oslovení konkrétního dodavatele (jednací řízení bez uveřejnění), je toto cca 28x překročení původní ceny pořízení programu závažnější, navzdory tomu, že v průběhu let prošla oblast státní sociální podpory významnými legislativními i procesními změnami.

Zkoumané faktury prokázaly, že došlo k proplacení (dle uzavřených smluv) dodavateli, a to na:

- údržbu – dle paušálu stanoveného ve smlouvě,
- vývoj – dle předpokládané pracnosti, souhrnně za všechny relevantní zadávací listy pro danou verzi (předpokládaná pracnost = skutečná pracnost), případně uzavření dodatku ke smlouvě a navýšení smluvní ceny (tak, jak je upraveno ve smlouvách),
- licence – dle počtu potřebných licencí uvedených ve smlouvě a jednotkových cen,
- školení – dle realizovaných školení.

Faktury za 90. léta byly skartovány.

Následující grafy představují procentuální strukturu jednotlivých typů výdajů na celkových výdajích pro daný aplikační program za roky 1993 – 2011 v porovnání s výdaji za rok 2011.



4. Shrnutí

Na základě provedené analýzy lze konstatovat, že:

- smluvní vztahy byly realizovány ze strany dodavatele za smluvně stanovené ceny,
- prostředky vynaložené na první pořízení daného aplikačního programového vybavení v průběhu let několikanásobně vzrostly,
- hospodárnost a efektivnost jednotlivých plnění je neprokazatelná, a to zejména pro oblast údržby a vývoje APV,
- výběrová řízení (zadávací řízení) pro oblast licencí a školení pro APV by mohla být zpochybněna z pohledu jedinečnosti plnění pouze ze strany jednoho možného dodavatele,
- klíčovým a současně omezujícím faktorem pro provedení komplexního vyhodnocení hospodárnosti vynaložených finančních prostředků je nedohledatelnost zásadní dokumentace v prostředí MPSV, a to zejména pro IS PZ (OKpráce) a částečně pro další APV (konkrétní zadávací listy pro vývoj APV, včetně jejich vyhodnocení a naplnění (viz str. 9 písm. b) s poznámkou pod čarou, kde je zmíněno, že zadávací listy upřesňují požadavky na vytvoření funkcionality a nové moduly v rámci vývoje).

Identifikované nedostatky na základě provedené Analýzy a vyhodnocení:

- **možné porušení platných právních předpisů pro oblast zadávání veřejných zakázek** s ohledem na předmět plnění,
- **roztržštěná odpovědnost za realizaci** plnění smluv a stanovení cen plnění a to na základě smluvních ujednání, když došlo k delegování odpovědnosti za stanovení cen na komise MPSV bez vymezení odpovědnosti řídicích pracovníků (rozpor se zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole – funkce příkazce operace),
- porušení **principů hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti** vynakládání finančních prostředků,
- nedostatečné **rozdílení mezi úpravami a vývojem APV**, tj. nebylo jednoznačně dané, které úpravy APV by měly být realizovány v rámci paušálně financované údržby a které úpravy a nastavení programu již představují vývoj (upgrade) APV,
- **nedostupnost potřebných informací s ohledem na značný časový odstup**, znalost souvisejících odborných vědomostí (právní a informační), a s tím značnou finanční nákladovost takového přezkoumání bez efektivní návratnosti těchto prostředků.

Další nesrovnalosti:

- nedostatečný synergický přínos pro zdůvodnění realizace pouze jedním dodavatelem,
- absence kontrolní činnosti ze strany řídicích pracovníků MPSV (dokladování této činnosti), důsledkem čehož bylo oslabení vyjednávací síly ze strany MPSV.

Na základě výše uvedeného není vhodné provést klíčový externí odborný posudek nákladů vynaložených do jednotlivých agendových systémů MPSV, a to s ohledem na:

- a) nedohledatelnost klíčové dokumentace k provedení daného posudku, a to zejména dokumentace rozhodovací a posuzovací z jednotlivých komisí MPSV, kterou se zadával další vývoj programů,

- b) předpokládanou významnou finanční výši nákladů na případné externí posouzení. V roce 2003 pro jedno APV za roky 1995 – 2003 představovaly výdaje na externí posouzení cca 2 mil. Kč, takže lze odhadnout předpokládanou hodnotu na tuto službu pro všechny APV ve výši přesahující částku 15 mil. Kč,
- c) výsledný efekt z takto provedeného posouzení by byl stejně oslaben. Kdyby výsledek prokazoval nadhodnocené ceny ze strany dodavatele, MPSV již nemá možnost získat zpět jakékoli odškodnění. Výše cen byla upravena smluvně a odsouhlasena komisí, stanovena a hrazena dlouhodobě (od roku 1995). Daný argument by pouze potvrdil správnost rozhodnutí změnit dodavatele, ovšem bylo by to finančně náročné.