



MAPA KORUPČNÍCH RIZIK OBLASTI NAKLÁDÁNÍ S FINANČNÍM MAJETKEM města Černošice

Zpracoval:
Ing. Libor Michálek

Oživení, o. s., prosinec 2011

Obsah

SOUHRN HLAVNÍCH ZJIŠTĚNÍ	3
Seznam analyzovaných rizik nakládání s finančním majetkem.....	3
Popis hlavních zjištění	3
METODIKA ZPRACOVÁNÍ MAPY KORUPČNÍCH RIZIK	4
Přehled podkladů auditu	5
MAPA KORUPČNÍCH RIZIK OBLASTI NAKLÁDÁNÍ S FINANČNÍM MAJETKEM.....	6
Riziko č. 1: Absence plánu Cash Flow a strategie ke krátkodobému finančnímu majetku... 6	
Riziko č. 2: Absence poptávky po uložení prostředků.....	7
DOPORUČENÍ.....	8

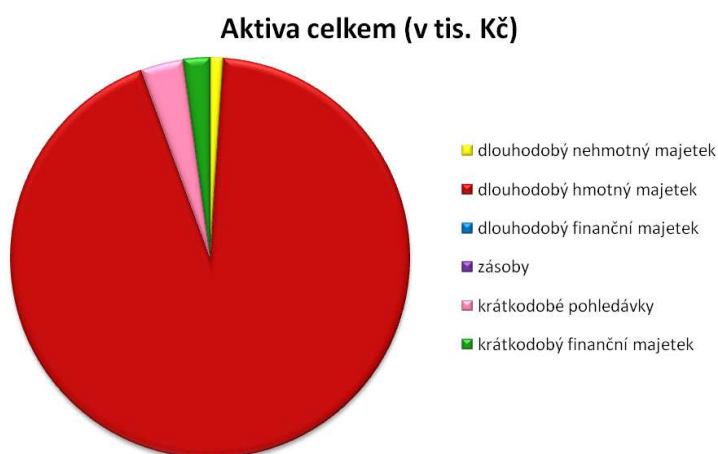
SOUHRN HLAVNÍCH ZJIŠTĚNÍ

Seznam analyzovaných rizik nakládání s finančním majetkem

č.	riziko	závažnost	pravděpodobnost
1	Absence plánu Cash Flow a strategie ke krátkodobému finančnímu majetku	nízká	střední
2	Absence poptávky po uložení prostředků	střední	nízká

Popis hlavních zjištění

Celková hodnota finančního majetku dosahovala k 30. 9. 2011 úrovně **14 321 tis. Kč** tj. 2% celkových aktiv města Černošice. Na 1 obyvatele (celkový počet **6 379**) připadal k 30. 9. 2011 krátkodobý finanční majetek ve výši cca **2 245 Kč**. Následující graf ilustruje celková aktiva města Černošice.



METODIKA ZPRACOVÁNÍ MAPY KORUPČNÍCH RIZIK

Tvorba mapy rizik při nakládání s finančním majetkem vycházela z tzv. operativní definice rizika, která je vyjádřena následujícím vzorcem:



Monopolem moci se rozumí především skutečnost, že se na rozhodování podílí jen úzký okruh osob příp. 1 osoba. Při nakládání s finančním majetkem jde např. o to, kolik osob má podpisová práva k účtům samosprávy a zda tyto osoby mohou jednat samostatně či nikoliv. Monopol moci determinuje velikost operačního rizika tj. rizika, že dojde k selhání lidského faktoru např. působením korupčních vlivů.

Volnost rozhodování – v případě finančního majetku existuje obecně značná míra diskrece při jeho investování. Omezíme-li se na ukládání prostředků v bankách, mohou existovat nezanedbatelné disproporce v úročení, a to v závislosti na kreditním riziku banky. Jeví se tedy jako vhodné předem definovat míru akceptovatelného kreditního rizika příp. velikost požadované rizikové prémie (marže) u bank, které nemají ratingové hodnocení (např. +1%).

Transparentnost procesů – v této oblasti se posuzuje, zda postupy (např. při výběru bank) jsou popsány vnitřním předpisem.

MAPA rizik vychází z pravděpodobnosti určitého rizika a jeho možného dopadu.

Pravděpodobnost rizika	Charakteristika
nízká	je podstatně přítomen pouze 1 definiční znak korupce: rozhodnutí je vázáno na více schvalovacích stupňů v rámci hierarchické odpovědnosti
střední	jsou podstatně zastoupeny 2 definiční znaky, jedním z nich je většinou nízká transparentnost
vysoká	jsou podstatně přítomny všechny definiční znaky, nebo alespoň znaky monopolu moci v kombinaci s volností rozhodování. Patří sem i případy, kdy prevence korupčního rizika není vůbec obsažena v pravidlech (absolutní hodnota definičního znaku)

Závažnost - dopad rizika	Charakteristika
nízká	Hrozí vznik škody do výše 500 000 Kč na majetku municipality resp. uplácení do výše 100 000 Kč. Zpravidla se může jednat o pochybení řadových zaměstnanců úřadu nebo účastníků hodnotících komisí. Děje se bez nutnosti užších vazeb na vedení města. Přesto může takové jednání negativně ovlivnit reputaci města.

střední	Korupční tlaky mohou vést ke vzniku škody na finančním majetku do výše 5 000 000 Kč, souhrnná výše majetkového prospěchu pro osoby negativně ovlivňující investiční rozhodnutí samosprávy může přesáhnout 1 mil. Kč. Manipulaci při nakládání s finančními prostředky má zpravidla původ u osoby nebo osob, které jsou na vyšší úrovni řízení.
vysoká	Škoda může přesáhnout 5 mil. Kč, jsou naplněny znaky systémové korupce, které přímo ohrožují zásady a principy alokace prostředků města. Dochází k závažnému zneužívání svěřených pravomocí na nejvyšší úrovni nebo rozhodování zastupitelstva a rady je ve „vleku“ externích poradců či firem.

Přehled podkladů auditu

Na základě žádosti předložilo město Černošice zejména následující informace a dokumenty vztahující se k nakládání s finančním majetkem:

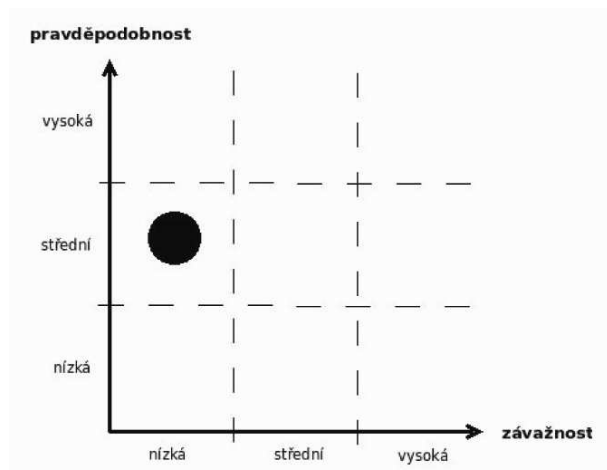
- 1) rozvaha ke dni 31. 12. 2010 v členění dle vyhlášky č. 410/2009 Sb.
- 2) výkaz zisku a ztráty k témuž dni v členění dle uvedeného předpisu
- 3) průvodní dopis ze dne 28. 11. 2011
- 4) strategické záměry (emailová korespondence ze dne 20. 12. 2011)
- 5) rozpočtový výhled do roku 2014
- 6) pravidla pro vyřizování petic a stížností

V rámci jednání dne 21. 11. 2011 bylo požádáno ještě o doplnění informací k ostatním finančním nákladům ve výši 2,7 mil. Kč a ostatním nákladům ve výši 135 mil. Kč.

MAPA KORUPČNÍCH RIZIK OBLASTI NAKLÁDÁNÍ S FINANČNÍM MAJETKEM

Na základě vyhodnocení získaných informací a dokumentů byla **předběžně** identifikována zejména dále uvedená **RIZIKA**:

Riziko č. 1: Absence plánu Cash Flow a strategie ke krátkodobému finančnímu majetku



Přestože existence plánu cash flow není pro obce a města vyžadována právními předpisy, absence tohoto plánu může vést k nevhodnému nakládání s finančními prostředky, a to jak v případě nedostatečné likvidity (potřeba čerpání úvěru v časové tísní) nebo naopak v případě přebytečné likvidity (nízké zhodnocení většího objemu majetku). Plán cash flow je v tomto smyslu důležitý pro stanovení vhodné investiční strategie. Nejsou-li stanoveny investiční (měřitelné) cíle, může být ztíženo hodnocení toho, zda odpovědné osoby činí všechny nezbytné úkony směřující k naplnění zásad hospodárného nakládání s majetkem.

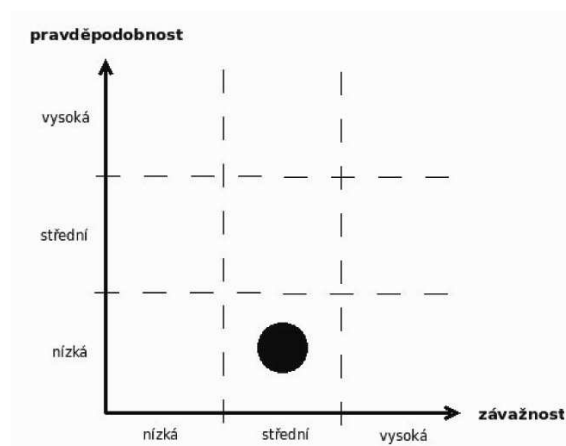
V době nízkých úrokových sazeb pochopitelně nepředstavuje samotná skutečnost, že úroky dosahují cca 0,7 % objemu krátkodobého finančního majetku, indikaci nedostatku profesionálního či poctivého přístupu ke správě. Pokud však město Černošice mělo na běžném účtu deponováno k 30. 9. 2011 částku přes 14 mil. Kč (úročení 0,75% nad 5 mil. Kč) a začátkem listopadu 2011 město Černošice v časové tísní (viz bod 7 z 10. zasedání Zastupitelstva dne 3. 11. 2011) uzavíralo dodatek smlouvy o úvěru s navýšením částky o 2 mil. Kč při sazbě PRIBOR 1M + 0,45 % (u kontokorentu navýšení sazby z 2,3 % na 3,8 %) je nasnadě, že nedochází k optimálnímu plánování cash flow.

Vzhledem k relativně nízkým objemům půjčovaných i deponovaných finančních prostředků nelze absenci strategie nakládání s finančními prostředky přičítat závažné finanční dopady spojené případně s korupčními vlivy. Na straně druhé je potřebné upozornit, že město Černošice udržuje významně podprůměrné hodnoty disponibilních prostředků (v průměru 6 – 7 mil. Kč) a při navýšení tohoto majetku na průměrné hodnoty by již mohla optimalizace správy finančních prostředků přinést úspory v řádu stovek tisíc Kč ročně.

Intenzita rizikových definičních znaků	
+ monopol moci	Riziko snížené: plán Cash Flow resp. investiční strategii by měla připravovat vedoucí finančního odboru, pokud by ovšem byl ze strany zastupitelstva, rady města či finančního výboru požadavek na takové zpracování vznesen. Není-li uvedený plán požadován, indikuje tato skutečnost spíše snížený zájem o tuto problematiku ze strany dalších zainteresovaných osob. Riziko monopolizace (ne)rozhodování v této věci je tak snížené.
+ volnost v rozhodování	Riziko střední: z informací, které byly sděleny v rámci konzultace, vyplynulo, že město Černošice zvažovalo kromě varianty navýšení úvěrového rámce (začátkem listopadu 2011) použití disponibilních prostředků. Z dostupných informací však není zcela zřejmé, na jakém základě byla zvolena varianta posílení cizích zdrojů. Vzhledem k tomu, že toto rozhodnutí bylo učiněno na půdě zastupitelstva, lze míru diskrece při volbě zvažovaných variant považovat za střední. Přesto se doporučuje způsob uvážení jednotlivých variant dokumentovat.
- transparentnost	Riziko zvýšené: žádné vnitřní předpisy města Černošice neupravují speciálně pravidla pro nakládání s krátkodobým finančním majetkem. Ani zápisy finančního či kontrolního výboru (na webu nejsou dostupné) se podle informací vedoucí finančního odboru uvedenou problematikou nezabývaly. Město ani neprovádělo poptávku po uložení prostředků města u jiné banky. Nízká transparentnost procesů tak zkoumaná rizika zvyšuje.

Lze shrnout, že pravděpodobnost korupčních rizik spojených s absencí plánu cash flow resp. s absencí strategie nakládání s finančním majetkem je z procesního hlediska na střední úrovni, zatímco z hlediska potenciálních finančních dopadů lze závažnost těchto rizik zatím hodnotit jako nízkou.

Riziko č. 2: Absence poptávky po uložení prostředků



Město Černošice spolupracuje v oblasti nakládání s finančním majetkem s Českou spořitelnou, a.s., zůstatek na běžných účtech byl ke dni 30.9.2011 14,3 mil. Kč. Úročení prostředků na běžných účtech v České spořitelně, a.s. je pásmové, max. 0,75%. Spolupráce s uvedenou bankou probíhá bez toho, aby město Černošice provádělo poptávku po uložení prostředků. Smyslem tohoto auditu není

nabídat k uložení většího objemu finančních prostředků např. u banky, která u 12M vkladu nabízí úrok 3,5%, neboť s tímto vkladem mohou být spojena zvýšená rizika kreditní.

Na straně druhé se jeví jako vhodné alespoň 1 krát ročně provést minimálně indikativní poptávku po uložení prostředků i u jiných bank či poboček zahraničních bank a zvážit, zda část (posílených) disponibilních zdrojů nealokovat na krátkodobější termínové vklady s vyšším úročením při únosné míře kreditního rizika (pokud nemá rating A přímo banka, kde jsou prostředky deponovány, požadovat tento rating alespoň u mateřské banky nebo u bank s ratingem BBB či nižším požadovat úrokovou prémii minimálně 1%).

DOPORUČENÍ

Plán Cash Flow (dále též CF) by měl být optimálně zpracován po jednotlivých měsících a měl by zahrnovat všechny plánované příjmy a výdaje v daném měsíci tak, aby bylo možné predikovat hodnoty krátkodobého finančního majetku ke konci každého měsíce resp. predikovat minimální zůstatky peněžních prostředků (dále též MINZ) na běžných účtech v daných měsících. Plán CF je potřebné odvíjet od schváleného rozpočtu resp. od schválených podmínek rozpočtového provizoria, nicméně je vhodné, aby zvláště v odhadech výnosů z daní a poplatků pracoval plán CF nejen s předpokládanou, ale také s méně příznivou variantou (např. z předpokladu, že uvedený typ příjmů dosáhne v roce následujícím jen 90% hodnot z předchozího období). Podobně na straně výdajů je vhodné rozlišovat výdaje mandatorní fixní a variabilní (např. v případě splátek úvěrů s variabilní úrokovou sazbou) a pro variantní vývoj vytvářet rezervu.

Strategie nakládání s krátkodobým finančním majetkem (dále též KFM) by měla vycházet z plánu CF a měla by specifikovat přiměřenou rezervu disponibilních prostředků (dále též DISP) na běžných účtech. Uvedenou rezervu lze konstruovat např. jako 120 % MINZ, na základě specifik CF dané samosprávou lze volit i alternativní základny či jejich kombinace (např. DISP vyšší než 20% ročních výnosů z daní a poplatků příp. DISP vyšší než 10% celkových ročních výnosů apod.). Dále by strategie měla stanovit, jaký podíl KFM lze deponovat na lhůtu 12-ti, 6-ti resp. 3 měsíců (např. 20 % KFM v každé z uvedených kategorií) a při jaké míře kreditního rizika (např. minimální ratingový stupeň A nebo BBB). Pokud samospráva hodlá deponovat peněžní prostředky v bankách bez ratingového hodnocení nebo s ratingem ve spekulativním stupni, měla by omezit maximální podíl takto uložených prostředků (např. 20% KFM).

Poptávku po uložení prostředků v bankách je vhodné realizovat alespoň 1* ročně na základě obdobných pravidel, jaká jsou stanovena pro veřejné zakázky tj. zejména zveřejnit skutečnost, že samospráva poptává uložení finančních prostředků v určitém objemu na stanovenou dobu, specifikovat náležitosti nabídek (např. doklad o ratingu banky nebo její mateřské společnosti) vymezit hodnotící kritéria především kvantitativním způsobem (např. požadované úrokové marže pro různé úrovně kreditních rizik) a v případě poptávky po uložení prostředků na více časových horizontů upřesnit, jaký je maximální objem prostředků, které budou uloženy v jedné bance. Smluvní podmínky mohou stanovit pro případ, že vítěznou nabídku podá banka, která současně poskytuje samosprávě úvěr (y), limit pro potenciální navýšení úrokových sazeb po ukončení jejich fixace. Hodnocení nabídek by následně měla realizovat hodnotící komise, přičemž zápisy z jednání této komise by měly obsahovat standardní náležitosti běžné u veřejných zakázek. Doporučuje se, aby poptávku po uložení peněžních prostředků nerealizovaly třetí osoby, ledaže jsou naplněna doporučení, která se pro tyto

případy navrhuje u veřejných zakázek. Vnitřní předpisy samosprávy příp. společností, které jsou samosprávou ovládány, by měly procesní postupy pro tyto případy stanovit.

Finanční výbor má podle zákona o obcích provádět kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce. Přestože zákon nestanoví periodicitu kontrolní činnosti ani podrobnější věcnou náplň kontrolní činnosti, doporučuje se, aby kontrola plnění plánu CF probíhala minimálně čtvrtletně a kontrola plnění strategie nakládání s KFM pololetně. Kontrola by přitom měla probíhat systematicky, tj. pravidla stanovená v příslušných dokumentech by měla být ověřována dle míry závažnosti jejich případného neplnění. Jako vhodné se jeví, aby finanční výbor pravidelně dostával podrobné přehledy finančního majetku, přehledy realizovaných i nerealizovaných zisků z tohoto majetku a příp. též další strukturované informace, které umožní relativně snadno identifikovat, zda jsou naplňovány stanovené investiční cíle či nikoliv. Pro případ neplnění investičních cílů by měly být informace doplněny zdůvodněním, z jakých důvodů nastalo odchýlení se od předpokládaného vývoje. Finanční výbor by měl zastupitelstvu navrhnout případné změny resp. modifikace strategií, je-li to nezbytné s ohledem na významné změny v předpokladech, za nichž byly strategie schvalovány.