



# MAPA KORUPČNÍCH RIZIK OBLASTI NAKLÁDÁNÍ S FINANČNÍM MAJETKEM **obce Srch**

---

**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 strategie nakládání s dlouhodobým FM .....	6
Riziko č. 2: Riziko nízké likvidity a nevýhodných úvěrových podmínek .....	7
DOPORUČENÍ.....	8

## SOUHRN HLAVNÍCH ZJIŠTĚNÍ

### Seznam analyzovaných rizik nakládání s finančním majetkem

č.	riziko	závažnost	pravděpodobnost
1	Absence strategie nakládání s dlouhodobým FM	střední	střední
2	Riziko nízké likvidity a nevýhodných úvěrových podmínek	střední	střední

### Popis hlavních zjištění

Celková hodnota finančního majetku dosahovala k 31. 11. 2011 úrovně 23 377 tis. Kč tj. 10 % celkových aktiv obce Srch. Na 1 obyvatele (celkový počet 1 321) připadal k 31. 11. 2011 krátkodobý finanční majetek ve výši cca 143 Kč.

Následující graf znázorňuje celková aktiva



## 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

- 1) rozvaha ke dni 31. 12. 2011 v členění dle vyhlášky č. 410/2009 Sb.
- 2) výkaz zisku a ztráty k témuž dni v členění dle uvedeného předpisu.(aktualizovaný)
- 3) Akcie VaK přehled
- 4) Podklady pro zastupitelstvo ze dne 13. 7. 2011, 04. 10. 2011
- 5) Aktualizovaný zůstatek na běžném účtu
- 6) Rozpočtový výhled
- 7) Výnosy z transferů
- 8) Výroční zpráva z VaK Pardubice
- 9) Tisková zpráva ze dne 4.1.2012

<http://www.financninoviny.cz/zpravodajstvi/energetika/zpravy/vodovody-a-kanalizace-pardubice-dostaly-od-uohs-rekordni-pokutu/736409>

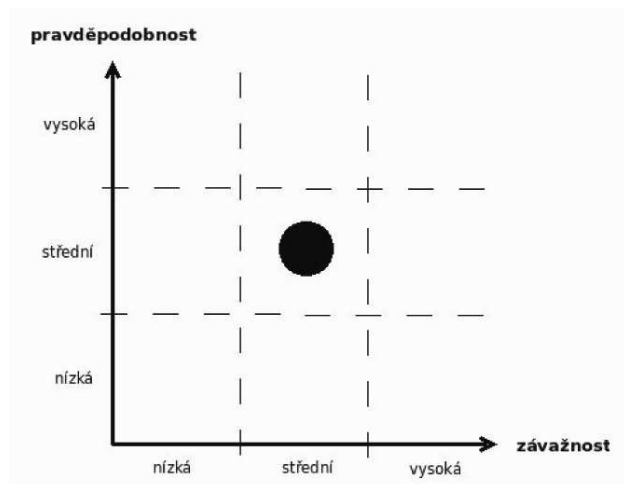
V souvislosti s jednáním, které se konalo dne 22. 12. 2011, byly doplněny ještě následující informace:

- a) podklady, které zastupitelstvo obdrželo k projednání bodu 7 zápisu ze dne 4.10.2011
- b) o počtu oslovených bank, zda byly i jiné varianty fixace sazeb než nabízela ČS apod.
- c) jak bylo naloženo s částkou cca 11 mil. Kč, získanou za prodej pozemků.
- d) zda je pokladní hotovosti ve výši 600 tis. Kč již převedena na běžný účet

## MAPA KORUPČNÍCH RIZIK OBLASTI NAKLÁDÁNÍ S FINANČNÍM MAJETKEM

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

### Riziko č. 1: Absence strategie nakládání s dlouhodobým FM



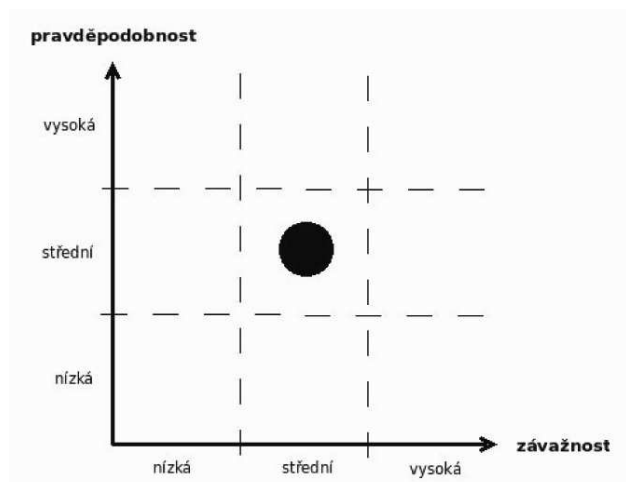
Z dostupných informací nevyplývá, že by obec SRCH měla vypracovanou strategii nakládání s dlouhodobým finančním majetkem, a to konkrétně s akciovým podílem Vodovody a kanalizace Pardubice, a.s. Přitom objem tohoto majetku se ke dni 31.12.2010 pohyboval okolo hodnoty 23 mil. Kč (téměř 10% celkové hodnoty aktiv), výnosy z tohoto majetku byly v roce 2010 nulové. Při zisku na akcii v roce 2010 ve výši téměř 30 Kč by se přitom tyto výnosy mohly pohybovat v řádu přes 600 tis. Kč. (u DFM se zpravidla očekávají vyšší výnosy než u KFM, ledaže z určitých strategických resp. politických důvodů, které by nicméně měly být písemně formulovány, obec vyšší rentabilitu nesleduje).

Vzhledem k tomu, že Vodovody a kanalizace Pardubice, a.s. mají v následujícím období realizovat výstavbu čistírny odpadních vod s celkovými investičními náklady okolo 300 mil. Kč, neplánují výplatu dividend. (viz rovněž informace uvedená na str. 5 výroční zprávy za rok 2010). Obec Srch by tak měla zvážit rentabilitu tohoto dlouhodobého finančního majetku a vzhledem k podílu, který činí cca 2% na základním kapitálu emitenta, případně přistoupit k převodu akcií na samosprávu s vyšším podílem na základním kapitálu emitenta. Variantě lze jednat s největším akcionářem (statutární město Pardubice) v tom smyslu, aby na valné hromadě byl vznesen požadavek na výplatu dividend, neboť hospodářské výsledky společnosti umožňují částečnou výplatu realizovaného zisku a na základě dostupných informací UHOS (viz bod 9 podkladů) nelze ani vyloučit předražení čistítky.

Intenzita rizikových definičních znaků	
+ monopol moci	<b>Riziko snižené:</b> strategii nakládání s dlouhodobým finančním majetkem by měl standardně připravovat starosta obce nebo jím pověřená osoba. Zastupitelstvo však požadavek na takové zpracování dle dostupných zápisů nevzneslo. Absence strategie tak vyplývá spíše z nižší míry pozornosti o tuto problematiku ze strany dalších zainteresovaných osob. Riziko monopolizace (ne)rozhodování v této věci je tak snižené.

+ volnost v rozhodování	<b>Riziko střední:</b> Akcie společnosti Vodovody a kanalizace Pardubice, a.s. nejsou volně převoditelné, k jejich převodu se vyžaduje souhlas valné hromady. V tomto smyslu je volnost v rozhodování převést akcie na jinou obec nebo město omezená. Na straně druhé existuje zvýšená míra volnosti v rozhodnutí o ceně případného převodu akcií. Vnitřní předpis obce by tak měl např. Požadovat, aby minimální cena pro převod byla stanovena posudkem znalce.
- transparentnost	<b>Riziko zvýšené:</b> Při případném prodeji akcií s omezenou převoditelností je obecně vždy transparentnost na nižší úrovni, neboť není možné provést standardní komparace s tržními cenami. Nabízí se pouze možnost srovnání s cenami případných jiných převodů mezi městy a obcemi, nicméně ani tyto ceny nemusí plně vypovídat o reálné hodnotě akcií, neboť ceny v sobě mohou odrážet určitá specifika individuální pro každý smluvní vztah.

## Riziko č. 2: Riziko nízké likvidity a nevýhodných úvěrových podmínek



Obec Srch disponuje relativně i absolutně nejnižším objemem krátkodobého finančního majetku. K 30.11.2011 činil KFM 190 tis. Kč, což je méně než 0,1% celkových aktiv. Zastupitelstvo obce dne 4.10.2011 schválilo úvěr v objemu 11 mil. Kč na Přístavbu mateřské školy, a to při fixní úrokové sazbě 3,76 % na dobu 10 let od České spořitelny, a.s. Přitom v rozpočtovém výhledu, který byl zastupitelstvem projednán dne 13.7.2011 je pro rok 2014 plánován zůstatek peněžních prostředků ke konci roku přes 6 mil. Kč.

Výše uvedené nenasvědčuje systematickému plánování cash flow a z popisu průběhu veřejné zakázky na výběr úvěrující banky rovněž nevyplývá, že byly učiněny všechny nezbytné kroky směřující k zajištění nejvýhodnějších úvěrových podmínek. Celková výše zaplacených úroků má dosáhnout 2,4 mil. Kč, přičemž pokud by byl plánován ke konci roku 2014 zůstatek na běžných účtech okolo 1 mil. Kč (předčasné splacení části úvěru) mohla by celková výše zaplacených úroků činit pouze cca polovinu uvedené hodnoty.

Intenzita rizikových definičních znaků	
+ monopol moci	<b>Riziko střední:</b> ze zápisu z jednání zastupitelstva dne 4.10.2011 vyplývá, že starosta obce byl členem hodnotící komise, která zastupitelstvu doporučovala uzavření předmětné úvěrové smlouvy. Přes skutečnost, že hodnotící komise měla další 4 členy, nepřispívá přítomnost starosty obce na jednání v této věci zcela nezávislému (nemonopolizovanému) přijímání návrhů. Doporučuje se tedy, aby starosta obce nebyl současně členem hodnotící komise.
+ volnost v rozhodování	<b>Riziko střední:</b> v rámci výběrového řízení bylo osloveno 5 bank, přičemž pouze jediná ze dvou nabídek splňovala potřebné náležitosti. Z dostupných informací není zřejmé, na základě čeho bylo osloveno právě 5 vybraných bank. Starosta obce nicméně vysvětlil, že česká spořitelna jako jediná z bank má přehled o finanční situaci obce, a to díky dokumentům, které získává jako úvěrující banka v jiném úvěrovém vztahu. Takovou informační asymetrii nelze považovat za optimální, neboť omezuje vstup bank s potenciálně výhodnějšími podmínkami.
- transparentnost	<b>Riziko střední:</b> Za transparentní postup při výběru úvěrující banky by mohl být považován takový přístup, při němž by obec poskytla i ostatním osloveným bankám stejný rozsah informací, jaký má k dispozici Česká spořitelna, a.s. Pomineme-li chybu v účetních výkazech, která se týkala objemu hotovosti v pokladně, lze usuzovat, že některé banky by ani informace z účetních výkazů nevedly k podání nabídky v předmětné soutěži. Na straně druhé nelze vyloučit, že by větší míra transparentnosti nevedla k podání nabídky výhodnější.

## DOPORUČENÍ

1. **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.
2. **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 samosprávy 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 resp. 6-ti měsíců (např. 30 % 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).



3. **Strategie nakládání s dlouhodobým finančním majetkem** Jak již bylo uvedeno k riziku č. 1, obec Srch by měla aktivně vstoupit do jednání s největšími akcionáři společnosti Vodovody a kanalizace Pardubice, a.s. a jednat buď o prodeji akcií, nebo společném postupu ve věci dividendové politiky na valných hromadách. Variantně lze specifikovat písemně strategické resp. politické důvody, pro které lze akceptovat nulovou rentabilita tohoto typu majetku.
4. **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 navrhuji u veřejných zakázek. Vnitřní předpisy samosprávy příp. společností, které jsou samosprávou ovládané, by měly procesní postupy pro tyto případy stanovit.
5. **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, kontrola plnění strategie nakládání s KFM pololetně a kontrola plnění strategie nakládání s DFM alespoň 1\* ročně. 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.