



MAPA KORUPČNÍCH RIZIK OBLASTI NAKLÁDÁNÍ S FINANČNÍM MAJETKEM města Lanškroun

Zpracoval:
Ing. Libor Michálek

Oživení, o. s., prosinec 2011

Obsah

Obsah.....	2
SOUHRN HLAVNÍCH ZJIŠTĚNÍ.....	3
Seznam analyzovaných rizik nakládání s finančním majetkem.....	3
Popis hlavních zjištění.....	3
METODIKA ZPRACOVÁNÍ MAPY KORUPČNÍCH RIZIK.....	3
Přehled podkladů auditu.....	4
MAPA KORUPČNÍCH RIZIK OBLASTI NAKLÁDÁNÍ S FINANČNÍM MAJETKEM.....	5
Riziko č. 1: Absence strategie nakládání s dlouhodobým FM.....	5
Riziko č. 2: Absence strategie nakládání s KFM (ovládané společnosti).....	7
Riziko č. 3: Nepravidelná revize smluvních vztahů.....	8
DOPORUČENÍ.....	9

SOUHRN HLAVNÍCH ZJIŠTĚNÍ

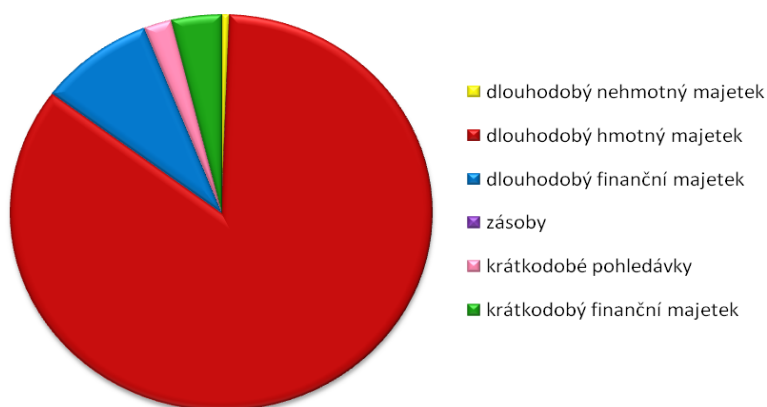
Seznam analyzovaných rizik nakládání s finančním majetkem

č.	riziko	závažnost	pravděpodobnost
1	Absence strategie nakládání s dlouhodobým FM	střední	střední
2	Absence plánu Cash Flow a strategie ke KFM	střední	střední
3	Nepravidelná revize smluvních vztahů	střední	nízká

Popis hlavních zjištění

Město Lanškroun hospodařilo ke konci roku 2010 s aktivy v celkové výši 1 468 799 tis. Kč. Skladba aktiv vyplývá z následujícího grafu.

Aktiva celkem (v tis. Kč)



Celková hodnota finančního majetku dosahovala k 31. 12. 2010 úrovně **184 640 tis. Kč** tj. 13% celkových aktiv města Lanškroun. Na 1 obyvatele (10 123) připadal k 31. 12. 2010 krátkodobý finanční majetek ve výši cca **5 495 Kč**.

METODIKA ZPRACOVÁNÍ MAPY KORUPČNÍCH RIZIK

Tvorba mapy rizik vychází obecně 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. 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. 2010 v členění dle vyhlášky č. 410/2009 Sb.
- 2) výkaz zisku a ztráty k témuž dni v členění dle uvedeného předpisu

- 3) Aktuální stavy na účtech a přehled účtů (emailová koresp. ze dne 13. 12. 2011)
- 4) Zápis z jednání FV 5. 12. 2011 projednávání návrhu rozpočtu projednávání jednotlivých kapitol rozpočtu 3. 10.2011, 31. 10.2011, 21.11.2011
- 5) Účetní závěrka Městského bytového podniku Lanškroun, s.r.o. za rok 2010
- 6) Účetní závěrka Technických služeb Lanškroun s.r.o. za rok 2010
- 7) Výroční zpráva Vodovody a kanalizace Jablonné nad Orlicí, a.s. za rok 2010
- 8) Výroční zpráva EKOLA České Libchavy, s.r.o. za rok 2010
- 9) Zpráva pro jednání Zastupitelstva města Lanškroun dne 23. 02. 2011- delegování zástupce na valnou hromadu společnosti EKOLA České Libchavy, s. r. o.

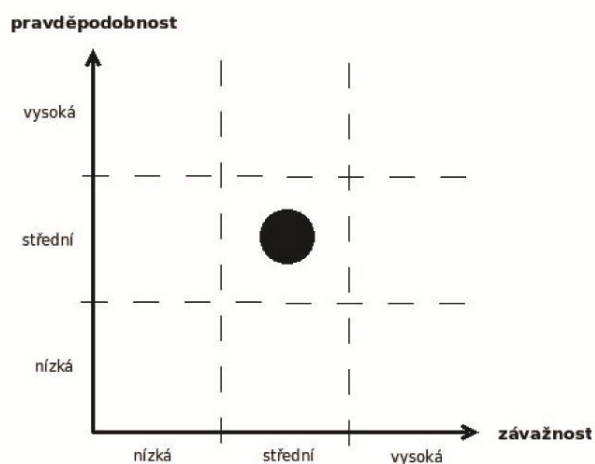
V souvislosti s jednáním, které proběhlo ve městě Lanškroun dne 20. 12. 2011 v čase 14. 40- 16.00 hod., byly doplněny ještě následující informace a podklady:

- a) zpráva o přezkumu hospodaření města Lanškroun ze strany KÚ Pardubického kraje.
- b) Dohoda o narovnání mezi městem Lanškroun a Městským bytovým podnikem Lanškroun s. r.o. schválená usnesením zastupitelstva města č. 181 v roce 2007.

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 strategie nakládání s dlouhodobým FM



Z dostupných informací nevyplývá, že by město Lanškroun mělo vypracovanou strategii nakládání s dlouhodobým finančním majetkem. Přitom objem tohoto majetku se ke dni 31.12.2010 pohyboval okolo hodnoty 130 mil. Kč, výnosy z tohoto majetku byly v roce 2010 nulové s výjimkou podílu 6,7 % na zisku společnosti EKOLA České Libchavy, s.r.o. Pokud by zhodnocení mělo pokrývat alespoň míru inflace v roce 2010 (1,5%) výnosy z DFM by se musely pohybovat okolo 2 mil. Kč. Zpravidla se však u DFM očekávají vyšší výnosy než u KFM, ledaže z určitých strategických resp. politických důvodů, které by nicméně měly být písemně formulovány, municipalita vyšší rentabilitu nesleduje.

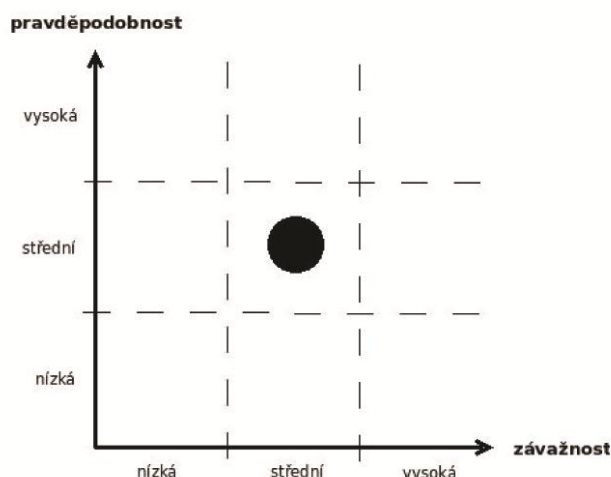
Město Lanškroun vlastní např. akciový podíl 13,7% ve společnosti Vodovody a kanalizace Jablonné nad Orlicí a.s., kde ke dni provedení auditu nebyla zřejmá pravidla přijímání

dispozic pro jednání na valných hromadách. Z následného vyjádření vedoucí finančního odboru vyplynulo, že uvedená společnost v letech 2009 a 2010 realizovala investice do infrastruktury města Lanškroun v míře srovnatelné s nevyplaceným podílem na zisku této společnosti za uvedené období. Jak již bylo uvedeno, bylo by vhodné, aby strategie nakládání s dlouhodobým finančním majetkem konkrétní cíle spojené s držením majetkových účastí písemně alespoň ve stručnosti zakotvila.

Ze zápisů z jednání finančního výboru příp. zastupitelstva vyplývá, že se město Lanškroun zabývalo v roce 2011 především procesními záležitostmi průběhu veřejnosprávní kontroly ve společnosti Technické služby Lanškroun, s.r.o. (pověření vedoucího kontrolní skupiny apod.) příp. personálními změnami na postu jednatele společnosti nebo zveřejňováním smluv a nikoliv stanovením strategických ekonomických či manažerských cílů. Nejsou-li však stanoveny strategické cíle, může být ztíženo hodnocení toho, zda odpovědné osoby činí všechny nezbytné úkony směřující k naplnění zásad hospodárného nakládání s majetkem.

Intenzita rizikových definičních znaků	
+ monopol moci	Riziko snižené: strategii nakládání s dlouhodobým finančním majetkem by měl standardně připravovat finanční odbor ve spolupráci s odborem právním a majetkovým. Zastupitelstvo ani rada města však požadavek na takové zpracování dle dostupných zápisů nevznesla. 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	Riziko zvýšené: z materiálů projednávaných v roce 2011 ve finančním výboru vyplývá, že město nemělo v průběhu roku příliš dobrý přehled o situaci v ovládaných dceřiných společnostech (zvláště u Technických služeb Lanškroun, s.r.o.). Z dostupných materiálů nevyplývá, že by vedení města systematicky ukládalo dispozice osobám, které město zastupují na valných hromadách ovládaných společností. Na základě výše uvedeného lze usuzovat, že existuje zvýšená míra volnosti v rozhodování v této oblasti.
- transparentnost	Riziko zvýšené: Z dostupných informací nevyplývá, že by nějaký vnitřní předpis města obsahoval pravidla pro prosazování zájmů města Lanškroun na valných hromadách ovládaných společností. Rovněž není vnitřními předpisy upravená strategie ohledně cílové výnosnosti dlouhodobého finančního majetku. Transparentnost procesů spojených s přijímáním rozhodnutí na jednání valných hromad je tímto snižená resp. rizika spojená s absencí uvedených dokumentů zvýšené.

Riziko č. 2: Absence strategie nakládání s KFM (ovládané společnosti)



Přestože existence plánu cash flow není vyžadována právními předpisy, absence tohoto plánu může vést k ne hospodárnému 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 0,9% objemu (krátkodobého) finančního majetku, indikaci nedostatku profesionálního či poctivého přístupu ke správě.

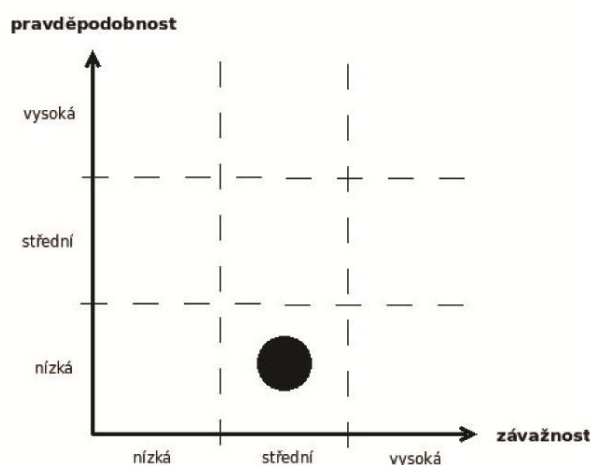
Město Lanškroun by nicméně mělo dbát také o to, aby přiměřené zhodnocení finančního majetku bylo realizováno i na úrovni společností, jejichž podíly město vlastní, zvláště jde-li o podíly ve výši 100%. Např. společnost Městský bytový podnik Lanškroun, s.r.o. (dále též „MBPL“) ale v roce 2010 vykázala téměř nulové úrokové výnosy při objemu finančního majetku na konci roku 2010 přes 6 mil. Kč. Mezi městem Lanškroun a společností MBPL je navíc uzavřena dohoda, na jejímž základě poskytlo město půjčku ve výši 3 500 000 Kč na téměř 6 let, a to bez jakéhokoliv úročení. Vysvětlení, že půjčka byla poskytnuta za účelem vyřešení finanční situace MBPL vzniklé ke konci roku 2007 by při hloubkové kontrole nemuselo obstát. Smlouva o poskytnutí půjčky neobsahuje např. žádnou klauzuli o předčasném splácení půjčky v případě, že se ekonomická situace MBPL zlepší. Společnost MBPL přitom ke konci roku 2010 vykazovala vlastní kapitál přes 12 mil. Kč a krátkodobý finanční majetek přes 6 mil. Kč. Nejsou-li dostatečné výnosy z finančního majetku na úrovni města, měly by být alespoň na úrovni ovládané společnosti.

Rovněž komparace výše finančního majetku (z dostupných informací je známý pouze stav ke konci roku 2010) u Technických služeb Lanškroun, s.r.o. (společnost 100% vlastněna městem) s úrokovými výnosy této společnosti (cca 0,3%) neindikuje systematický přístup k alokaci disponibilních zdrojů. Otázka korupčních rizik na úrovni městem ovládaných společností nicméně bude řešena v rámci další části protikorupčního auditu.

Intenzita rizikových definičních znaků	
+ monopol moci	Riziko snižené: 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 zpracován a otázka úročení finančních prostředků byla v rámci FV naposledy vznesena dne 13. 6. 2011 (dotaz pana Pohana), absence plánu vyplývá spíše ze sníženého zájmu o tuto problematiku ze strany řady dalších zainteresovaných osob. Riziko monopolizace (ne)rozhodování v této věci je tak snižené.
+ volnost v rozhodování	Riziko zvýšené: z materiálů projednávaných v roce 2011 ve finančním výboru vyplývá, že město nemá příliš dobrý přehled o situaci v ovládaných dceřiných společnostech (zvláště u Technických služeb Lanškroun, s.r.o.). Z dostupných materiálů nevyplývá, že by vedení města systematicky spolupracovalo s jednateli uvedených společností ohledně zhodnocování volných peněžních prostředků. Na základě výše uvedeného lze předpokládat zvýšenou míru volnosti v rozhodování o uložení disponibilních prostředků.
- transparentnost	Riziko zvýšené: Z dostupných informací nevyplývá, že by nějaký vnitřní předpis města obsahoval pravidla pro nakládání s finančním majetkem města (natož finančním majetkem městem ovládaných společností) nebo pro řízení likvidity na úrovni města či ovládaných společností. Rovněž není vnitřními předpisy upravená investiční strategie zahrnující investiční horizont, investiční cíle nebo přípustné limity pro rizika. Transparentnost procesů spojených s přijímáním investičních rozhodnutí je tímto snižená resp. rizika spojená s absencí uvedených dokumentů zvýšené.

Lze uzavřít, že pravděpodobnost korupčních rizik spojených s absencí strategie nakládání s krátkodobým finančním majetkem (na úrovni městem ovládaných společností) je na střední úrovni, přičemž potenciální dopady těchto rizik jsou rovněž na střední úrovni.

Riziko č. 3: Nepravidelná revize smluvních vztahů



Město Lanškroun spolupracuje v oblasti nakládání s finančním majetkem především s Komerční bankou, a.s., u České spořitelny, a.s. činily ke konci listopadu 2011 zůstatky na běžných účtech pouze cca 10% celkového objemu krátkodobého finančního majetku. Úročení prostředků na běžných účtech v Komerční bance, a.s. je pásmové. Spolupráce s uvedenou bankou probíhá dle

vyjádření odpovědných osob již dlouhodobě, v roce 2011 nebyla činěna poptávka po uložení ani části finančních prostředků u jiných bank. Smyslem tohoto auditu není nabádat 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 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 2%).

Intenzita rizik spojených s absencí navrženého postupu je v zásadě podobná jako u absence plánu cash flow resp. absence strategie nakládání s krátkodobým finančním majetkem. Pouze volnost v rozhodování o uložení části prostředků do jiné banky je nižší než např. u rizik č. 1 a 2, čímž je sníženo i celkové riziko toho, že by setrvávání u jedné banky bylo spojeno s nějakými korupčními vlivy. Na straně druhé mohou dopady rozhodnutí setrvat u jedné banky bez pravidelného monitoringu podmínek jiných bank představovat ve finančním vyjádření částku vyšší než 500 tis. Kč ročně.

DOPORUČENÍ

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). Variantně k ukládání finančních prostředků v bankách může strategie připouštět určité procento investic do podílových listů fondů peněžního trhu nebo fondů dluhopisových nebo (při větším objemu finančního majetku) přímo do dluhopisů státních či korporátních (opět s limitováním kreditních příp. tržních rizik). V případě dluhopisů lze kolísavost jejich hodnoty snížit stanovením podmínky na dobu jejich splatnosti nebo rozhodnutím o jejich držení do splatnosti.

Strategie nakládání s dlouhodobým finančním majetkem (dále též DFM) měla by vycházet z koncepce samospráv ve vztahu k majetkovým účastem s podstatným či rozhodujícím vlivem. Není-li cílem samospráv dosahovat adekvátních výnosů z DFM (tj. výnosů vyšších než u KFM), měly by být písemně vysvětleny důvody takového politického rozhodnutí. Nabízí se důvody regulační (regulace vodného a stočného), právně- ekonomické (držení podílu může být podmínkou kofinancování infrastrukturních projektů) či jiné, nicméně pro zachování auditní stopy je zpravidla vhodné úvahu vedoucí k přijetí předmětných rozhodnutí písemně zaznamenat. Je-li naopak důvodem držení majetkové účasti dosažení vyšší rentability DFM, potom je vhodné investiční cíle kvantifikovat. Neméně důležité je následné vymezení nástrojů, jakými bude strategie

uplatňována (pravidla pro ukládání dispozic pro jednání na valných hromadách apod.) a kontrolována (např. u FKVI ze strany depozitáře a ČNB).

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 navrhnou u veřejných zakázek. Vnitřní předpisy samosprávy příp. společností, které jsou samosprávou ovládané, měly by 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, 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.