

Hlubková kontrola hospodaření 2013 – 2015 města Velké Pavlovice

Zpracoval: AQE advisors, a.s.
Datum vyhotovení: 14. 7. 2016

1. Manažerské shrnutí

Zakázka „Hlubková kontrola hospodaření 2013 – 2015 města Velké Pavlovice“ proběhla ve 2. čtvrtletí 2016. Bylo posuzováno celkové hospodaření města v období tří let, proběhla kontrola řídicích aktů města a na ně navázané nejdůležitější procesy a v neposlední řadě proběhla kontrola zadávání veřejných zakázek, které město realizovalo v hodnoceném období.

Sledované období bylo poznamenáno absencí nebo neúplností důležitých směrnic, které slouží k řízení města. Výchozí problém pak spatřujeme v Organizačním řádu resp. z něho vycházejícího Organizačního schématu Města Velké Pavlovice. Organizační schéma chybně určuje odpovědnost za metodické řízení a kontrolu příspěvkových organizací a není z něho zřejmé, kdo řídí „ostatní úseky“. V organizačním řádu jsou popsány činnosti „úseků správních činností“ a zároveň se nevěnuje „ostatním úsekům“.

Neúplný obsah směrnice, týkající se finanční kontroly má za následek, že **nelze identifikovat úplnou auditní stopu**. Tato skutečnost má za následek, že zejména u investičních akcí **chybí důležitý dílčí proces finanční kontroly** – předběžná řídicí kontrola před vznikem závazku. Tento proces je důležitý z toho hlediska, že posuzuje nezbytnost připravované operace, hodnotí dostupnost finančních prostředků pro připravovanou operaci, upozorňuje na možná rizika a to zejména na případné budoucí provozní výdaje spojené s touto operací.

Velkým nedostatkem je absence směrnic, týkajících se plánování a to jak krátkodobého tak i středně a dlouhodobého. Krátkodobé plánování se týká celoročního procesu práce s rozpočtem, od jeho návrhu, přes projednávání a schvalování až po kontrolu plnění rozpočtu během kalendářního roku a zakončeného závěrečným účtem města. Musí být jasně řečeno, kdo je zodpovědný za jednotlivé etapy rozpočtového procesu, kdo odpovídá za části rozpočtu, jaká hodnotící kritéria (závazné ukazatele) musí splňovat, případně také musí řešit stav, kdy rozpočet není schválen k 1. 1. stávajícího roku, tzn., jak budou nastaveny parametry rozpočtového provizoria.

Plánovací proces musí být vzájemně provázán. Dlouhodobý plán určuje strategii, kam město bude směřovat a obsahuje rámcové oblasti, jak tuto svou vizi naplní. Střednědobý plán pak čerpá ze strategie a obsahuje již konkrétní operace, jak ve střednědobém horizontu budou naplňovány strategické cíle města. Pokud bude zpracován střednědobý plán zodpovědně (ne formálně, jak byl doposud zpracováván), bude i v souladu se zákonem a vždy první rok střednědobého plánu se stane výchozím podkladem pro rozpočet města. Tato celková koncepce pak vede ke zkvalitnění hospodaření města a omezuje budoucí rizika na minimum.

Předcházející zjištění jsou jednou z hlavních příčin stavu hospodaření města. **Základním nedostatkem hospodaření je chybně nastavený a pak následně v jednotlivých letech**

realizovaný provozní rozpočet. Z důvodu malé ovlivnitelnosti zvyšování provozních příjmů, musí město snižovat provozní výdaje. I toto snižování provozních výdajů je úzce spjato s chybně nastavenými procesy.

Z těch nejdůležitějších případů, kdy došlo ke zbytečnému zvyšování provozních výdajů je **provozování veřejné silniční dopravy (autobus) a vybudování Ekocentra.** Zatímco autobus může město přestat provozovat bez problému, tak Ekocentrum díky podmínkám přijaté dotace bude provozní rozpočet zatěžovat i v následujících letech. Pokud chce město racionálně snižovat provozní výdaje, musí také stanovit jasná pravidla, do kterých oblastí a v jaké výši chce poskytovat dotace (granty). Musí také uvážit výši prostředků, směřujících do sociálního a kulturního fondu a s tím spojené poskytování finančních prostředků, uvolňovaných z fondu na kulturní, sociální a jiné požitky svých zaměstnanců, případně i uvolněných zastupitelů. Zvláštní pozornost musí též věnovat služebním cestám, a to nejen zaměstnanců města, ale i zastupitelů a důsledně požadovat výstupy z těchto služebních cest.

V oblasti veřejných zakázek bylo stěžejním zjištěním fakt, že v období 2013 - 2015 v prostředí města Velké Pavlovice, resp. v rámci Městského úřadu Velké Pavlovice **neexistovala žádná směrnice na zadávání veřejných zakázek.** Tato skutečnost se následně velmi výrazně odráží v postupech a pochybeních v případě veřejných zakázek, které byly předmětem kontroly.

Dle zákona o veřejných zakázkách nebo v režimu veřejných zakázek malého rozsahu byly zadávány pouze veřejné zakázky spolufinancované z veřejných výdajových programů.

Neméně významnou skutečností je **absence nebo pouze minimální míra kontroly procesu zadávání veřejných zakázek ze strany volených zástupců i dalších zaměstnanců Městského úřadu a nedostatečná informovat volených zástupců města ze strany statutárního zástupce města** v období 2013-2015.

V souvislosti s tím lze identifikovat významné riziko takového systému v **porušení zásady 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost)** – systém zadávání veřejných zakázek vykazoval ve sledovaném období významná rizika spojená i s potenciálními negativními dopady do rozpočtu města (zejména ve vazbě na spolufinancování veřejných zakázek v daném období z dotačních programů).

Při kontrole vzorku veřejných zakázek byla identifikována celá řada pochybení s různou mírou závažnosti, mezi hlavní se řadí uzavírání dodatků vyvolávajících podstatnou změnu smlouvy, nereálnost časového harmonogramu průběhu některých úkonů v rámci zadávacího řízení, nenastavení předpokládané hodnoty jako maximální, atd. **Stěžejním rizikem je souběh více pochybení s vysokou mírou závažnosti u všech kontrolovaných zakázek.**

2. Závěry a doporučení

V rámci zakázky proběhla kontrola hospodaření města, byly prověřeny směrnice, byl vyhodnocen vnitřní kontrolní systém, byly posouzeny nejdůležitější procesy a proběhla kontrola zadávání veřejných zakázek a realizovaných zadávacích řízení v letech 2013 – 2015.

Evidence účetnictví z hlediska plnění rozpočtu byla na dobré úrovni, i když se na konci roku 2015 projevil odchod vedoucího rozpočtu bez okamžité adekvátní náhrady.

Hospodaření města ale nelze hodnotit kladně. Je překvapující, že město má velmi malé rezervy, největší rezervu (zůstatek) na svém účtu dosáhlo až v posledním roce a to 1,7 mil. Kč. Provozní rozpočet podle základních ekonomických ukazatelů dosahuje podprůměrných hodnot. Po odečtení splátek jistin přijatých úvěrů zůstávalo městu na investiční aktivity ročně v průměru 3,2 mil. Kč.

Hodnota indexu provozních úspor se v průměru pohybovala okolo 18%. Tento stav je zapříčiněn těmito faktory:

- Neexistence několika základních směrnic z oblasti strategie, plánování, rozpočtování a kontroly.
- Díky absenci těchto směrnic nejsou nastaveny procesy těchto základních aktivit města.

Neexistence strategie města zpravidla vede k chaotickému vývoji města a z toho plynoucích budoucích vyšších výdajů, určených k jeho rozvoji. Doporučujeme vytvořit minimálně orientační koncepci rozvoje města Velké Pavlovice (jakým směrem se bude město rozvíjet a do jakých oblastí chce město prioritně investovat).

Nevypracovaná směrnice o rozpočtovém procesu v kombinaci s chybně vypracovanou směrnicí o finanční kontrole má negativní dopad na hospodaření města. Město mělo zpracovaný rozpočtový výhled. Ten byl zpracován velice formálně a neměl žádnou vypovídací schopnost, jak je naplánováno hospodaření města alespoň dva roky do budoucna, jaké má volné finanční zdroje a z toho vyplývající skutečnost, kolik může proinvestovat, aniž by zapojilo cizí zdroje. Zároveň díky neúplně vypracované směrnicí o finanční kontrole (nebyly ošetřeny některé kontrolní podprocesy a zejména podproces finanční kontroly před vznikem závazku) nebyla ošetřena rizika investičních záměrů. Na základě této skutečnosti pak v některých případech docházelo k nárůstu provozních výdajů a tím snižování finančních prostředků, využitelných pro rozvoj města. Vedení města by mělo mít na paměti jednoduchou poučku – čím lépe hospodařím s provozními prostředky, tím levněji je možné zajistit rozvoj města ke spokojenosti občanů.

Neúplná směrnice o finanční kontrole (neúplně popsán proces veřejnosprávní kontroly) spolu s neexistencí směrnice, upravující vztahy mezi příspěvkovými organizacemi a městem jako zřizovatelem těchto organizací vyústila ve zpronevěru finančních prostředků na základní škole.

Doporučujeme důslednou úpravu stávajících směrnic (viz. kapitola 3), přepracovat směrnici o finanční kontrole a vypracovat nové směrnice, týkající se rozpočtového procesu a hospodaření příspěvkových organizací. Při projednávání a schvalování rozpočtu stanovit jasná (ale i reálná) pravidla, která by vedla ke zlepšení hodnot provozního rozpočtu. Sestavit reálný a vypovídající rozpočtový výhled, který by pravdivě informoval vedení města o možnosti investování do rozvoje města.

1.1 OBECNÁ DOPORUČENÍ – SHRNU TÍ

V rámci provedené hloubkové kontroly bylo ve všech oblastech (hospodaření, řídicí akty, procesy a veřejné zakázky) zjištěno množství nedostatků, z nichž významná část je závažného charakteru. Tyto nedostatky a pochybení jsou specifikovány a podrobně popsány v příslušných kapitolách této zprávy, včetně doporučení dalšího postupu v těchto oblastech.

Nejdůležitějším zjištěním je však skutečnost, že se význam a vliv těchto dílčích nedostatků v jednotlivých oblastech kumuluje a společně významně negativně ovlivňuje možnosti a výsledky úřadu a města v oblasti plánování, řízení, kontroly a zpětné vazby.

Ze zjištěných skutečností doporučujeme provést následující kroky:

- a) Vytvořit alespoň orientační **konceptci rozvoje města** Velké Pavlovice.
- b) **Nastavit procesy klíčových aktivit** města:
 - strategické a střednědobé plánování,
 - rozpočtový proces (návrh, projednání a schvalování rozpočtu, jeho kontrola v průběhu rozpočtového roku, závěrečný účet města Velké Pavlovice),
 - veřejné zakázky,
 - finanční kontrola,
 - revize a úprava dalších procesů dle aktualizovaných směrnic.
- c) Následně je ošetřit řídicími akty.
- d) Věnovat náležitou pozornost možným **dopadům jednotlivých rozhodnutí, plánů, rozpočtů nebo celých projektů ještě před jejich schválením**.
- e) Prioritně a důsledně provádět **analýzu rizik** před všemi důležitými rozhodnutími koncepční povahy.
- f) Stanovit jasnou **odpovědnost** za jednotlivé procesy a činnosti tam, kde tomu tak dosud není.
- g) Napláňovat implementaci změn do praxe, stanovit přechodné období na jejich zavedení a následně vyhodnotit jeho výsledky.

1.2 DOPORUČENÍ V OBLASTI VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

Na základě analýzy systému zadávání veřejných zakázek v prostředí města Velké Pavlovice a zejména na základě kontroly vzorku zadávacích řízení formuluje zpracovatel následující doporučení:

- a) **Komplexní kontrola všech zadávacích řízení spolufinancovaných z dotačních prostředků v období 2013 až 2015** – lze předpokládat multiplikaci identifikovaných chyb i v dalších VZ. Tato komplexní kontrola by se měla zaměřit na následující aspekty
 - Pochybení při zadávání veřejných zakázek včetně posouzení vlivu na výběr nejhodnější nabídky / okruh potenciálních uchazečů.
 - Identifikace možné sankce ze strany poskytovatele dotace.
 - Možnost opravy takových chyb před případnou kontrolou ze strany poskytovatele dotace.
- b) **Ověření cen za službu zastupování zadavatele** u dalších zakázek, které nebyly zahrnuty ve vzorku a ověření způsobu výběru osoby zastupující zadavatele.

- c) **Požadovat náhradu škody po osobách zastupujících zadavatele v případě veřejných zakázek, které byly předmětem kontroly v rámci vzorku VZ** - včetně podání oznámení orgánům činným v trestním řízení v případě potvrzení pochybení s mírou závažnosti „velmi závažné“
- d) **Požadovat náhradu vzniklých škod po statutárním zástupci ve sledovaném období** včetně podání oznámení orgánům činným v trestním řízení v případě potvrzení pochybení s mírou závažnosti „velmi závažné“.
- e) **Korekce opravitelných pochybení** včetně doložení chybějících dokumentů a podkladů před případnou kontrolou poskytovatele dotace
- f) **Kontrola aktuálně vyhlášených veřejných zakázek za účelem prevence možných pochybení zadavatele**
- g) **Kontrola a případná revize směrnice o zadávání veřejných zakázek aktuálně platné v rámci města Velké Pavlovice**
- h) **V případě potřeby zajištění služeb osoby zastupující zadavatele zajištění externího administrátora veřejných zakázek zejména u VZ dle zákona ve formě rámcové smlouvy** se zajištěním požadavků na dostatečnou kvalifikaci takového subjektu a zajištění odpovědnosti za případné způsobené škody.

1.3 SPECIFICKÁ DOPORUČENÍ

Prioritně pro odstranění nepříznivého stavu je nezbytné:

- Rozšířit, vzhledem k závažnosti kontrolních zjištění, již provedenou **kontrolu na roky 2011 a 2012**.
- Provést revizi, úpravu a aktualizaci všech v současnosti platných směrnic; **zpracovat chybějící směrnice, včetně organizačního řádu** (organizačního schématu).
- Zpracovat dlouhodobou koncepci rozvoje města minimálně s vypracovaným akčním plánem.
- Vypracovat a každoročně aktualizovat **realistický rozpočtový výhled**, který bude východiskem pro navrhovaný rozpočet.
- Zajistit **hloubkovou kontrolu akcí financovaných ze zdrojů EU**.