UNIVERZITA PARDUBICE

FAKULTA EKONOMICKO-SPRÁVNÍ

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

2018 Anna Kalábová

Univerzita Pardubice

Fakulta ekonomicko-správní

Využití mechanismů finanční kontroly ve veřejné správě jako prostředek odstranění neefektivního vynakládání veřejných prostředků

Anna Kalábová

Bakalářská práce

2018

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Akademický rok: **2017/2018**

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení:	**Anna Kalábová**
Osobní číslo:	**E15144**
Studijní program:	**B6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor:	**Veřejná ekonomika a správa: Ekonomika pro kriminalisty a celníky**
Název tématu:	**Využití mechanismů finanční kontroly ve veřejné správě jako prostředek odstranění neefektivního vynakládání veřejných prostředků**
Zadávající katedra:	**Ústav ekonomických věd**

Zásady pro vypracování:

Záměrem této práce je zanalyzovat mechanismy finanční kontroly ve veřejné správě na vybraném městském (popřípadě obecním či krajském) úřadě. Zjistit, jaké mechanismy jsou aplikovány, jak jsou v praxi využívány a zhodnocení jejich účinnosti v odstraňování neefektivního čerpání veřejných prostředků.

Obsah:
- Charakteristika veřejné správy.
- Financování a kontrola veřejné správy.
- Analýza mechanismů finanční kontroly na vybraném městském úřadě.
- Formulace závěrů a doporučení.

Rozsah grafických prací: -

Rozsah pracovní zprávy: **cca 35 stran**

Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

Seznam odborné literatury:

MAAYTOVÁ, A., OCHRANA, F., PAVEL, J. Veřejné finance v teorii a praxi. Praha: Grada Publishing, 2015. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-5561-8.
NAHODIL, F. Veřejná správa a financování veřejného sektoru. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014. ISBN 978-80-7380-536-4.
NEMEC, J. Kontrola ve veřejné správě. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. ISBN 978-80-7357-558-8.
PEKOVÁ, J. Veřejné finance: teorie a praxe v ČR. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-698-1.
SÝKORA, J. Praktický výkon finančnej kontroly vo verejnej správe. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-8168-332-9.

Vedoucí bakalářské práce: **Ing. Viktor Prokop, Ph.D.**
Ústav ekonomických věd

Datum zadání bakalářské práce: **1. září 2017**

Termín odevzdání bakalářské práce: **30. dubna 2018**

L.S.

doc. Ing. Romana Provazníková, Ph.D.
děkanka

doc. Ing. Jolana Volejníková, Ph.D.
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 1. září 2017

Prohlášení

Prohlašuji, že tuto práci jsem vypracoval samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využil, jsou uvedeny v seznamu použité literatury. Byl jsem seznámen s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Beru na vědomí, že v souladu s § 47 b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a směrnicí Univerzity Pardubice č. 9/2012, bude práce zveřejněna v Univerzitní knihovně a prostřednictvím Digitální knihovny Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 12. 12. 2018

Anna Kalábová

PODĚKOVÁNÍ

Tímto bych ráda poděkovala svému vedoucímu práce Ing. Viktoru Prokopovi, Ph.D. za jeho odbornou pomoc a cenné rady, které mi velmi pomohli při zpracovávání bakalářské práce. Chtěla bych také poděkovat Ing. Michaele Bořilové, vedoucí oddělní finanční kontroly a interního auditu na městském úřadě ve Žďáře nad Sázavou, za poskytnuté informace a materiály.

ANOTACE

Bakalářská práce analyzuje mechanismy finanční kontroly na městském úřadě ve Žďáře nad Sázavou. Cílem bakalářské práce je zjistit, jaké mechanismy jsou aplikovány na daném úřadě a jak jsou v praxi využívány. Dále pak bakalářská práce zkoumá, jak daný úřad využívá tyto mechanismy k odstraňování neefektivního čerpání veřejných prostředků.

KLÍČOVÁ SLOVA

finanční kontrola, veřejné finance, veřejná správa, veřejný sektor

TITLE

Using of financial mechanisms control in public administration as a means of elimination of inefficient spending of public funds

ANNOTATION

This bachelor thesis analyzes the financial control mechanisms in public administration at the town hall in Žďár nad Sázavou. The aim of the thesis is to find out which mechanisms are applied, how they are used in practice and how their effectiveness is evaluated. Further, the bachelor thesis examines how the Office uses these mechanisms to eliminate the inefficient use of public funds.

KEYWORDS

financial control, public finance, public admnistration, public sector

Úvod 12
1 CHARAKTERISTIKA VEŘEJNÉ SPRÁVY 13
1.1 Vymezení veřejné správy 13
1.2 Veřejná správa České republiky 14
1.3 Fungování veřejné správy 15
1.3.1 Státní správa 17
1.3.2 Územní samospráva 18
1.3.3 Organizace finanční správy 19
1.4 Subjekty veřejné správy a její vykonavatelé 19
1.5 Veřejná volba 20
2 FINANCOVÁNÍ A KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY 22
2.1 Veřejné finance 22
2.2 Rozpočtová soustava 23
2.2.1 Veřejný rozpočet 24
2.3 Financování územně samosprávných celků 25
2.4 Veřejná kontrola 26
2.5 Systém finanční kontroly 27
2.5.1 Veřejnosprávní kontrola 28
2.5.2 Vnitřní kontrolní systém 29
2.6 Interní a externí audit 30
2.7 Kontrola a audit v samosprávě 31
3 ANALÝZA MECHANISMŮ FINANČNÍ KONTROLY NA VYBRANÉM MĚSTSKÉM ÚŘADĚ 34
3.1 Město Žďár nad Sázavou 34
3.1.1 Hospodaření města v letech 2009-2016 35
3.2 Městský úřad Žďár nad Sázavou 36
3.3 Mechanismy finanční kontroly městského úřadu ve Žďáře nad Sázavou 37

3.3.1 Vnitřní kontrolní systém 37
3.3.2 Veřejnosprávní kontrola 38
3.3.3 Finanční kontrola pomocí aplikace CROSEUS 38
3.4 Oddělení finanční kontroly a interního auditu 39
3.5 Subjekty podléhající finanční kontrole ve Žďáře nad Sázavou 39
3.5.1 Příspěvkové organizace 40
3.6 Výsledky řídící kontroly a interního auditu 41
3.7 Výsledky veřejnoprávních kontrol provedených v roce 2014-2017 42
3.7.1 Hodnocení následné veřejnosprávní kontroly příspěvkových organizací 42
3.7.2 Kontrola příspěvkových organizací prováděná aplikací CROSEUS 43
3.7.3 Hodnocení následné veřejnosprávní kontroly příjemců veřejných finančních podpor 45
4 FORMULACE ZÁVĚRŮ A DOPORUČENÍ 47
4.1 Shrnutí výsledků jednotlivých kontrol 47
4.2 Vyhodnocení účinnosti mechanismů finanční kontroly 48
4.3 Vyhodnocení řídící kontroly a interního auditu na městském úřadě ve Žďáře nad Sázavou 49
4.4 Doporučení pro příspěvkové organizace 51
4.5 Doporučení pro příjemce veřejných finančních podpor 53
ZÁVĚR 55
POUŽITÁ LITERATURA 57
PŘÍLOHY 60

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obrázek 1: Vývoj nezaměstnanosti v okrese Žďár nad Sázavou od roku 2009 do roku 2018 (v %)……..…....34
Obrázek 2: Hospodaření města Žďár nad Sázavou v letech 2009-2016 (v tis. Kč)…...…….35
Obrázek 3: Podíl vlastních příjmů na celkových příjmech…….36

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1: Kritéria hodnocení následné veřejnosprávní kontroly příspěvkových org. …….43
Tabulka 2: Procentuální vyjádření rizikovosti kontrolovaných dokladů…….....44
Tabulka 3: Procentuální vyjádření porušení pravidel řídící kontroly u kontrolovaných dokladů…….45
Tabulka 4: Nejčastěji zjištěné nedostatky interním auditem…….....49
Tabulka 5: Zjištěné nedostatky veřejnosprávní kontroly u příspěvkových organizací……..51

SEZNAM ZKRATEK A ZNAČEK

ČR	Česká republika
ČNB	Česká národní banka
DPH	Daň z přidané hodnoty
HDP	Hrubý domácí produkt
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
ÚSC	Územní samosprávný celek

ÚVOD

Na území Evropy i České republiky je role veřejné správy chápána jednotným způsobem, co se týče jejího postavení, obsahu a okruhu činností. Jedná se o soustavu subjektů a institucí veřejného sektoru a zároveň na ni lze nahlížet jako na projev státní výkonné moci. Jednotlivé instituce a organizace jsou úplně nebo částečně financovány z veřejných prostředků. Jelikož se jedná o veřejné prostředky musí se dbát na hospodárné, účelné, efektivní a zákonné nakládání s těmito prostředky. Je potřeba dostávat určitou zpětnou vazbu v podobě kontroly o nakládání s veřejnými prostředky. Systém finanční kontroly je v České republice upravován zákonem.

Cílem bakalářské práce je **zanalyzovat mechanismy finanční kontroly ve veřejné správě na vybraném městském úřadě a následně zjistit, jaké mechanismy jsou aplikovány, jak jsou v praxi využívány a zhodnotit jejich účinnost v odstraňování neefektivního čerpání veřejných prostředků.**

První a druhá kapitola práce je zaměřena na vymezení základních pojmů veřejné správy a jejího fungování. Veřejná správa je spjata s využíváním a hospodařením s veřejnými prostředky, a proto jsou vymezeny pojmy financování a kontrola veřejné správy. Při kontrole ve veřejné správě se uplatňuje zejména veřejnosprávní kontrola a vnitřní kontrola.

Analytická část práce je zaměřena na jednotlivé mechanismy finanční kontroly, které jsou využívány na městském úřadě ve Žďáře nad Sázavou. Zaměřuje se na kontrolu jednotlivých oddělení uvnitř instituce a také na kontrolu subjektů, které jsou zřízeny městem. V rámci vlastní kontroly oddělení finanční kontroly a interního auditu hodnotí a kontroluje vnitřní kontrolní systém. Dále pak kontroluje hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky příspěvkových organizací. Příspěvkové organizace se potýkají zejména s chybným nastavením vnitřního kontrolního systému, se způsobem vedení účetnictví a inventarizací majetku. Tyto nedostatky se týkají především chyb z hlediska formální stránky.

Nejčastějším problémem, kterým se oddělení finanční kontroly a interního auditu zabývá, jsou nedostatky v účetních postupech a chybách v dokumentaci. Tyto nedostatky se týkají jednak příspěvkových organizací a příjemců veřejných podpor, ale i jednotlivých oddělení na městském úřadě ve Žďáře nad Sázavou.

1 CHARAKTERISTIKA VEŘEJNÉ SPRÁVY

Důležitou rolí fungování veřejné správy je hospodaření s veřejnými peněžními prostředky. V České republice existuje smíšený model státní správy a samosprávy, který upravuje Ústava České republiky a Listina základních práv a svobod. Veřejnou správu tvoří subjekty a instituce veřejného sektoru. A veřejná správa je také určitým projevem státní moci. Z organizačního hlediska veřejné správy se uplatňují principy centralizace a decentralizace na základě, nichž se deleguje rozhodovací pravomoc.

V rámci veřejné správy se rozlišují subjekty veřejné správy, které odpovídají za výkon státní správy. Na druhé straně stojí vykonavatelé veřejné správy, mezi které patří např. ministerstva nebo krajské úřady. Jednotlivé subjekty veřejné správy čelí otázce, jakou vhodnou variantu zvolit při alokaci vzácných zdrojů, aby nedocházelo k neúčelnému vynakládání prostředků.

1.1 Vymezení veřejné správy

Veřejnou správu lze chápat jako správu veřejných záležitostí, která je uskutečňována jako projev výkonné moci ve státě. Pro výkonnou moc je charakteristické, že se jedná o veřejnou moc, kterou disponuje stát a jím pověřené subjekty povolané ke správě veřejných záležitostí. Veřejná správa tak v sobě zahrnuje státní správu a samosprávu (Průcha, 2009, str.9).

Z právního pohledu je veřejná správa vykonavatelem zákonů a je úzce vázána na správní právo. Tento pohled je stále převažující v kontinentální Evropě a bývá označován jako legalistický. V kontinentální Evropě i na území České republiky existuje relativně jednotné chápání veřejné správy, jejího postavení, obsahu a rozsahu jejích činností. Úkoly a povinnosti veřejné správy vyplývají z právního statutu. Kontinentální přístup je založen na oddělení veřejné politiky a veřejné správy. Veřejná politika se v demokratických zemích formuje ve volených orgánech, a to od parlamentu až po volené orgány v obci. Veřejná správa se pak snaží na všech úrovních realizovat politiku státu, která je obsažena v zákonech a podzákonných předpisech (Peková a kol., 2005).

Veřejnou správu lze chápat z různých hledisek, ať už je to určitý projev státní výkonné moci nebo jsou to subjekty a instituce veřejného sektoru, které jsou kompetentní k zajišťování veřejných záležitostí ve veřejném zájmu. Chráněním veřejného zájmu se odlišuje veřejná správa od soukromé správy, která na rozdíl od veřejné správy sleduje soukromé zájmy a cíle (Nahodil a kol., 2014; Průcha a Pomahač, 2002).

Veřejná správa řídí a spravuje veřejný sektor. Jedná se o soustavu institucí a řídících výkonných činností, které vyplývají z potřeby uspořádané společnosti. Pro výkon a řízení činností ve veřejné správě si každý stát tvoří na svém území historicky daný systém specializovaných institucí, které slouží k uspokojování potřeb a jsou zařazeny do odvětví veřejné správy (Rektořík a kol., 2003).

V současné době převažuje existence smíšené ekonomiky, kterou tvoří (Hamerníková a kol., 2010; Maaytová a kol., 2015):

- **privátní sektor;**
- **veřejný sektor.**

Veřejný sektor představuje nezastupitelnou roli, jelikož z pohledu ekonomie dochází k tzv. tržnímu selhání. Tržní selhání značně omezují efektivitu uspořádaného ekonomického systému. Veřejný sektor tvoří část národního hospodářství, která klade důraz na plnění společenských cílů na úkor individuálních. Je založen na společném vlastnictví a rozhoduje se o něm veřejnou volbou. Veřejný sektor je úzce spjat s pojmem veřejné finance. Jedná se o vztah systému a podsystému. Instituce a organizace veřejného sektoru jsou částečně nebo úplně financovány z veřejných prostředků.

Jedním z hlavních znaků soukromého sektoru je snaha o dosažení zisku. Soukromý sektor není zaměřen na činnosti, které jsou uskutečňovány ve veřejném zájmu. Soukromý a veřejný sektor se navzájem ovlivňují. A to například ve formě vládních regulací, které výrazně ovlivňují soukromý sektor, přičemž nástrojem vlády jsou veřejné finance. Tyto regulace ovlivňují výsledky produkce soukromého sektoru, což má za následek stav veřejných financí (Hamerníková a kol., 2010)

1.2 Veřejná správa České republiky

V České republice se nachází kontinentální nebo také jinak řečeno evropský systém veřejné správy. Jedná se o smíšený model státní správy a samosprávy. Veřejnou správu v České republice upravuje Ústava České republiky společně s Listinou základních práv a svobod č. 2/1993 Sb. Ústava České republiky vymezuje základní rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní a definuje také její instituce. Tyto instituce se dělí na instituce s centrální působností jako jsou například jednotlivá ministerstva České republiky, Parlament, Národní kontrolní úřad a jiné, tak i instituce s územní působností jako jsou například samosprávy krajů a obcí apod. (Nahodil a kol., 2014).

Státní správu lze rozdělit do dvou hledisek (Průcha, 2014):

- **funkční;**
- **organizační.**

Z hlediska funkčního se jedná o výkon státní správy neboli podzákonné nařizovací činnosti těchto orgánů, kterou vykonává vláda, ministerstva a jiné ústřední správní orgány. Organizační hledisko představuje každý správní orgán jako relativně samostatnou organizační jednotku ve veřejné správě, avšak ze systémového pohledu je začleněn do příslušného organizačního subsystému veřejné správy a jeho prostřednictvím pak do organizace veřejné správy jako celku.

V organizační struktuře veřejné správy se uplatňují tzv. organizační principy, pomocí kterých řeší organizace veřejné správy organizačně technické otázky. Jednou z klíčových otázek při vytváření organizačních soustav ve veřejné správě je princip (Průcha, 2014):

- **centralizace;**
- **decentralizace.**

U centralizované organizační soustavy se pravomoc koncentruje na nejvyšším stupni, zatímco na nižší stupně je pravomoc delegována, aby byla zajištěna určitá míra moci řídícím složkám nižšího stupně. Takto chápaná centralizace umožňuje plnit úkoly na nižších stupních veřejné správy a zároveň tak nezatěžovat vyšší organizační složky úkoly, které nejsou s touto úrovní spjaty.

Decentralizace představuje vyšší organizační složku, která předává část své pravomoci nižší organizační složce tím, že ji opravňuje rozhodovat o některých otázkách. Jedná se o situaci, kdy vyšší organizační složka svěřuje pouze výkon určité činnosti složce na nižší úrovni. Tímto získá nižší organizační složka pravomoc k decentralizované činnosti. Ideální organizační struktura je pak určitým poměrem centralizace a decentralizace. Každá optimální struktura bývá v každé organizační soustavě jiná, a proto se buď blíží více k centralizaci, nebo naopak k decentralizaci (Průcha, 2014).

1.3 Fungování veřejné správy

Systematika členění veřejné správy obecně uplatňuje dva zásadní pohledy členění (Rektořík a kol., 2003):

- **Veřejná správa v širším pojetí**
    - moc zákonodárná;

        - parlament;
    - moc výkonná;
        - prezident;
        - vláda;
        - správní úřady;
    - Moc soudní;
        - soudy.
- **Veřejná správa v užším pojetí**
    - státní správa;
    - samospráva;
        - územní samospráva;
        - zájmová samospráva.

Širší pojetí veřejné správy souvisí s uplatňováním demokratických principů v řízení státu a jejich pilíři jako je moc zákonodárná, výkonná a soudní. Popřípadě moc kontrolní, do které spadá nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ) a Česká národní banka (ČNB). Instituce provádějí moc zákonodárnou, soudní a kontrolní a vytvořeny ústavou a z ní vycházejícími zákony. Instituce moci výkonné, mimo prezidenta, jsou realizovány kompetenčním zákonem č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy v ČR ve znění pozdějších předpisů.

Veřejná správa v užším pojetí se člení ve vztahu k principům rozhodování o potřebách občanů a jejich zabezpečování na státní správu a samosprávu. Samospráva se dále dělí na:

- **územní;**
- **zájmová.**

Do územní samosprávy patří obce a kraje a do zájmové patří komory, svazy, sdružení apod. Státní správa je nenahraditelnou součástí veřejné správy. Stát zajišťuje výkon státní správy svými orgány tzv. organizačními složkami, které lze jinak označit jako vykonavatele. Fungování veřejné správy je možné rozdělit ze dvou hledisek (Pomahač, 2014; Rektořík a kol., 2003):

- **materiálního;**
- **formálního.**

Z hlediska materiálního je veřejná správa charakterizována jako souhrn správních činností věcně souvisejících s vládnutím na úrovni ústřední, regionální i místní ve veřejném zájmu a s poskytováním veřejných služeb. Je označována jako činnost státních orgánů a orgánů veřejné

moci, na které byli tyto činnosti delegovány pověřenými subjekty. Jedná se tedy o aktivity státu, které jsou měřitelné jako výkony financované veřejnými rozpočty. Formální hledisko představuje veřejnou správu jako organizační činnost jednotek nebo osob reprezentující veřejné zájmy. Ve formálním pojetí veřejné správy je kladen důraz nikoli na činnost, ale na organizace, kterým je svěřena působnost k řešení určitých veřejných úkolů. Jedná se buďto o správní úřady jako přímé nositele veřejné správy, nebo úřední osoby vykonávající úkony správní povahy, anebo jsou to nepřímé subjekty veřejné správy (Nahodil, 2014; Pomahač a Vidláková, 2002).

1.3.1 Státní správa

Státní správa je nezastupitelnou součástí veřejné správy. Jedná se o druh společenského řízení, který je uskutečňovaný státem. Státní správa představuje činnost státu, která realizuje výkonnou moc státu. Kromě výkonné moci vykonává stát, v mezích zákona, moc nařizovací. Pomocí zákona stát deleguje správu na subjekty, kterými jsou ústřední vláda, ministerstva, ostatní ústřední orgány státní správy a dekoncentrované úřady. Státní správa zahrnuje orgány (Peková a kol., 2005; Průcha, 2014):

- **se všeobecnou působností;**
- **se specializovanou působností.**

Do státní správy s všeobecnou působností lze zahrnout ústřední vládu. Do specializované působnosti se řadí ministerstva a ostatní ústřední orgány. Činností orgánů státní správy, které plní její úkoly, dochází k tvorbě vztahů státní správy. Jsou to vztahy, které působí jednak uvnitř systému a jednak jsou vztahy mezi subjekty státní správy a jejími objekty. V prvním případě se jedná o vnitřní činnost státní správy a jejím úkolem je zajistit reálné fungování vlastního systému orgánů státní správy. V případě vnější činnosti státní správy se činnost zaměřuje na usměrňování procesů, které jsou realizovány v jiné soustavě, než je státní správa. Subjektem státní správy je stát sám a realizuje státní politiku, která je výrazem jeho zájmů a vůle. Za objekty státní správy se označují adresáti působení. Jedná se o občany jakožto fyzické osoby a také o nejrůznější právnické osoby, vůči nimž je státní správa vykonávána (Průcha, 2014).

Pomocí ústředních orgánů státní správy jsou zřizovány veřejnosprávní neziskové organizace, které zabezpečují tzv. národní veřejné statky, z kterých mají užitek obyvatelé celého státu. Kompetenční zákon může svěřit zabezpečování těchto statků do rukou nižších úrovní a územní samosprávě. Ve vyspělých zemích se v posledních desetiletích zrychluje proces decentralizace pravomocí ve veřejném sektoru ze státu na územní samosprávu. V zemích, kde se používá

smíšený model veřejné správy, což platí i pro Českou republiku, je územní samospráva odpovědná za zajištění celé řady veřejných statků (Peková a kol., 2005).

1.3.2 Územní samospráva

Samospráva je chápána jako obstarávání a spravování vlastních záležitostí, které se přímo dotýkají obyvatel. Spravování vlastních záležitostí se děje na základě a v mezích zákona. Samospráva tvoří jednu ze dvou částí veřejné správy, která je nezávislá na státní správě a je vykonávána nestátními subjekty tzv. veřejnoprávními korporacemi. Veřejnoprávní korporace jsou subjekty, kterým je svěřena veřejná moc k plnění veškerých úkolů (Kadeřábková a Peková, 2012).

Územní samospráva představuje uskutečňování práva občanů na vlastní samosprávu neboli právo na spravování určitého menšího území, než je stát na základě působnosti stanovené ústavou a příslušnými zákony. Posilování územní samosprávy je součástí procesu prohlubování demokracie. Jedním z nejdůležitějších demokratických principů je právo občana podílet se na řízení veřejných záležitostí. To umožňuje samospráva. Stále více dochází k decentralizaci kompetencí v zabezpečování veřejných statků, aby občan mohl snáze kontrolovat činnosti veřejného sektoru a hospodaření s majetkem a finančními prostředky a také vyjádřit se o jaké veřejné statky má zájem. Důležité je proto tedy vytvořit nezbytné podmínky pro aktivní účast občana na řízení a kontrole. Jedná se především o (Peková a kol., 2008):

- **Přístupu občana k informacím**, kde občanovi musí být poskytnuty informace a veřejných záležitostech obce, regionu, kraji. Jsou to informace o způsobu hospodaření s rozpočtovými prostředky, o využívání majetku, o zabezpečování veřejných statků a efektivnosti jejich zajišťování.
- **Možnost občana vyjádřit** své názory a preference v oblasti lokálních veřejných statků, na jejichž financování platí daně a uživatelské poplatky. Možnost ovlivnit rozhodování volených orgánu, aby brali v úvahu jeho potřeby.
- **Účast občanů aktivně se podílet na práci iniciativních a poradních orgánů.** Tato forma je používána ve vyspělých zemích pro zkvalitnění zpětné vazby občanů.

Decentralizace veřejné správy na územní samosprávu dává státu možnost přenést kontrolu nad účelnou a hospodárnou realizaci úkolů ve veřejné správě jednotlivým stupňům územní samosprávy z velké části na občany. Občané užívají veřejné služby v místě, kde žijí, čímž dochází k efektivnějšímu zabezpečování úkolů v rámci územní samosprávy než státu. Omezuje se proto rozsah státní kontroly nad územní samosprávou (Peková a kol., 2005).

Územní samospráva má dvě základní funkce (Peková a kol., 2005):

- **samostatnou působnost**
- **přenesenou působnost**

V rámci samostatné působnosti zabezpečuje územní samospráva potřeby svých občanů, které se označují jako lokální nebo také regionální veřejné statky. Přenesená působnost územní samosprávy neboli výkon státní správy v rámci přenesení kompetencí zabezpečuje pro občany i některé veřejné statky, které mají povahu národních statků.

1.3.3 Organizace finanční správy

Stání rozpočet a státní fondy České republiky poskytují účelové dotace, návratné finanční výpomoci, půjčky a příspěvky, a proto je nutná kontrola. Kontrola v podobě správy dotací se uplatňuje proto, aby se zamezilo neoprávněnému použití nebo zadržení rozpočtových prostředků. Při kontrole se zjišťuje, zdali je tvorba a použití fondů nebo hospodaření s prostředky státního rozpočtu České republiky a rozpočtů územních samosprávných celků v souladu s právními předpisy, jestliže byly určeny na úhradu nákladu spojených s výkonem přenesené působnosti.

Ministerstvo financí je ústředním orgánem státní správy např. pro rozpočet republiky státní závěrečný účet a finanční kontrolu. Územními finančními orgány jsou finanční úřady a finanční ředitelství jako správní úřady. Ministerstvo financí a územní finanční orgány jsou nositeli finanční kontroly, která je vymezena jako souhrn činností ověřující oprávněnost, hospodárnost a efektivnost při nakládání s prostředky státního rozpočtu a státního fondu (Polián, 2001)

1.4 Subjekty veřejné správy a její vykonavatelé

V terminologii veřejné správy se rozlišují subjekty veřejné správy a její vykonavatelé. Subjektem veřejné správy je stát a jeho orgány, dále pak instituce a orgány samosprávy. Tyto subjekty odpovídají za výkon státní správy. Vykonavateli se rozumí ti, co vykonávají veřejnou správu, což jsou např. ministerstva, krajské úřady nebo fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy. Vykonavatelé státní správy se člení na přímé a nepřímé (Nahodil, 2014).

- **Přímí vykonavatelé státní správy**
    - prezident České republiky;
    - vláda;
    - ministerstva jako ústřední orgány státní správy;

        - jiné správní úřady;
        - státní orgány nebo úřady vykonávající státní správu mimo její; organizační soustavu
        - veřejné ozbrojené sbory.
- **Nepřímí vykonavatelé státní správy**
    - krajské úřady;
    - obecní úřady;
    - pověřené obecní úřady;
    - obecní úřady obcí s rozšířenou působností;
    - zvláštní orgány obcí a krajů;
    - komise rad obcí.

Subjektům veřejné správy jsou svěřeny prostředky, se kterými hospodaří a snaží se o naplnění stanovených cílů. Proto je nutné vymezení pojmů pravomoc a působnost. Pravomoc představuje přidělené právní prostředky, které slouží k vykonávání veřejné moci a působnost vyznačuje okruh vymezených cílů (Nahodil, 2014, str. 41).

1.5 Veřejná volba

Veřejnou volbou se na jedné straně rozumí vědní disciplína, která se věnuje rozhodováním o veřejných záležitostech, která vychází z předpokladu, že chování aktérů veřejné volby je ekonomicky racionální. Na druhé straně se jedná o stanovení postupů veřejné volby v praxi, která se uskutečňuje ve veřejném sektoru a jejím základním kritériem pro rozhodování je tzv. veřejný zájem (Hermaníková a kol., 2007).

Veřejnou volbu lze také rozumět jako formu nepřímého rozhodování, kde jsou voleni zástupci, kteří se snaží prosazovat zájmy svých voličů. Na druhé straně přímé rozhodování lze chápat jako rozhodnutí občanů, příkladem toho může být například referendum, ale v praxi se používá jen zřídka, jelikož jeho uskutečnění je velice zdlouhavé a nákladné (Maaytová a kol., 2015).

Hlavními aktéry veřejné volby jsou voliči, politikové, zájmové skupiny a byrokracie, kteří usilují o maximalizaci svého prospěchu podle výše vynaložených nákladů. Podstatou politického rozhodování je, co co nejvíce uspokojit své potenciální voliče. Na druhé straně je politické rozhodování spjato s neochotou se dohodnout na řešení určitého problému, což může vést k negativním dopadům na zájmy voličů. Nemohou být uspokojeny potřeby všech, nicméně dopady polického fungování se musí řídit určitou zásadovostí. (Nahodil a kol., 2011)

Problematikou veřejné volby je tzv. hlasovací paradox neboli Condorcetův hlasovací paradox, ke kterému v praxi dochází například při posuzování projektů v odborných komisích. K tomuto problému dochází zejména, když se hlasuje o více jak dvou variantách možného řešení. Může tedy docházet k ovlivňování pořadí o hlasujících variantách, což má za následek negativní dopad při hlasování o veřejných financích, jelikož hlasováním může být výrazně ovlivněna, jak příjmová, tak i výdajová stránka veřejných rozpočtů. Ale to není problém pouze u Condorcetova hlasovacího paradoxu, nýbrž u použití všech většinových pravidel (Maaytová a kol., 2015).

V České republice figuruje smíšený model státní správy a samosprávy. Veřejná správa představuje řízení veřejných záležitostí jako projev státní výkonné moci a lze ji rozdělit z pohledu organizačního a funkčního. Subjekty veřejné správy pak představují stát a jeho orgány, instituce a orgány samosprávy. A tyto subjekty rozhodují o efektivní alokaci zdrojů. Efektivní alokace zdrojů je cílem veřejných financí, které představují vztahy užití, tvorby a rozdělení peněžních fondů. Užívají k tomu důležitý finanční nástroj v podobě rozpočtové soustavy, kdy prostřednictvím rozpočtů dochází k přerozdělování zdrojů mezi jednotlivými vládními úrovněmi. Alokace zdrojů souvisí s pořízením veřejných statků, o nichž se rozhoduje veřejnou volbou na základě veřejného zájmu. Proto je nezbytné zabezpečit určitou zpětnou vazbu v podobě kontroly v rámci veřejné správy, aby bylo zajištěno správné a účinné vynakládání finančních prostředků v mezích zákona.

2 FINANCOVÁNÍ A KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY

Veřejné finance se snaží co nejefektivněji alokovat zdroje. Obsahují dva nástroje, a to státní rozpočet a rozpočty územních samosprávných celků. Tyto rozpočty jsou součástí rozpočtové soustavy, která je nedílnou součástí finančního systému v každém státě. Jejich cílem je stanovit budoucí výdaje a zajistit pro ně dostatečné krytí ve formě příjmů. Aby byly zajištěny všechny řídící a rozhodovací procesy související hospodařením veřejných financí, musí být zřízena kontrola.

Kontrola určuje, jak jsou plněny stanovené cíle a úkoly. Dále pak zjišťuje důvody neplnění těchto povinností a předkládá příslušná opatření k nápravě zjištěných nedostatků. Kontrola je vykonávána jako vnější, kde se kontrolují subjekty veřejné správy na základě zmocnění. Naopak kontrola vnitřní je prováděna uvnitř instituce, kde se kontrolují jednotlivé útvary prostřednictvím auditu a řídící kontroly. Další kontrolou je kontrola prováděná na základě mezinárodních smluv. Prostřednictvím kontroly je také možné eliminovat a předcházet případným nelegálním aktivitám.

2.1 Veřejné finance

Veřejné finance představují vztahy tvorby, užití a rozdělení peněžních fondů. Tyto vztahy mají určité charakteristické znaky, kterými se liší od ostatních finančních vztahů. Jedním z nich je princip nenávratnosti, čímž se liší například od pojistných či úvěrových vztahů, kde je užíván princip obligatorní návratnosti. Dalším znakem je neekvivalentnost, kde neexistuje přímá vazba mezi příjmy a výdaji. Nelze rozlišit příjmy, které plynou od různých subjektů a s nimi související výdaje, které subjekty získávají z těchto fondů. Neopomenutelným rysem veřejných financí je i nedobrovolnost, kdy jsou tyto vztahy vymezeny na základě legislativy. Nedílnou součástí veřejných financí je, že nenávratným způsobem přerozdělují část hrubého domácího produktu. Tato činnost se projevuje zejména ve vyspělých (především evropských) zemích, kdy je v těchto zemích přerozdělena až polovina hrubého domácího produktu. Jako nástroj přerozdělování slouží zejména daně. Na druhé straně mohou veřejné finance za určitých okolností využívat i návratné finanční zdroje, což znamená, že subjekt získá dočasně určité finanční prostředky, které bude muset za určitou dobu vrátit (Peková, 2011).

Cílem veřejných financí je co nejefektivněji alokovat zdroje, tedy docílit maximálního užitku s minimálními prostředky. Úkolem veřejných financí je (Tomášková, 2006):

- **zabezpečení veřejných statků;**

- **zajištění financování vládních transferů;**
- **stimulace ekonomických subjektů k určité formě chování.**

Na zajišťování veřejných statků se přihlíží s ohledem na zájem obyvatelstva, jelikož se na jejich financování vynakládají nemalé peněžní prostředky ve formě daní nebo uživatelských poplatků. Pokud jsou statky občany málo využívané je to znak nehospodárnosti a neefektivnosti vynaložených prostředků (Nahodil a kol., 2009).

Veřejné finance jsou nástrojem, prostřednictvím kterého jsou financovány veřejné statky. Veřejné finance zahrnují minimálně dva finanční nástroje, a to státní rozpočet a rozpočty územních samosprávných celků. Vlastní alokace a využití finančních prostředků institucemi veřejného sektoru nepodléhají samokontrolnímu tržnímu mechanismu, a proto se zde uplatňuje veřejná kontrola (Rektořík a kol., 2003).

2.2 Rozpočtová soustava

Rozpočtová soustava tvoří nedílnou součást finančního systému v každém státě. Rozsah rozpočtové soustavy je závislý na politickém a územním uspořádání státu, na velikosti veřejného sektoru a na tradicích daného státu. Jedná se o plán, jehož cílem je stanovit budoucí výdaje a zajistit pro ně dostatečné krytí ve formě příjmů. Sestavením optimálních příjmů a výdajů je usilováno o dosažení co největší efektivnosti při zajišťování veřejných potřeb. Proto je nezbytné upravit tato pravidla hospodaření s finančními prostředky legislativní formou. Tato pravidla upravuje Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) ve znění pozdějších předpisů (Hamerníková a kol., 2010; Nahodil a kol., 2014).

Rozpočtová soustava je soustavou veřejných rozpočtů, včetně vztahů fungujících uvnitř této soustavy, a institucí, které se starají o tvorbu, rozdělení, užití a kontrolu toků finančních prostředků v rámci této soustavy. Na rozdíl od rozpočtové soustavy ostatních ekonomických subjektů se rozpočtová soustava veřejných rozpočtů liší svým legislativním vymezením. V České republice tvoří soustavu veřejných rozpočtů (Hamerníková a kol., 2010):

- **Soustava veřejných rozpočtů;**
    - centralizované;
        - státní rozpočet;
    - decentralizované;
        - územní rozpočty obcí a měst;

        - územní rozpočty vyšších stupňů územní samosprávy;
- **Soustavu peněžních fondů;**
    - centralizované státní fondy;
    - decentralizované účelové fondy územní samosprávy;
- **Rozpočty veřejnoprávních neziskových organizací.**

Rozpočtová soustava řeší mikroekonomické, makroekonomické a mimoekonomické tržní selhání. Mimo veřejné rozpočty, resp. jejich soustavu se často využívají i další mimorozpočtové peněžní fondy v ČR označovány jako veřejné rozpočty centrální úrovně, které jsou především účelové. Jedná se o státní mimorozpočtové fondy, které jsou zřizovány nebo i rušeny samostatným zákonem. Stejně tak se do rozpočtové soustavy zahrnují rozpočty veřejnoprávních neziskových organizací (Peková, 2011).

2.2.1 Veřejný rozpočet

Důležitým finančním nástrojem veřejné politiky k zajištění fungování státu i jednotlivých úrovní a subjektů územní samosprávy je veřejný rozpočet. Je základem úspěšného fungování státu i každého subjektu územní samosprávy a znamená zároveň (Peková, 2011):

- **bilanci;**
- **peněžní plán;**
- **peněžní fond;**
- **nástroj řízení veřejné politiky**.

Veřejný rozpočet slouží k financování úkolů a potřeb jednotlivých institucí, státu i všech samosprávných úrovní. Jedná se o nástroj financování cílených potřeb v okruhu zabezpečování různých veřejných statků a služeb. Z pohledu peněžního fondu je veřejný rozpočet tvořen příjmy a výdaji. Jedná se o tok finančních prostředků, které jsou alokovány na realizaci fiskálních funkcí státu, popř. vlády, měst a obcí. Jelikož veřejný rozpočet obsahuje běžné i kapitálové příjmy a výdaje, lze ho označit rovněž za bilanci.

Bilance se člení na běžnou a kapitálovou, kdy běžná bilance zahrnuje veškeré běžné příjmy a výdaje každoročně se opakující a kapitálová bilance obsahuje příjmy a výdaje jednorázové. Běžná bilance by měla být vyrovnaná, resp. přebytková, aby bylo možné krýt případné schodky. U veřejného rozpočtu může na konci rozpočtového období docházet k určitému nepoměru příjmů a výdajů. Veřejný rozpočet jako finanční plán znamená, že se veřejné rozpočty sestavují na jedno rozpočtové období, kde ve většině zemí se jedná o jeden kalendářní rok. Veřejný

rozpočet je i nástrojem fiskální ekonomiky, kdy stát pomocí příjmů a výdajů ovlivňuje ekonomiku (Tomášková, 2006).

S efektivním využíváním veřejných prostředků souvisejí funkce (Hamerníková a kol., 2007; Peková, 2011):

- **Alokační funkce**, která je typická rozdělením zdrojů, resp. peněžních prostředků do jednotlivých hospodářských oblastí. V rámci veřejného rozpočtu byla funkce poměrně významně decentralizována na rozpočty územní samosprávy a vymezena legislativní úpravou.
- **Stabilizační funkce** se uskutečňuje pomocí hospodářské politiky státu. Na úrovni státního rozpočtu lze hovořit o zasahování státu do fungování hospodářského mechanismu.
- **Redistribuční funkce** představuje nenávratné přerozdělování peněžních prostředků mezi jednotlivé ekonomické subjekty zejména z pohledu státního rozpočtu, kdy se o daních a ostatních transferech rozhoduje prostřednictvím zákonodárné moci.

Na tyto funkce je nezbytné nahlížet jako na celek, jelikož spolu navzájem souvisejí. Příkladem mohou být alokační výdaje rozpočtu na zabezpečování veřejných statků, které mají stabilizační účinky, jde-li o zajišťování například prostřednictvím veřejné zakázky. Tím se rozumí, že jednotlivé transfery, které plynou do rozpočtu jednotlivých subjektů územní samosprávy ze státního rozpočtu, se mohou projevit pozitivním dopadem na lokální a regionální ekonomiku (Peková, 2011).

2.3 Financování územně samosprávných celků

Základem samostatnosti územně samosprávných celků vytvořených jako veřejnoprávní korporace jsou vlastní finance, které umožňují relativně nezávislou správu svěřeného území v rozsahu jejich kompetencí. Vlastní prostředky územních samosprávných celků mají původ ve veřejných zdrojích a jsou tak součástí veřejných financí státu. Finanční hospodaření ÚSC (územně samosprávných celků) zajišťuje co nejefektivnější plnění svých úkolů pomocí veškerých vazeb mezi příjmy a výdaji (Nahodil, 2009).

Rozpočet územně samosprávných celků je finančním plánem, podle kterého se řídí financování činností ÚSC. Podle zákona o rozpočtových pravidlech je uznávaných několik zásad (Nahodil, 2009):

- **rozpočtový rok se shoduje s rokem kalendářním;**

- **při sestavování rozpočtu se vychází z rozpočtového výhledu;**
- **rozpočet se sestavuje jako vyrovnaný.**

Rozpočtový výhled slouží jako pomocný nástroj územně samosprávných celků pro střednědobé finanční plánování rozvoje hospodářství. Samotný rozpočet pak zahrnuje veškeré plánované příjmy a výdaje a ostatní peněžní operace, včetně tvorby a použití peněžních fondů. Dále s také sledují příjmy a výdaje z podnikatelské činnosti územně samosprávných celků. Znamená to, že se jejich hospodářský výsledek musí promítnout do rozpočtu územně samosprávného celku, a to nejpozději ke konci kalendářního roku, aby byly součástí závěrečného účtu celku.

2.4 Veřejná kontrola

Postavení a poslání veřejné správy vyžaduje, aby úprava činnosti a organizace veřejné správy byla zárukou zákonné realizace jejích cílů a úkolů. Veřejná správa je vázána zákony, jakožto činnost výkonná, podzákonná a nařizovací. Z obecného pojetí zabezpečuje kontrola veřejné správy realizaci veškerých potřebných činností v odpovídajícím rozsahu, směru a čase. Kontrola zjišťuje, do jaké míry se nesplnily příslušné povinnosti, dále pak se zjišťují příčiny neplnění těchto povinností a s ohledem na to se vyvodí závěry a staví příslušná opatření (Průcha, 2014).

Veřejná kontrola je charakteristickým znakem veřejného sektoru a její funkce jsou (Nahodil a kol., 2009):

- **Informační**, která zachycuje odchylky od skutečného stavu.
- **Regulační**, která stanoví a odstraní nechtěné odchylky.
- **Institucionární**, která je vykonávaná příslušnými orgány, které jsou ke kontrole zřízeny.
- **Represivní** slouží pro vyvození závěrů a případných právních důsledků a postihu vedení.

Rozhodujícím prvkem jakékoliv kontroly je zpětná vazba. U veřejné kontroly má na tuto zpětnou vazbu právo široká veřejnost, jelikož každý občan má právo a povinnost ji provádět ať už prostřednictvím volených orgánů nebo na zasedání zastupitelstva. (Nahodil a kol.,2014).

Zákon č. 552/1991 Sb. České národní rady o státní kontrole upravuje kontrolu, kterou provádějí ústřední správní úřady, orgány státní správy a územní samosprávy, ministerstva a ostatní orgány státní správy do jejíchž kompetencí patří specializovaná kontrola. Kontroly jako takové je

možné rozdělit na finanční, věcné, individuální, namátkové, výběrové, preventivní, plánované, průběžné a jiné (Nahodil a kol., 2014).

2.5 Systém finanční kontroly

Účinný kontrolní systém je nedílnou součástí zabezpečení efektivního fungování systému veřejných financí. Finanční kontrola slouží především k ochraně před zneužitím vynaložených veřejných prostředků. Systém finanční kontroly tvoří tři kontrolní subsystémy (Hamerníková, a kol., 2007; Nahodil a kol., 2014,):

- **Veřejnosprávní kontrola** je vykonávána kontrolními orgány vůči orgánům veřejné správy na základě zákonného zmocnění.
- **Kontrola podle mezinárodních smluv** se zaměřuje na kontrolu finančních prostředků plynoucích ze zahraničí, kterou vykonávají mezinárodní organizace podle mezinárodních smluv. Mezinárodní organizace mají oprávnění vyžádat si spolupráci orgánů veřejné správy ČR při finanční kontrole a tento oslovený orgán má povinnost vyhovět požadavkům mezinárodní organizace. Orgány, kterých se tato spolupráce týká si sdělují informace, účel a předmět finanční kontroly.
- **Vnitřní kontrola**, která probíhá uvnitř institucí veřejné správy, a která se skládá z:
    - řídící kontroly;
    - interního auditu.

Systém finanční kontroly v České republice upravuje zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě. Cílem tohoto zákona je zabezpečení nepřetržité kontroly nad veřejnými financemi a majetkem za účelem (Nemec a kol., 2010):

- **dodržování právních předpisů** při hospodaření s veřejnými prostředky;
- **zabezpečení ochrany veřejných prostředků** proti neefektivnímu, nehospodárnému a neúčelovému zacházení, déle pak proti rizikům a nedostatkům, které jsou způsobeny nedodržováním právních předpisů a před trestnou činností;
- **včasné a spolehlivé informovanosti** příslušných vedoucích orgánů veřejné správy o hospodaření s veřejnými prostředky, o prováděných operacích, o jejich účetním **zpracování s cílem usměrnění činnosti orgánů veřejné správy v** souladu se stanovenými úkoly;
- **účelného, efektivního a hospodárného výkonu** veřejné správy.

Jestliže je systém finanční kontroly patřičně nastaven a jeho jednotlivé subjekty správně spolupracují z hlediska účinného předávání informací, tak napomáhají nejen k eliminaci nelegálních a nekalých aktivit, ale také přispívají k hospodárnému zacházení se vzácnými zdroji (Hamerníková a kol., 2007).

Finanční kontrola je prováděna vedoucím orgánu veřejné správy nebo pověřeným vedoucím zaměstnancem a současně zodpovědným zaměstnancem za příslušný charakter finanční operace, popřípadě její části nebo osoba pověřená v případě malých obcí (Sýkora, 2016).

2.5.1 Veřejnosprávní kontrola

Vykonavatelem veřejnosprávní kontroly je Ministerstvo financí, územní samosprávné celky a správci jednotlivých kapitol státního rozpočtu. Zahrnuje finanční kontrolu skutečností významných pro hospodaření s veřejnými prostředky a také finanční podporu kontrolovaných subjektů. Je nutné vytvořit systém finanční kontroly, kterým správce kapitoly státního rozpočtu zajistí finanční kontrolu jak svého hospodaření, tak i hospodaření jednotlivých organizačních složek státu a příspěvkových organizací. Veřejnosprávní kontrola se člení na tyto fáze (Nahodil a kol., 2014):

- **Předběžná kontrola**, která zajišťuje, zda připravované a plánované operace jsou v souladu se stanovenými rozpočty, programy a projekty, jestli nejsou v rozporu s právními předpisy a zda odpovídají stanoveným úkolům veřejné správy.
- **Průběžná kontrola** zkoumá hospodaření kontrolovaných subjektů s veřejnými prostředky a to zejména, zdali jsou plněny postupy a podmínky při realizaci, řešení a vyúčtování schválených operací. Dále také prověřuje, jestli jsou kontrolované subjekty flexibilní k ekonomickým, právním a provozním změnám a dokáží včasně a efektivně reagovat na nová rizika.
- **Následná kontrola** je prováděna po vyúčtování operací, kdy kontrolní orgány ověřují, analyzují a vyhodnocují, jestli zachycené výsledky hospodaření odpovídají skutečnému stavu. Přezkoumává, zdali nejsou dané operace v rozporu s právními předpisy, programy, schválenými rozpočty a jestli splňují kritéria hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti.

Cílem veřejnosprávní kontroly je zaměření se na to, jak organizace veřejné správy nakládají s veřejnými výdaji. Přezkoumává, jestli veřejné prostředky, vynaložené na realizaci operací jsou v souladu s udělenými podmínkami (Nemec a kol., 2010).

2.5.2 Vnitřní kontrolní systém

Vnitřní kontrolní systém slouží k hospodárnému, efektivnímu a účelnému zajištění výkonu veřejné správy. Vedoucí pracovník příslušného orgánu veřejné správy má odpovědnost a je povinen zřídit v orgánu vnitřní kontrolní systém. Podmínky hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti patří do metodiky 3E. Metodika 3E je stanovena zákonem o finanční kontrole pracovníkům veřejné správy, kteří mají povinnost podle ní postupovat. Kritéria 3E sledují množství vynaložených veřejných prostředků k plnění vymezených úkolů s co nejmenším použitím těchto prostředků a zároveň sledují dodržování kvality plněných úkolů (hospodárnost). Dále se zabývají množstvím vynaložených peněžních prostředků, kterým se získá nejvýše možného rozsahu, přínosu a kvality stanovených úkolů v porovnáním s množstvím použitých prostředků na jejich plnění (efektivnost). A také zajišťují nejvhodnější míru dosažených cílů pomocí veřejných prostředků při plnění vymezených cílů. (Hamerníková, a kol., 2007; Ochrana a kol., 2010).

Dokonalý kontrolní systém, který by byl imunní vůči selhání nebo zneužití v praxi neexistuje. Cílem je tedy proto včas zachytit a minimalizovat rizika. Úkolem vedoucího pracovníka veřejného orgánu je nacházet, hodnotit a minimalizovat rizika, která vznikají v souvislosti s plněním akceptovaných záměrů a cílů orgánu veřejné správy. Všichni vedoucí pracovníci mají povinnost spolehlivě informovat vedoucí orgán veřejné správy o dosažených výsledcích o vzniku rizik, klíčových vadách a opatřeních, které vedou k jejich nápravě (Nahodil a kol., 2014, Nemec, 2010).

Vnitřní kontrolní systém se rozděluje na řídící kontrolu a interní audit. V rámci řídící kontroly, stejně jako u veřejnosprávní, se rozlišuje kontrola (Nahodil a kol., 2014; Nemec a kol., 2010):

- **Předběžná kontrola**, která je realizována na začátku zamýšlené akce. Cílem je zjistit, zda plánované aktivity mají všechny formální a obsahové náležitosti. Z formálního hlediska se sleduje, jestli zamýšlený alokační záměr a dokumentace jsou v souladu s právními a účetními náležitostmi. Po obsahové stránce se sleduje, zda zamýšlená akce splňuje kritéria hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti.
- **Průběžná kontrola**, která nastává v průběhu realizace vybrané varianty, kdy řídící subjekt průběžně monitoruje dosahované výsledky se stanoveným cílem. Za průběžnou kontrolu odpovídá vedoucí orgánu veřejné správy skrze své podřízené zaměstnance, kteří jsou pověřeni k provádění kontroly. Nicméně průběžnou kontrolu je možné

provádět i externími institucemi. Stejně jako u předběžné kontroly, lze rozlišovat obsahovou a formální kontrolu:

  - ***Formální kontrola*** sleduje, zda jsou v pořádku všechny administrativní náležitosti, jak po stránce účetní, tak i dokumentační.
  - ***Obsahová kontrola*** je jádrem průběžné kontroly a jedná se především o pozorování ekonomické stránky nakládání se zdroji.

- **Následná kontrola**, která přichází na řadu po zjištěných skutečnostech průběžné kontroly. Fáze následné kontroly určuje, jestli byla sjednána náprava všech nedostatků z průběžné kontroly.

Předběžnou kontrolu uvnitř orgánu veřejné správy zabezpečuje vedoucí tohoto orgánu nebo jím pověření pracovníci, kteří mají oprávnění nakládat s veřejnými prostředky orgánu nebo jsou odpovědní za správu rozpočtu nebo mají odpovědnost za vedení účetnictví. V rámci průběžné a následné kontroly uvnitř orgánu jsou vedoucí pracovníci organizačních útvarů nebo pověření pracovníci, zmocněni vedoucím orgánu k přímé realizaci operací při hospodaření s veřejnými prostředky (Nahodil a kol., 2014).

2.6 Interní a externí audit

Audit je nedílnou součástí správy veřejných financí, jelikož hospodaření s veřejnými prostředky je hospodaření s veřejnými zdroji. Je nezbytnou součástí systému řízení, jehož úkolem je nalézat odchylky od stanovených norem a zjišťovat, zda nejsou porušovány principy legality, efektivnosti a hospodárnosti finančního řízení. Včasné odhalení těchto odchylek pomáhá v jednotlivých případech přijmout nápravná opatření, vyvodit odpovědnost příslušných stran, vymáhat škodu a přijmout preventivní opatření, která by zamezila opakování takovýchto porušení. Audit se rozlišuje na (Nemec a kol., 2010):

- **interní audit;**
- **externí audit.**

Interní audit je objektivní, nezávislá a konzultační činnost, která napomáhá členům organizace ke zlepšení plnění jejich úkolů. Pomocí systematického metodického přístupu pomáhá organizaci k dosažení jejích cílů, a to především s hodnocením a zkvalitněním efektivnosti řízení rizik a řídících a kontrolních procesů. Interní audit také poskytuje analýzy, hodnocení, doporučení, konzultace a informace o hodnocených činnostech v mezích přijatelných nákladů. Interní audit obsahuje zejména (Králíček, Molín, 2014; Nahodil a kol., 2014):

- **Finanční audity** kontrolují, zda skutečný stav majetku a závazků odpovídá stavu účetnímu.
- **Audity systémů**, které přezkoumávají a hodnotí systémy zajišťující příjem orgánu veřejné správy jako je vymáhání pohledávek, financování jeho činnosti a zabezpečení správy veřejných prostředků.
- **Audity výkonu** jsou zaměřeny na hospodárnost, efektivnost a účelnost operací a na účinnost vnitřního kontrolního systému.

Interní audit ve veřejné správě má podobně charakteristické znaky jako interní audit v soukromém sektoru, nikoli však stejné. Základním požadavkem je jeho nezávislost, kterou lze charakterizovat jako funkční nezávislost, která je konkretizovaná ustanovením útvaru interního auditu nebo jmenováním zaměstnance, který bude interní audit zajišťovat. V rámci interního auditu se musí zabezpečit, aby (Králíček, Molín, 2014):

- **byly dodržovány právní předpisy, přijatá opatření i vymezené postupy;**
- **rizika byla včas zachycena, eliminována či zmírněná;**
- **vedoucímu orgánu veřejné správy byly poskytnuty spolehlivé a včasné finanční, provozní a jiné informace;**
- **kritéria účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti byla splněna;**
- **vnitřní kontrolní systém byl účinný a flexibilně reagoval na ekonomické, právní, provozní a jiné změny.**

Externí audit je přednostně zaměřen na dodržování právních předpisů. Pečlivě sleduje, zda organizace vykonávají činnosti, jak je právem předepsáno. A dále pak se zaměřuje na širší problematiku celkového hospodárného řízení a chování organizací. V České republice je prováděním externího auditu pověřen Nejvyšší kontrolní úřad (Nemec a kol. 2010; Pomahač a Vidláková, 2002).

2.7 Kontrola a audit v samosprávě

Nedílnou součástí samosprávy je kontrola a audit řídících procesů, které výrazně ovlivňují fungování a cíle samosprávy. Decentralizace ekonomického a politického rozhodování na úrovni samosprávy představuje vyšší míru účasti voličů na veřejných záležitostech a způsob uplatňování veřejných práv. Obec tvoří nejmenší organizačně institucionální jednotku, která tvoří základ místní samosprávy. Druhou standartní úrovní jsou samosprávné regiony neboli kraje (Nemec a kol., 2010).

Územní a regionální samosprávy jsou financovány z centrálních zdrojů, což jsou transfery ze státního rozpočtu na výkon kompetencí, ale také z vlastních zdrojů samospráv, které představují zdroje vázané na vlastní majetek. Kontrola a audit v územní a regionální samosprávě se uskutečňují s cílem veřejného rozhodování a veřejné volby a řadí se do komplexního systému řízení (Nemec akol., 2010).

V územní a regionální samosprávě řeší funkční rámec kontroly interní právní předpisy samospráv, které uspořádávají věcnou a procesní stránku kontrolních a auditorských procesů. Jedná se především o interní předpisy, které řeší následující témata (Nemec a kol., 2010):

- poslání kontrolního a auditorského orgánu;
- objekt a subjekt kontroly auditu;
- cíle kontrolní a auditorské činnosti;
- funkce kontroly auditu.

Poslání kontrolního auditorského orgánu vychází ze stanovených úkolů obce, města, samosprávného kraje, které plní v daném území. V samosprávní kontrole představují objekt a subjekt dva subsystémy, mezi jejichž nejdůležitější úkoly patří existence a posilování optimální zpětné vazby.

Hlavním úkolem veřejných financí je co nejefektivněji alokovat zdroje, aby bylo dosaženo maximálního užitku s minimálními prostředky. K tomu, aby byly zdroje co nejefektivněji alokovány, slouží rozpočtová soustava. Rozpočtová soustava se skládá ze soustavy veřejných rozpočtů, soustavy peněžních fondů a dále pak z rozpočtů veřejnoprávních neziskových organizací. V České republice je kontrola realizována organizacemi jako je Nejvyšší kontrolní úřad, Parlament ČR, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

V rámci hospodaření s veřejnými prostředky je podstatné, aby byla zajištěna finanční kontrola v rámci finančního řízení. Jedná se o systém kontrol realizovaný podle mezinárodních smluv, dále pak o veřejnoprávní kontrolu, která je vykonávána kontrolními orgány vůči orgánům veřejné správy. Dalším druhem kontroly je vnitřní kontrola, která probíhá uvnitř institucí, a do které se řadí řídící kontrola a interní audit.

Jednotlivé tipy kontrol budou zkoumány na městském úřadě ve Žďáře nad Sázavou. Analýza bude zaměřena především na veřejnoprávní kontrolu a vnitřní kontrolu. V rámci veřejnoprávní kontroly bude zkoumána kontrola jednotlivých příspěvkových organizací, které město Žďár nad Sázavou zřizuje a jaké byly zjištěné nedostatky, jak tyto nedostatky byly řešeny a

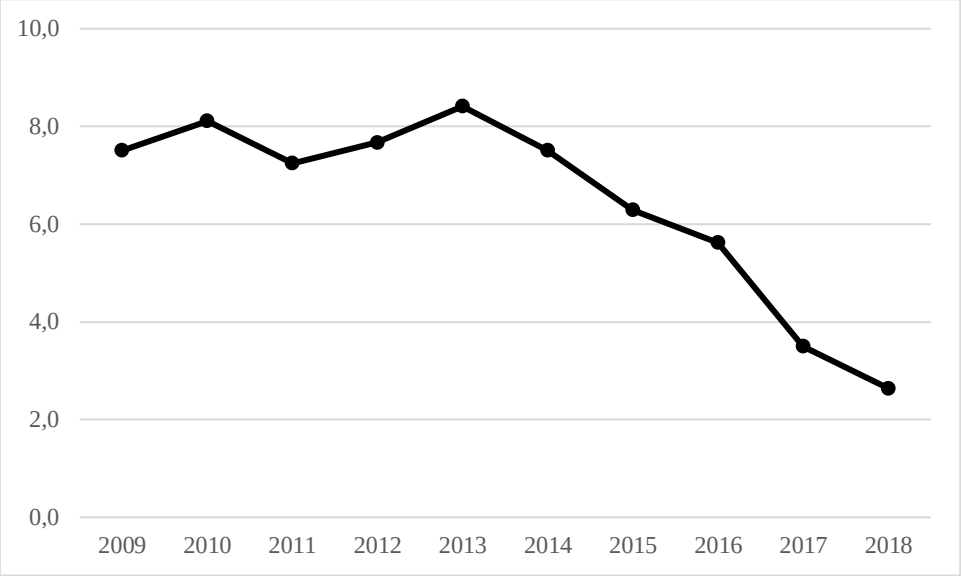
odstraněny. Dalším druhem kontroly, která bude zkoumána bude vnitřní kontrola, která je prováděna uvnitř městského úřadu. Budou analyzovány zjištěné nedostatky a doporučeny návrhy na jejich odstranění.

3 ANALÝZA MECHANISMŮ FINANČNÍ KONTROLY NA VYBRANÉM MĚSTSKÉM ÚŘADĚ

Tato část práce obsahuje základní informace o Žďáře nad Sázavou a městském úřadě. Jsou zde popsány mechanismy finanční kontroly, kterou provádí oddělení finanční kontroly a interního auditu. Oddělení finanční kontroly a interního auditu provádí vnitřní kontrolu jednotlivých oddělení městského úřadu, ale také veřejnosprávní kontrolu příspěvkových organizací a příjemců veřejných podpor.

3.1 Město Žďár nad Sázavou

Žďár nad Sázavou je okresní město, které leží v pomezí Čech a Moravy na Českomoravské vrchovině. Jednou z nejvýznamnějších památek je poutní kostel sv. Jana Nepomuckého na Zelené hoře, který byl v roce 1994 zapsán do světového dědictví UNESCO. Žďár nad Sázavou má okolo 21 000 obyvatel. Zastupitelstvo města tvoří 27 zastupitelů podle zákonu č. 128/2000 Sb. o obcích a 9 členů rady města. Město zřizuje 12 příspěvkových organizací.



Obrázek 1: Vývoj nezaměstnanosti v okrese Žďár nad Sázavou od roku 2009 do roku 2018 (v %).

Zdroj: vlastní zpracování podle Ministerstvo práce a sociálních věcí (2018)

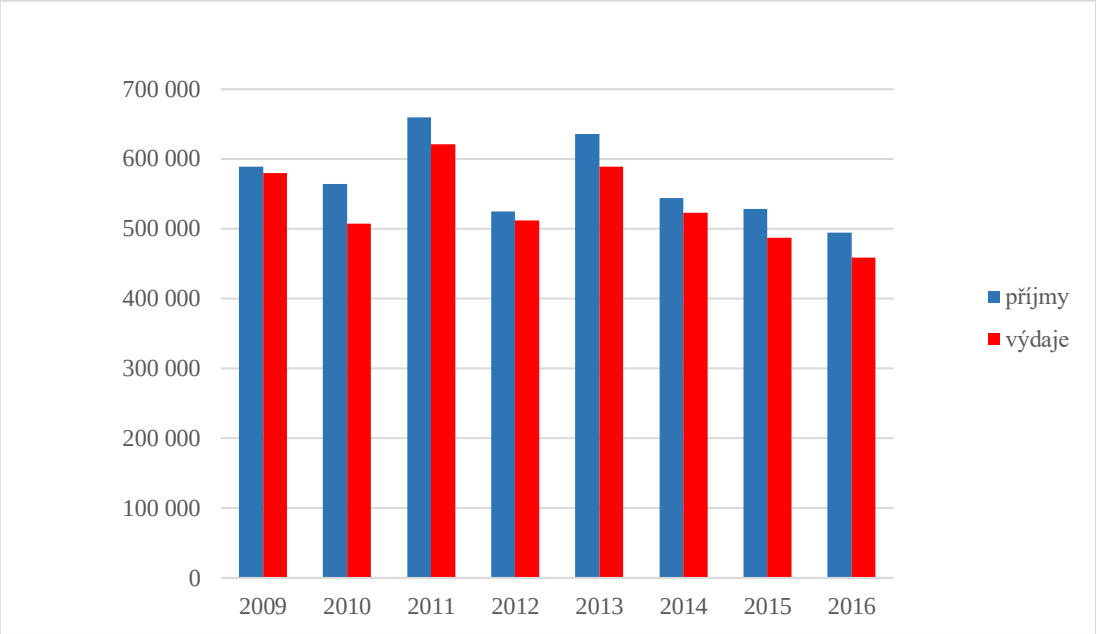
Město Žďár nad Sázavou se řadí mezi průmyslová města. Vychází to i z faktu, že největší podíl zaměstnaných je v průmyslovém odvětví. Největšími zaměstnavateli ve městě jsou ŽĎAS, a. s., Tokoz, a. s., Cooper-Standard Automotive Česká republika, s. r. o., Hettich ČR, k. s. a PKS

Stavby a. s. Naopak nejmenší podíl zaměstnaných je v peněžnictví, pojišťovnictví a zdravotních službách.

Od roku 2013 nezaměstnanost ve Žďáře nad Sázavou klesá. Je to zapříčiněno celorepublikovým poklesem nezaměstnanosti, což způsobuje dlouhodobý růst ekonomiky. Za rok 2018 je průměrná nezaměstnanost ve Žďáře nad Sázavou 2,8 %, což je nejmenší průměrná nezaměstnanost za poslední 4 roky.

3.1.1 Hospodaření města v letech 2009-2016

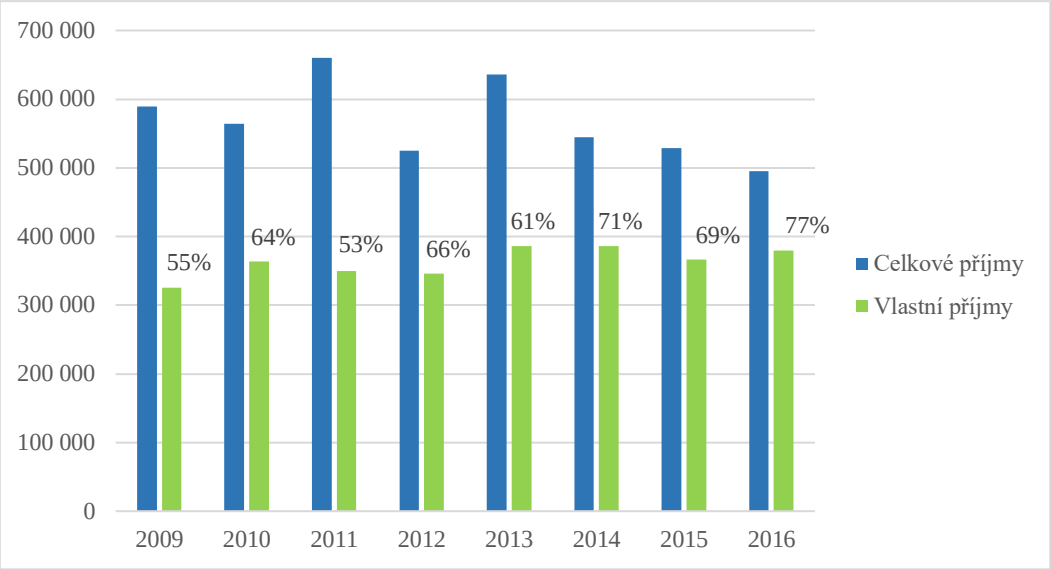
Analýza hospodaření města Žďár nad Sázavou v letech 2009-2016 vychází, ze závěrečných účtů, které jsou zveřejňované na webových stránkách města.



Obrázek 2: Hospodaření města Žďár nad Sázavou v letech 2009-2016 (v tis. Kč)

Zdroj: vlastní zpracování podle Město Žďár nad Sázavou (2017)

Z grafu vyplývá, že příjmy města ve všech sledovaných letech převyšují výdaje. Nejvyšší část příjmů tvoří vlastní příjmy, kdy největší podíl plyne z daňových příjmů.



Obrázek 3: Podíl vlastních příjmů na celkových příjmech (v tis. Kč)

Zdroj: vlastní zpracování podle Město Žďár nad Sázavou (2015)

Podíl vlastních příjmů na celkových příjmech převyšoval 50 % ve všech sledovaných letech. Vlastní příjmy tvoří kapitálové vlastní příjmy, běžné daňové příjmy, běžné nedaňové příjmy. Za sledovaná období byl zaznamenán největší podíl vlastních příjmů oproti celkovým příjmům v roce 2016. Tento podíl činil 77 %. Je to zapříčiněno především navýšením kapitálových příjmů o 964 tis. Kč v důsledku prodeje pozemků. Dále pak navýšení daňových příjmů činilo 10.266 tis. Kč a nedaňové příjmy 1.748 tis. Kč.

3.2 Městský úřad Žďár nad Sázavou

Finanční kontrola je prováděna na městském úřadě ve Žďáře nad Sázavou oddělením finanční kontroly a interního auditu. Městský úřad ve Žďáre nad Sázavou má 113 zaměstnanců, kteří pracují v 16 odborech. Jednotlivé odbory městského úřadu jsou obsaženy v organizační struktuře města (Příloha č. 1).

Odbor finanční kontroly a interního auditu je zřízen od 1. 7. 2002 a má dvě pověřené pracovnice. Oddělení je přímo podřízeno starostovi města. Oddělení se zabývá finanční kontrolou, interním auditem dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Dále provádí následnou veřejnoprávní kontrolu, kde kontroluje hospodaření příspěvkových organizací zřízených městem a využívání dotací poskytnutých městem jiným subjektům. Další činností, kterou zajišťuje je interní audit, což znamená, že kontroluje hospodaření jednotlivých odborů s hmotnými prostředky města a vyhodnocuje účinnost vnitřního kontrolního systému (zdarns.cz, 2018).

Kontrolní činnost je neodmyslitelnou součástí řízení a důležitým prvkem kontrolního systému města. Jedná se o soubor mechanismů, systémů, postupů a norem, které garantují kvalitní a efektivní řízení města. Nezbytnou podmínkou kvalitního fungování kontroly je její soustavné a prokazatelné provádění. Za zřízení a správný chod kontrolního systému města zodpovídá starosta města. Za vnitřní kontrolní činnost jsou plně odpovědni vedoucí zaměstnanci na všech stupních řízení (Kontrolní řád, 2014).

3.3 Mechanismy finanční kontroly městského úřadu ve Žďáře nad Sázavou

Analýza mechanismů finanční kontroly byla prováděna na městském úřadě ve Žďáře nad Sázavou. Městský úřad provádí kontrolu příspěvkových organizací, které město Žďár nad Sázavou zřizuje a také provádí vnitřní kontrolu uvnitř organizace.

Kontrolní činnost města Žďár nad Sázavou upravuje kontrolní řád města. Cílem tohoto kontrolního řádu je vymezit základní pravidla k provádění kontrolní činnosti, především se zaměřením na účelné nakládání s finančními a hmotnými prostředky a dále pak nakládání s majetkovými právy města. V kontrolním řádu jsou vymezeny i povinnosti, které vyplývají z obecně závazných právních předpisů, které jsou v souladu se zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, včetně práv a povinností kontrolujících a kontrolovaných.

Kontrolní řád upravuje práva a povinnosti vedoucích pracovníků a organizačních jednotek jimi řízených, dále pak pracovníků, kteří jsou pověření kontrolní činností a také práva a povinnosti kontrolovaných osob. Kontrolní řád se vztahuje na Městský úřad Žďár nad Sázavou, na organizační složky města a městskou policii a nevztahuje se na činnost volených orgánů samosprávy (Kontrolní řád, 2014).

3.3.1 Vnitřní kontrolní systém

Vnitřní kontrolní systém zajišťuje řídící kontrolu a interní audit na městském úřadu ve Žďáře nad Sázavou. Řídící kontrola je zajišťována vedoucími zaměstnanci na všech stupních řízení a interní audit je zajišťován oddělením finanční kontroly a interního auditu.

K základním pracovním povinnostem vedoucích pracovníků na všech stupních řízení je provádění řídící kontroly v rozsahu jejich pověření a odpovědnosti, které jsou vymezené v organizačním či kontrolním řádu, popřípadě v jiných vnitřních předpisech městského úřadu. Řídící kontrola je vykonávána jako nepřetržitý proces a lze ji rozdělit na předběžnou, průběžnou a následnou (Kontrolní řád, 2014).

3.3.2 Veřejnosprávní kontrola

Veřejnosprávní kontrola je prováděná oddělením finanční kontroly a interního auditu. Tato kontrola je prováděná u příspěvkových organizací zřízené městem Žďár nad Sázavou a také u příjemců veřejných podpor. Úkolem veřejnosprávní kontroly je zjistit, zdali kontrolované činnosti nejsou v rozporu s právními předpisy, vnitřními předpisy a dále je jejím úkolem prověřit účelnost, hospodárnost a efektivnost využívání veřejných prostředků. Pokud veřejnosprávní kontrola odhalí nedostatky v činnosti příspěvkových organizací, je její povinností navrhnout doporučení k odstranění těchto nedostatků a následně zkontrolovat, zdali byly tyto nedostatky odstraněny.

Veřejnosprávní kontrola se provádí na základě příkazu o provedení kontroly, který vychází z ročního plánu kontrolní činnosti. Tento plán schvaluje starosta města. Všechna kontrolní zjištění musí být nestranná, objektivní a musí být doložena náležitými doklady. (Kontrolní řád, 2014).

Ředitelé příspěvkových organizací předkládají zprávu o odstranění nedostatků, případně realizaci nápravných opatření, pokud tak stanoví oddělení finanční kontroly a interního auditu v protokolu. Není to stanovováno u všech auditů nebo kontrol, záleží na druhu nedostatku. Předložení zprávy je termínované. V případě závažných kontrolních zjištění, zejména co se týče spáchání trestné činnosti, musí okamžitě informovat starostu města. Proti protokolu může kontrolovaný podávat písemné námitky.

Kontrolní pracovníci mají určitá práva a povinnosti. Po ukončení vlastního výkonu kontrolní činnosti musí seznámit kontrolovanou osobu s hlavními zjištěními, závadami a nedostatky a termíny do kdy mají být nedostatky odstraněny. Musí umožnit jednotlivým kontrolovaným pracovníkům vysvětlit jednotlivá kontrolní zjištění před sepsáním protokolu o výsledku veřejnosprávní kontroly na místě.

3.3.3 Finanční kontrola pomocí aplikace CROSEUS

Na základě informací poskytnutých městským úřadem ve Žďáře nad Sázavou bylo zjištěno, že město využívá aplikaci CROSEUS. Jedná se o cloudovou softwarovou aplikaci, která umožňuje průběžný monitoring uveřejněných smluv. Tato aplikace identifikuje případná rizika, která mohou mít za následek neplatnost uveřejněných smluv a mohou tak představovat hrozbu při uskutečňování dalších procesů (Dynatech.cz).

Aplikace CROSEUS byla pořízena na základě požadavků rady města, jakožto zřizovatele příspěvkových organizací. Bylo potřeba získávat aktuální informace o hospodaření příspěvkových organizací. Pomocí aplikace město dostává informace o hospodaření jednotlivých příspěvkových organizací např. prostřednictvím čerpání finančního plánu nebo informace o aktuálním stavu a nastavení vnitřního kontrolního systému jednotlivých organizací. Aplikace byla zavedena na jednotlivé příspěvkové organizace postupně v průběhu prvního pololetí roku 2016.

3.4 Oddělení finanční kontroly a interního auditu

Oddělení finanční kontroly a interního auditu má za úkol v rámci uceleného kontrolního systému koordinovat a vyhodnocovat vnitřní kontrolní systém na městském úřadu, spolupracovat s vedoucími jednotlivých odborů a zajišťovat odbornou a konzultační činnosti. Podílí se na kontrolních akcích organizovaných orgány vnější kontroly. Mezi jeho další úkoly patří informovat starostu města o poznatcích, které vyplývají z kontroly a ukazují na podezření ze spáchání trestné činnosti a zároveň spolupracuje na jejich prověřování.

Na základě pokynů starosty města provádí šetření stížností týkajících se městského úřadu a předkládá starostovi města zprávy na základě zjištění s doporučením ke zdokonalování kvality vnitřního kontrolního systému, k předcházení nebo zmírnění rizik a k přijetí opatření k nápravě zjištěných nedostatků. Dále vypracovává závěrečnou zprávu o své činnosti oddělení a vyhotovuje roční zprávu o výsledcích finančních kontrol a tu předává ve stanoveném termínu na krajský úřad v Jihlavě.

V rámci sledování provádění finanční kontroly na městském úřadě ve Žďáře nad Sázavou bude sledována řídící kontrola a interní audit v rámci vnitřního kontrolního systému městského úřadu a dále pak bude sledována veřejnosprávní kontrola příspěvkových organizací a příjemců veřejných podpor.

3.5 Subjekty podléhající finanční kontrole ve Žďáře nad Sázavou

V rámci veřejnosprávní kontroly, kterou provádí oddělení finanční kontroly a interního auditu jsou kontrolovány příspěvkové organizace města a příjemci veřejných podpor. Mezi příjemce veřejných podpor se řadí fyzické osoby a právnické osoby jako například spolky, obecně prospěšné společnosti nebo neziskové organizace pracující s dětmi a mládeží.

Z hlediska vnitřní kontroly a interního auditu jsou kontrolovány jednotlivá oddělení městského úřadu. Městský úřad má 16 odborů:

- úsek tajemníka a správy městského úřadu;
- odbor dopravy;
- odbor finanční;
- odbor komunálních služeb;
- odbor majetkoprávní;
- odbor občansko-správní a obecní živnostenský úřad;
- odbor rozvoje a územního plánování;
- odbor sociální;
- odbor stavební;
- odbor školství kultury a sportu;
- odbor životního prostředí;
- oddělení finanční kontroly a interního auditu;
- oddělení informatiky;
- oddělení projektů a marketingu;
- krizové řízení;
- organizační složka technické správy budov.

Řídící kontrolu a interní audit na městském úřadě ve Žďáře nad Sázavou zajišťuje oddělení finanční kontroly a interního auditu. Probíhá uvnitř městského úřadu. Řídící kontrola je prováděna vedoucími zaměstnanci na všech stupních řízení. Rozsah a odpovědnost vedoucích pracovníků za provádění kontroly je vymezené v organizačním a kontrolním řádu, organizačním řádu nebo v jiných vnitřních předpisech města.

3.5.1 Příspěvkové organizace

Město Žďár nad Sázavou zřizuje celkem 12 příspěvkových organizací, kdy každá z těchto příspěvkových organizací je kontrolována zhruba jednou za tři roky z důvodů časového vytížení odboru finanční kontroly a auditu. Jedná se o tyto organizace (zdarns.cz, 2018):

- Active – středisko volného času;
- SPORTIS, příspěvková organizace;
- Knihovna Matěje Josefa Sychry, Žďár nad Sázavou;
- Kultura Žďár;
- Mateřská školka Kamarád, Žďár nad Sázavou;
- Poliklinika Žďár nad Sázavou;

- Sociální služby města Žďár nad Sázavou;
- Základní škola, Komenského 2;
- Základní škola, Komenského 6;
- Základní škola, Švermova 4;
- Základní škola, Palachova 2189/35;
- Základní umělecká škola Františka Drdly, Žďár nad Sázavou.

U příspěvkových organizací se provádí zejména kontrola hospodaření podle zákona č. 250/2000Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a prováděcí vyhlášky č. 416/2004 Sb., a zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví a dalších souvisejících právních předpisů, dodržování vydaných předpisů a nařízení města (zdarns.cz, 2018)

Před zahájením kontroly vedoucí kontrolní skupiny nebo jím pověřený pracovník oznámí statutárnímu zástupci kontrolovaného subjektu, že bude v určeném termínu kontrola zahájena a informuje o předmětu kontroly. Kontrola je zahájena předložením pověření k provedení kontroly. Pokud hrozí riziko, že by mohlo dojít ke zmaření účelu kontroly, provede se oznámení až při vlastním zahájení na místě kontroly.

3.6 Výsledky řídící kontroly a interního auditu

Pro město Žďár nad Sázavou byla vypracována příloha k vyhlášce č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě. Příloha obsahuje tabulku o stavu vybraných ukazatelů z ukončených kontrol nakládání s veřejnými prostředky, auditů a přezkoumání hospodaření vykonaných u orgánů veřejné správy jinými kontrolními orgány nebo auditorem pro účely hodnocení přiměřenosti a účinnosti vnitřního kontrolního systému.

O zprávách realizovaných interních auditů v roce 2015-2017 byl seznámen starosta města Žďár nad Sázavou a tajemník městského úřad. Výsledky interního auditu za rok 2015 přinesly tato zjištění:

- nepřesné dodržení ustanovení dle zákona o zadávání veřejných zakázek;
- nedostatky v administraci a kontrole vyúčtování;
- ojedinělé nedodržení lhůt k vymáhání dle směrnice města;
- nesprávný postup účtování.

Zjištěné nedostatky nebyly systémového charakteru, proto nebylo nutné provádět úpravy v nastaveném kontrolním systému. V roce 2016 interní audit zjistil tyto skutečnosti:

- ojedinělého nedodržení lhůt k vymáhání pohledávek podle směrnic města;
- nesprávného účetního vykázání pohledávek z bytového hospodářství;
- nedostatečná dokumentace k inventarizacím pohledávek bytového hospodářství;
- nedokončený převod stavební akce do majetku města;
- nedostatečně nastavený systém řídících kontrol u schvalování příjmových operací.

V roce 2016 bylo zjištěno nedostatečné nastavení systému řídících kontrol, a to u schvalování příjmových operací. Oddělení finanční kontroly a interního auditu doporučilo změnu vnitřního kontrolního systému v této oblasti, která byla následně v praxi aplikována.

V roce 2017 byly oddělením finanční kontroly a interního auditu zjištěny nedostatky, a to zejména:

- administrativní nebo výpočtové chyby v ceně nájmů;
- nesprávně stanovené výpočty plateb za služby ve smlouvách;
- nezveřejnění smluv.

Ve sledovaném roce 2017 nebyly zjištěny nedostatky systémového charakteru, proto nebylo nutné měnit nastavení vnitřního kontrolního systému.

3.7 Výsledky veřejnoprávních kontrol provedených v roce 2014-2017

Oddělení finanční kontroly a interního auditu provedlo následnou veřejnoprávní kontrolu na místě dle § 9 a 13 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě u všech příspěvkových organizací zřízených městem Žďár nad Sázavou v letech 2014-2017.

U příjemců finančních podpor z prostředků města Žďár nad Sázavou byly realizovány následné veřejnosprávní kontroly na místě u příjemce. Tyto kontroly sledovaly, zda byly dodrženy podmínky stanovené veřejnosprávní smlouvou k poskytnuté dotaci. Dále na dodržování zásad pro poskytování dotací a podmínek jednotlivých dotačních programů.

3.7.1 Hodnocení následné veřejnosprávní kontroly příspěvkových organizací

Následné veřejnoprávní kontroly příspěvkových organizací ve Žďáře nad Sázavou v letech 2014-2017 se zaměřily především na kritéria, která jsou obsažena v Tabulce 1. V případě zjištěného nedostatku je pole označeno značkou „✓“, pokud nebyl zjištěn žádný nedostatek je pole označeno „x“.

Tabulka 1: Kritéria hodnocení následné veřejnosprávní kontroly příspěvkových organizací

Kritéria hodnocení	Rok			
	2014	**2015**	**2016**	**2017**
Hospodaření příspěvkové organizace	x	x	✓	x
Využití prostředků poskytnutých městem	x	x	x	x
Nastavení vnitřního kontrolního systému	✓	✓	✓	✓
Způsob vedení účetnictví	✓	✓	✓	x
Způsob zpracování veřejných zakázek malého rozsahu	x	x	x	✓
Inventarizace majetku	x	✓	✓	x
Smluvní dokumentace k zajištění příjmů	x	✓	x	✓
Dodržování směrnic vydané městem k zadávání veřejných zakázek z finančních prostředků města Žďár nad Sázavou	x	x	x	✓

Zdroj: vlastní zpracování na základě informací z: Město Žďár nad Sázavou (2017)

Z tabulky vyplývá, že jedním z hlavních problémů je nastavení vnitřního kontrolního systému pro jednotlivé organizace, jelikož jeho nedostatky byly zjištěny ve všech sledovaných letech. Tato kontrola vychází z organizačního či kontrolního řádu městského úřadu, popřípadě z vnitřních předpisů města. Nicméně nedostatky, které byly uvedeny ve zprávách o výsledcích kontrol, nebyly systémového charakteru. Doporučení, která byla udělena na odstranění těchto nedostatků, nepodmiňují změnu zavedeného vnitřního systému.

3.7.2 Kontrola příspěvkových organizací prováděná aplikací CROSEUS

Schvalované doklady tvoří jak závazky, tak i nároky všech 12 příspěvkových organizací. Následující tabulky znázorňují přehled dokladů příspěvkových organizací, u kterých byla

nalezena nesrovnalost, která je spojena s rizikem nebo porušením řídící kontroly. Tyto rizika mohou ovlivnit výkon řídící kontroly.

Tabulka 2: Procentuální vyjádření rizikovosti kontrolovaných dokladů

Rizika finanční kontroly	**Sledovaná období**								
	2016/3	**2016/4**	**2017/1**	**2017/2**	**2017/3**	**2017/4**	**2018/1**	**2018/2**	**2018/3**
Nepřipojeno k souvisejícímu dokladu	42,86	37,77	39,8	39,82	41,68	36,02	39,08	40,31	43,12
Schváleno řídící kontrolou po splatnosti	8,01	10,23	8,98	10,28	12,88	11,45	16,2	13,01	15,84
Schváleno řídící kontrolou po uhrazení	2,36	1,42	1,3	0,68	1,65	0,89	1,34	0,84	1,38
Shoda správce rozpočtu a hlavní účetní	77,05	89,39	96,14	89,4	89,56	95,29	95,58	91,64	89,68
Soulad otisků subjektu	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Spolehlivost plátce DPH	0	0,01	0	0	0	0,04	0	0	0
Uhrazeno po datu splatnosti	0,56	0,26	0,4	0,45	0,74	0,7	0,77	0,26	0,21

Zdroj: Město Žďár nad Sázavou (2018)

Z tabulky vyplývá, že největším rizikem kontrolovaných dokladů je shoda správce rozpočtu a hlavní účetní. Na základě čtvrtletní zprávy rady města je to odůvodněno tím, že je tato situace zapříčiněna zejména z personálních důvodů. Malý počet zaměstnanců ekonomického úseku vede ke sloučení funkce správce rozpočtu a hlavní účetní. Je tedy důležité, aby osoba, která vykonává funkci, jak správce rozpočtu, tak hlavní účetní zajistila správnou návaznost schvalovacích postupů.

Aplikace CROSEUS kontroluje rizika spojená s finanční kontrolou. Dále pak kontroluje porušování pravidel u kontrolovaných dokladů, spojená s řídící kontrolou. Tabulka č. 3 představuje procentuální vyjádření zjištěných nesrovnalostí u kontrolovaných dokladů.

Tabulka 3: Procentuální vyjádření porušení pravidel řídící kontroly u kontrolovaných dokladů

Porušení finanční kontroly	Sledovaná období (v %)								
	2016/3	**2016/4**	**2017/1**	**2017/2**	**2017/3**	**2017/4**	**2018/1**	**2018/2**	**2018/3**
Časové období	1,14	0,96	1,27	0,38	0,68	0,54	1,15	0,31	0,67
Chronologie řídící kontroly	1,77	1,47	1,75	0,76	1,39	0,98	3,12	0,42	0,69
Finanční výše	2,33	2,56	0,9	0,47	1,16	1,25	0,56	0,23	0,18
Finančního krytí	3,85	4,5	1,11	0,52	1,8	3,18	0,97	0,23	0,18
Subjektů	0,16	0,25	0,31	0,15	0,03	0,22	0,11	0,22	0,07

Město Žďár nad Sázavou (2018)

Z tabulky vyplývá, že porušování pravidel řídící kontroly je ojedinělé a chybovost je nepatrná. Aplikace CROSEUS je pro městský úřad vhodným kontrolním nástrojem, který umožňuje operativní reakci na vzniklou situaci a její prakticky okamžité řešení. Tento nástroj pomáhá městskému úřadu, ale i městu získat lepší přehled o hospodaření jednotlivých příspěvkových organizací.

3.7.3 Hodnocení následné veřejnosprávní kontroly příjemců veřejných finančních podpor

Kromě příspěvkových organizací byly kontrolováni i příjemci veřejných finančních podpor. V rámci příjemců podpor v roce 2014 byly zjištěny tyto nedostatky:

- pozdní předložení vyúčtování příspěvku;
- neoddělené vedení příspěvku města a nákladů s ním souvisejících v účetnictví příjemce;
- předložení neuznatelných nákladů.

V roce 2015 se nedostatek týkal pouze chybného předložení neuznatelných nákladů. V roce 2016 nebyli zjištěné žádné nedostatky u příjemců veřejných finančních podpor. Kontrola, která byla provedena v roce 2017 odhalila:

- neoprávněné použití prostředků z důvodů nesplnění účelu a použití a podmínek;
- chybné náležitosti prvotních dokladů.

Neoprávněně použité peněžní prostředky byly na základě výzvy podle § 22 zákona č. 250/2000 Sb., vráceny do rozpočtu města. Nedostatky zjištěné v náležitostech dokladů, které vzhledem k celkové skutečné výši doložených dokladů neznamenaly krácení a vratku dotace.

Podle účetní závěrky z roku 2015, která obsahuje zprávu o výsledcích finančních kontrol, bylo zjištěno, že u kontrolovaného vzorku nebylo doloženo závěrečné vyúčtování příspěvku v termínu a tím také znemožnění prokázání účelu, na který byly peněžní prostředky poskytnuty. Splnění těchto povinností má být u všech příspěvků kontrolováno poskytovatelem. Nedostatek spočíval v tom, že odbory města odpovědné za poskytování veřejné finanční podpory neprověřují pravidelně oprávněnost vynaložených veřejných výdajů před jejich poskytnutím, v průběhu jejich použití a následně po jejich vynaložení a vyúčtování.

Kontrola, která byla prováděna odhalila nedostatky. Oddělení finanční kontroly a interního auditu navrhlo opatření k odstranění těchto nedostatků a vydalo lhůty do kdy mají být tyto nedostatky odstraněny.

V rámci zpráv, které předkládá oddělení finanční kontroly a interního auditu v účetních závěrkách města, byly kontrolovány příspěvkové organizace a příjemci příspěvků a dotací z rozpočtu města v rámci následné veřejnosprávní kontroly na místě. Dále pak se provádí interní audit, jehož cílem je vyhodnotit kvalitu vnitřního kontrolního systému, analyzovat nedostatky, které mají za následek snížení finanční výkonnosti orgánů veřejné správy a předložit návrhy ke zkvalitnění finanční činnosti orgánů veřejné správy.

4 FORMULACE ZÁVĚRŮ A DOPORUČENÍ

Na městském úřadě ve Žďáře nad Sázavou byla provedena analýza mechanismů finanční kontroly. Byla vyhodnocena účinnost jednotlivých mechanismů finanční kontroly. Následně byly zhodnoceny výsledky jednotlivých kontrol, které provádělo oddělení finanční kontroly a interního auditu. Zjištěné nedostatky se týkaly převážně formálních chyb dokumentů, chyb ve výpočtech a nedodržování předepsaných termínů. Jelikož bylo odhaleno, že se tyto formální nedostatky pravidelně opakují byly navrhnuta doporučení na odstranění těchto nedostatků.

4.1 Shrnutí výsledků jednotlivých kontrol

Oddělením finanční kontroly a interního auditu byla provedena veřejnosprávní kontrola příspěvkových organizací, příjemců veřejných podpor sledovaném období a také vnitřní kontrola městského úřadu ve Žďáře nad Sázavou. Sledovaná období zahrnují roky 2014 až 2017. Toto období bylo zvoleno z důvodů nové právní úpravy zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole. Jelikož zanikla platnost kontrolního řádu ze dne 19. května 2005 a v účinnost vstoupil nový Kontrolní řád k 1. lednu 2014.

Veřejnosprávní kontrola byla prováděna u příjemců veřejných podpor. Tato kontrola se zaměřovala na dodržení zásad a dotačních podmínek při poskytování dotace. V rámci veřejnosprávní kontroly byly kontrolovány i příspěvkové organizace. Kontrola u příspěvkových organizací se zaměřovala především na:

- hospodařením příspěvkových organizací;
- využití prostředků poskytnutých městem;
- nastavením vnitřního kontrolního systému organizace;
- způsobem vedení účetnictví;
- inventarizace majetku;
- smluvní dokumentace k zajištění příjmů;
- způsobem zpracování veřejných zakázek malého rozsahu;
- dodržování směrnic vydané městem k zadávání veřejných zakázek hrazených z finančních prostředků města Žďár nad Sázavou.

Výsledky prokázaly, že nedostatky, které byly nalezeny se týkaly nastavení vnitřního kontrolního systému organizace. Dalším opakujícím se problémem jednotlivých organizací je způsob vedení účetnictví. Nedostatky v účetnictví se týkaly především chybného postupu při účtování.

U příjemců veřejných finančních podpor jsou vykonávány veřejnosprávní kontroly na místě. Tyto kontroly jsou orientovány na dodržování podmínek poskytnuté dotace, které jsou stanoveny ve veřejnoprávní smlouvě. Kontroly, které byly provedeny za období 2014-2017 zjistily nejčastěji tyto pochybení:

- neoprávněné použití prostředků na jiný účel, než na který byly poskytnuty;
- časové prodlení s předložením vyúčtování poskytnutého příspěvku;
- formální chyby v dokumentaci.

Při zjištění těchto nedostatků byla vydána doporučení a opatření, oddělením finanční kontroly a interního auditu k odstranění zjištěných nedostatků a zároveň byly stanoveny lhůty, do kdy má dojít k nápravě.

Informace o interním auditu jsou obsaženy v účetních závěrkách za roky 2015-2017 města Žďár nad Sázavou. U provedených interních auditů se sledovalo dodržování vnitřních předpisů města na výdajovou a příjmovou stránku rozpočtu a na natavení systému řízení. Dále pak na kontrolu organizace práce při zjišťování chodu odborů Městského úřadu Žďár nad Sázavou. Nedostatky, které byly objeveny se týkaly nejčastěji chybné administrace, nedodržení lhůt nebo nesprávného postupu při účtování.

4.2 Vyhodnocení účinnosti mechanismů finanční kontroly

Z hlediska nastavení vnitřního kontrolní systému jsou v kontrolním řádu města Žďár nad Sázavou obsaženy práva a povinnosti kontrolujícího i kontrolovaného. V kontrolním řádu je v rámci průběžné řídící kontroly uvedeno, že v případě pochybení nakládání s veřejnými prostředky jsou vedoucí zaměstnanci povinni oznámit tato zjištění starostovi města. Kontrolní řád by měl vymezovat i oznámení těchto zjištění oddělení finanční kontroly a interního auditu, aby mohlo docházet k lepší informovanosti a přehlednosti o kontrole. To by mělo být do Kontrolního řádu uvedeno.

V rámci veřejnosprávní kontroly zajišťuje kontrolu oddělení finanční kontroly a interního auditu na městském úřadě ve Žďáře nad Sázavou. Jsou kontrolovány příspěvkové organizace a příjemci veřejných podpor. Vzhledem k velikosti oddělení jsou příspěvkové organizace kontrolovány zhruba jednou za tři roky. Město proto pořídilo aplikaci CROSEUS, která má za cíl zlepšovat informovanost kontrolního orgánu.

V minulosti bylo dodržování nastaveného vnitřního kontrolního systému u příspěvkových organizací zaznamenáno podpisy odpovědných osob na dokladu. Zda tomu tak je a kontrolní

systém je skutečně správně nastaven, zjišťovala až za určité období veřejnosprávní kontrola na místě. Nyní se tyto informace o vnitřním kontrolním systému dostávají ke zřizovateli průběžně a ten tak může prakticky okamžitě reagovat při případném zvýšení chybovosti.

Tento nástroj také představuje vhodný příklad modernizace veřejné správy a jeho vhodné využívání v praxi. Vzhledem k velikosti oddělení finanční kontroly a interního auditu, který v současné době čítá pouze dvě zaměstnankyně je tento nástroj vhodný pro průběžné monitorování situace v příspěvkových organizacích.

4.3 Vyhodnocení řídící kontroly a interního auditu na městském úřadě ve Žďáře nad Sázavou

Po provedení kontroly vedoucí pracovníci příslušného oddělení vyhotovují „Zprávu o výsledku kontroly“ viz. Příloha 2. Tato zpráva je vytvořena v podobě návrhu formuláře, který využívají vedoucí zaměstnanci s drobnými úpravami a podle svých potřeb. Tuto zprávu pak následně předají oddělení finanční kontroly a interního auditu.

Oddělení finanční kontroly a interního auditu pravidelně prověřuje účinnost nastaveného vnitřního kontrolního systému. Je nutné, aby byl zhotoven písemný záznam o její provedení. Náplň činnosti tohoto oddělení zajišťují dvě pracovnice. Nicméně v prvním pololetí roku 2015 zajišťovala tuto činnost pouze jedna pracovnice z důvodu dlouhodobé nemoci své kolegyně. Na druhé pololetí roku 2015 byla přijata jiná pracovnice na dobu nepřítomnosti zaměstnankyně. Výsledky provedených auditů a kontrol se zaměřují na roky 2015-2017.

Tabulka 4: Nejčastěji zjištěné nedostatky interním auditem

Zjištěné nedostatky	**Sledované období**		
	2015	**2016**	**2017**
Nevhodně nastavený kontrolní systém	x	✓	x
Nedostatky v administraci a účtování	✓	✓	✓
Nedodržení předepsaných lhůt k vymáhání	✓	✓	x
Nezveřejnění smluv	x	x	✓

Zdroj: vlastní zpracování podle Město Žďár nad Sázavou (2017)

Interní audit na jednotlivých odděleních ukázal tato zjištění viz. Tabulka 3. Nejčastějším problémem, který se vyskytl za všechny sledované období byly nedostatky a chyby v administraci a účtování. Důvodem je nedostatečné specializace pracovníků v oboru účetnictví. Tyto nedostatky nejsou systémového charakteru, který by měl za následek změnu vnitřního kontrolního systému, nicméně chyby se pravidelně opakují. Návrh opatření, který by pomohl tyto nedostatky eliminovat:

- časté proškolování odpovědných pracovníků;
- duální kontrola;
- větší motivovanost pracovníků se vzdělávat;
- zlepšení informovanosti o stávající legislativě.

Častější proškolování odpovědných pracovníků v oblasti účetnictví, by pomohlo k snížení chybovosti v účetnictví a administraci. Dalším problematickým odvětvím je legislativa. Neznalost legislativy nebo její špatné vyložení vede k častým a zbytečným chybám, kterým se lze vyvarovat. Vzděláváním zaměstnanců v legislativní problematice by vedlo ke zlepšení a zefektivnění chodu. Městský úřad by zajišťoval kurzy, které by napomáhali zaměstnancům úřadů ve zvyšování své kvalifikace, ale také by zaměstnanci byly motivování k rozvoji své seberealizace.

Dalším nástrojem ke snižování chyb v administrativě a účetnictví je duální kontrola. Odpovědný pracovník, který provádí administrativní úkony, by po vyhotovení příslušného dokladu předal dokument ke kontrole svému nadřízenému, který by zkontroloval věcnou i formální stránku dokumentu.

Městský úřad se snaží dosáhnout svých strategických i krátkodobých cílů. Aby tyto cíle byly dosaženy je třeba zajistit kvalifikované zaměstnance, aby plnění cílů bylo účinné a efektivní. Důležitá je motivovanost pracovníků, kdy zaměstnance lze motivovat finančně i nefinančně.

Jedním z hlavních doporučení k minimalizování těchto nežádoucích zjištění je časté proškolování odpovědných pracovníků veřejné správy a jejich vhodná motivace. Motivace může spočívat v odměně za vykonanou práci, což může mít za následek zvyšování kvality práce pracovníků. Dalším nástrojem motivace může být hodnocení pracovníků zaměstnavatelem. Pracovník může být motivován i vidinou kariérního růstu.

Dalším nedostatkem, který byl zjištěn je nedodržování předepsaných lhůt, které byly předepsány městem. V případě nedodržení lhůt by bylo účinné napomenutí odpovědných

pracovníků. Pokud by toto napomenutí nepomohlo a tento problém se pravidelně opakoval, bylo by vhodné informovat zaměstnance o možností snížení pohyblivé složky mzdy.

4.4 Doporučení pro příspěvkové organizace

V praxi nelze vytvořit dokonalý kontrolní systém, který by byl odolný vůči všem nežádoucím vlivům. Jeho cílem je proto minimalizovat a včas odhalit jednotlivá rizika. Každý kontrolní systém je ojedinělý a každé organizaci vyhovuje jiné zřízení kontrolního systému. Kopírování jednotlivých kontrolních systému a aplikace do jiné organizace než do té, pro kterou byl vytvořen, může mít negativní dopad na chod celé organizace.

Za sledované období v letech 2014-2017 byla provedena kontrola příspěvkových organizací, které zřizuje město Žďár nad Sázavou a bylo kontrolováno zejména dodržování vnitřního kontrolního systému, způsob provádění inventarizací, dodržování směrnic a postupů v účtování, administrativní chyby v dokumentaci, fakturaci, způsob provádění rozpočtových opatření a dodržování rozpočtových pravidel.

Tabulka 5: Zjištěné nedostatky veřejnosprávní kontroly u příspěvkových organizací

Zjištěné nedostatky	**Kontrolované příspěvkové organizace**			
	2014	**2015**	**2016**	**2017**
V nastavení a dodržování vnitřního kontrolního systému dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě	✓	✓	✓	✓
Způsob provedení inventarizací neodpovídal vyhlášce č. 270/2010 Sb., o inventarizaci majetku a závazků	✓	x	✓	x
Drobné nedostatky ve směrnicích a postupech účtování dle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví a prováděcích právních předpisech	✓	✓	✓	✓
Nedostatky ke smluvní dokumentaci a fakturaci příjmů doplňkové činnosti	x	x	x	✓
Nedostatečné provedení rozpočtových opatření	x	x	✓	x

Nedodržení pravidel podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů	x	x	✓	x
Nedodržení stanoveného ceníku a podmínek sportovišť stanovených zřizovatelem;	x	x	x	✓
Nevyhovující administrace zakázek malého rozsahu v souladu se směrnicí města k zadávání veřejných zakázek malého rozsahu.	x	x	x	✓

Zdroj: vlastní zpracování podle Město Žďár nad Sázavou (2017)

Ve všech sledovaných obdobích byly nedostatky zjištěny v nastavení a dodržování vnitřního kontrolního a také byly nalezeny nedostatky ve směrnicích a postupech účtování. Za zkoumaná období v letech 2014 a 2016 byly zjištěny chyby ve způsobu provedení inventarizací, které byly v rozporu s vyhláškou č. 270/2010 Sb., o inventarizaci.

Oddělení finanční kontroly a interního auditu po zjištění těchto nedostatků vydalo doporučení na jejich odstranění. Tyto nedostatky byl následně kontrolovanými příspěvkovými organizacemi odstraněny. Nicméně i po vydání doporučení a následného odstranění vzniklých nedostatků se tyto chyby opakují a jsou pravidelně odhalovány oddělením finanční kontroly a interního auditu. Je tedy nutné předcházet pravidelně se opakujícím chybám.

Nástroje k odstranění vniklých nedostatků, které by mohly minimalizovat tyto nedostatky i do budoucna:

- proškolování pověřených pracovníků v oboru účetnictví;
- čerpání finančních podpor z operačních programů.

Dalšími nedostatky, které se opakovaly byly chyby v účetnictví a chybný způsob provedení inventarizace majetku, který neodpovídal příslušné vyhlášce. Problematikou je, že jednotlivé příspěvkové organizace vykonávají poměrně malou agendu. Pracovníci se proto nezaměřují pouze na určitou činnost, ale jejich specializace je různorodá. Z hlediska těchto nedostatků by bylo účinné častější proškolování pracovníků v oboru účetnictví a rozšíření tak nabídky vzdělávacích akcí.

Přijetí nových pracovníků, kteří by se zaměřovali pouze na oblast účetnictví, by bylo příliš nákladné a neefektivní z hlediska velikosti agendy. Proškolování by se týkalo zejména provádění účtování, jak z věcného, tak i z formálního hlediska. Se zvýšeným počtem školení pracovníků veřejné správy rostou i náklady, ty by se mohli snižovat díky čerpání finanční

podpory z operačních programů spolufinancovaných Evropskými strukturálními a investičními fondy Evropské unie.

4.5 Doporučení pro příjemce veřejných finančních podpor

U příjemců veřejných finančních podpor jsou vykonávány veřejnosprávní kontroly na místě. Tyto kontroly jsou orientovány na dodržování podmínek poskytnuté dotace, které jsou stanoveny ve veřejnoprávní smlouvě. Tyto kontroly, které byly provedeny za období 2014-2017 zjistily nejčastěji tyto pochybení:

- neoprávněné použití prostředků na jiný účel, než na který byly poskytnuty;
- časové prodlení s předložením vyúčtování poskytnutého příspěvku;
- formální chyby v dokumentaci.

K minimalizaci těchto zjištění by mohly přispět:

- pokuty za prodlení;
- příspěvek na vzdělání.

Oddělení finanční kontroly a interního auditu odhalilo v roce 2014 pozdní předložení vyúčtování příspěvku, který byl poskytnut příjemci veřejných podpor. V rámci předcházení pozdnímu předkládání příslušné dokumentace by vhodným nástrojem mohl být pokutování příjemců veřejných finančních podpor. Sankce by se navyšovala s délkou doby prodlení. To by motivovalo příslušné příjemce k včasnému odevzdávání příslušné dokumentace.

Z hlediska formálních nedostatků v dokumentaci a prvotních dokladech by bylo účinné častější proškolování odpovědných pracovníků u příjemců veřejných podpor. V rámci zlepšení této problematiky by město mohlo zřizovat vzdělávací kurzy v oboru účetnictví, kde by nejen vzdělávali odpovědné zaměstnance.

Dalším problémem, který oddělení finanční kontroly a interního auditu zjistilo bylo v roce 2017 neoprávněné použití finančních prostředků u příjemce finančních podpor. Prostředky byly použity na jiný účel než, na který byly poskytnuty. Tyto neoprávněně použité prostředky byly na základě výzvy vráceny zpět do rozpočtu města. Doporučení v tomto případě není nutné. Oddělení finanční kontroly a interního auditu postupovalo podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Analýza kontrolních mechanismů na úřadě ve Žďáře nad Sázavou nezjistila závažnější nedostatky, kvůli kterým by mělo dojít k zásadním změnám kontrolního systému. Nicméně

ojedinělé nedostatky byly spatřeny v účetních postupech, dokumentacích a interních postupech jednotlivých kontrolovaný příspěvkových organizací. O výsledcích kontrol informovalo oddělení finanční kontroly a interního auditu starostu města a navrhlo příslušná opatření a lhůty pro odstranění nedostatků.

U příjemců veřejných podpor bylo nejčastějším proviněním pozdní předložení vyúčtování u poskytnutých dotací. Předejít těmto problémům by se dalo napomenutím. V případě, že by se tato situace pravidelně opakovala hrozilo by jednotlivým příjemcům veřejných podpor sankce. Tyto sankce by rostly přímo úměrně s dobou prodlení.

Problematika účetních postupů a formálních chyb v dokumentaci by mohla být minimalizována prostřednictvím častějších a pravidelně se opakujících školení odpovědných pracovníků. Doporučení by se týkalo jednak zaměstnanců příspěvkových organizací, ale i zaměstnanců městského úřadu ve Žďáře nad Sázavou. Častějším školením by se jednotlivý pracovníci vzdělávaly a zvyšovalo by to jejich kvalifikaci. Důležitým faktorem, proto aby byli zaměstnanci ochotni se vzdělávat a zdokonalovat je motivace. Pracovník má pocit, že se může zlepšovat v seberealizaci a může tak pomoci svými poznatky ke zlepšení chodu veřejné správy.

ZÁVĚR

Veřejná správa řídí veřejný sektor. Každý stát si pro výkon a řízení činností ve veřejné správě zřizuje vlastní systém institucí, který slouží k uspokojování potřeb občanů. K eliminaci rizik, která jsou spojená s poskytováním veřejných prostředků slouží veřejná kontrola. Veřejná kontrola je prostředek, kterým se zjišťuje způsob nakládání s veřejnými prostředky a ověřuje se činnost pracovníků veřejné správy. Systém finanční kontroly v České republice upravuje zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Ten upravuje veřejnosprávní kontrolu, finanční kontrolu podle mezinárodních smluv a vnitřní kontrolní systém.

Cílem bakalářské práce bylo zanalyzovat mechanismy finanční kontroly na městském úřadě ve Žďáře nad Sázavou a vyhodnotit jejich účinnost v odstraňování neefektivního čerpání veřejných prostředků.

V první části bakalářské práce byla definována veřejná správa a její fungování. Vzhledem k tomu, že veřejná správa využívá veřejné prostředky a hospodaří s nimi, byla v této části popsána problematika financování a kontrola veřejné správy. Analytická část byla zaměřena na kontrolu, kterou provádí oddělení finanční kontroly a interního auditu města Žďár nad Sázavou. Byly zde zanalyzovány jednotlivé mechanismy finanční kontroly, které probíhali na městském úřadě ve Žďáře nad Sázavou ve sledovaných letech. Byly popsány závěry, ke kterým se došlo podle jednotlivých zpráv o výsledcích finančních kontrol.

Z hodnocení vyplývá, že za sledované období nedošlo ke zjištění závažnějších nedostatků, které by výrazněji ovlivňovaly nastavení kontrolního systému. V rámci interního auditu bylo zjištěno, že zavedený systém je způsobilý včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat případná rizika, a proto není nutné tento vnitřní kontrolní systém měnit. Problémy, které byly identifikovány se týkaly především formálních nedostatků, a to nesprávného vykázání účetních dokladů v postupech účtování, nedostatečná dokumentace k inventarizacím pohledávek a postup inventarizací. Tyto nedostatky jsou zapříčiněny malým počtem ekonomických pracovníků příspěvkových organizací, kteří provádějí více administrativních činností a nejsou specializováni pouze na konkrétní činnost ekonomického oddělení. Vzhledem k velikosti agendy, kterou zaměstnanci vykonávají, by bylo neúčelné přijímat další pracovníky na ekonomická oddělení. A to z důvodů kapacity, kdy by poměrně malou agendu vykonávalo více pracovníků, než je nutné, což by bylo neefektivní. Dalším důvodem by byl velký růst mzdových nákladů.

Řešením by mohlo být přeškolování v oblasti účetnictví a auditů, stávajících pracovníků v častějších intervalech. Pracovníci by se v rámci častějších školení vzdělávali v ekonomických oborech zaměřených především na účetnictví a audit, čímž by se pak předcházelo administrativním chybám při provádění veřejnoprávních kontrol a interních auditů. Aby přeškolování bylo efektivní je třeba zaměstnance správně motivovat. Důležitá je seberealizace jednotlivých pracovníků a dát jim možnost podílet se na rozvoji městského úřadu a tím i rozvoji a modernizaci veřejné správy.

Z celkového hlediska městský úřad Žďár nad Sázavou věnuje kontrolní činnosti a kontrolovaným oblastem náležitou pozornost. Pracovnice oddělení finanční kontroly a interního auditu mají odpovídající znalosti i praktické zkušenosti. Nebyly odhaleny závažnější nedostatky, které by znamenaly organizační či personální změny na městském úřadě.

POUŽITÁ LITERATURA

[1] Dynatech, s.r.o., *Aplikace CROSEUS*. [online]. 2018. [cit. 23.10. 2018]. Dostupné z: https://www.dynatech.cz/produkty/croseus-continuous-monitoring-registr-smluv-20/

[2] HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ. *Veřejné finance*. vyd. 3. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-301-0.

[3] HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ. *Veřejné finance*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, c2010. ISBN 978-80-7357-497-0.

[4] KADEŘÁBKOVÁ, Jaroslava a Jitka PEKOVÁ. *Územní samospráva-udržitelný rozvoj a finance*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. ISBN 978-80-7357-910-4.

[5] KRÁLÍČEK, Vladimír a Jan MOLÍN. *Vnější a vnitřní kontrola z pohledu managementu*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-557-3.

[6] MAAYTOVÁ, Alena, František OCHRANA a Jan PAVEL. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Grada Publishing, 2015. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-5561-8.

[7] Město Žďár nad Sázavou. *Informace o výsledcích kontrol dle zákona č. 255/2012 Sb.*[online]. 2015. [cit. 20.6. 2018]. Dostupné z: https://www.zdarns.cz/mestsky-urad/106-1999-sb/

[8] Město Žďár nad Sázavou. *Odbory a oddělení úřadu.* [online]. 2015. [cit. 20.6. 2018]. Dostupné z: https: https://www.zdarns.cz/mesto-zdar/zakladni-informace

[9] Město Žďár nad Sázavou. *Strategie rozvoje města Žďáru nad Sázavou.* [online]. 2015. [cit. 26.10. 2018]. Dostupné z: https://www.zdarns.cz/media/files/strategie-rozvoje/dokumenty/Strategie_Zdar_KOMPLET_20_6_2016.pdf

[10] Město Žďár nad Sázavou. *Účetní závěrka města Žďár nad Sázavou 2015.*[online]. 2015. [cit. 20.6. 2018]. Dostupné z: https://www.zdarns.cz/media/files/rada-mesta/2016/RM2016-041/622-16-OF.pdf

[11] Město Žďár nad Sázavou. *Účetní závěrka města Žďár nad Sázavou 2016.* [online]. 2015. [cit. 20.6. 2018]. Dostupné z: https://www.zdarns.cz/media/files/rada-mesta/2017/RM2017-064/1015-17-OF.pdf

[12] Město Žďár nad Sázavou. *Účetní závěrka města Žďár nad Sázavou 2017.* [online]. 2015. [cit. 20.6. 2018]. Dostupné z: https://www.zdarns.cz/media/files/zastupitelstvo-mesta/2018/ZM2018-29/29-18-OF-2.pdf

[13] Město Žďár nad Sázavou. *Výsledky finanční kontroly podle aplikace CROSEUS 2017.* [online]. 2015. [cit. 26.10. 2018]. Dostupné z: https://www.zdarns.cz/media/files/rada-mesta/2018/RM2018-098/1722-18-OFKIA.pdf

[14] Město Žďár nad Sázavou. *Výsledky finanční kontroly podle aplikace CROSEUS 2018.* [online]. 2015. [cit. 26.10. 2018]. Dostupné z: https://www.zdarns.cz/media/files/rada-mesta/2017/RM2017-072/1196-17-oFKIA.pdf

[15] Město Žďár nad Sázavou. *Základní informace.* [online]. 2015. [cit. 20.6. 2018]. Dostupné z: https: https://www.zdarns.cz/mesto-zdar/zakladni-informace

[16] Město Žďár nad Sázavou. *Závěrečný účet města* [online]. 2015. [cit. 20.6. 2018]. Dostupné z: https://www.zdarns.cz/mesto-zdar/hospodareni-mesta/

[17] Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Integrovaný portál MPSV*. [online]. 2018. [cit. 26.10. 2018]. Dostupné z: http://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/uzem

[18] NAHODIL, František. *Veřejné finance v České republice*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-162-5.

[19] NAHODIL, František. *Veřejná správa a financování veřejného sektoru*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014. ISBN 978-80-7380-536-4.

[20] NEMEC, Juraj. *Kontrola ve veřejné správě*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. ISBN 978-80-7357-558-8.

[21] OCHRANA, František. *Hodnocení veřejných projektů a zakázek*. 3., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2004. ISBN 80-7357-033-5.

[22] OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Praha: Grada, 2010. ISBN 978-80-247-3228-2

[23] PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 2., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-052-1.

[24] PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru. 3.*, aktual. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-351-5.

[25] PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-698-1.

[26] POLIÁN, Milan. *Organizace a činnost veřejné správy*. Praha: Prospektrum, 2001. ISBN 80-7175-098-0.

[27] POMAHAČ, Richard a Olga VIDLÁKOVÁ. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0.

[28] PRŮCHA, Petr a Richard POMAHAČ. *Lexikon, správní právo*. 1. vyd. Ostrava: Sagit, 2002. 686 s. ISBN 80-7208-314-7.

[29] PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a správní právo.* Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2014. ISBN 978-80-86775-29-6.

[30] REKTOŘÍK, Jaroslav a Jan ŠELEŠOVSKÝ. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha: Ekopress, 2003. ISBN 80-86119-72-6.

[31] SÝKORA, Jozef. *Praktický výkon finančnej kontroly vo verejnej správe*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-8168-332-9.

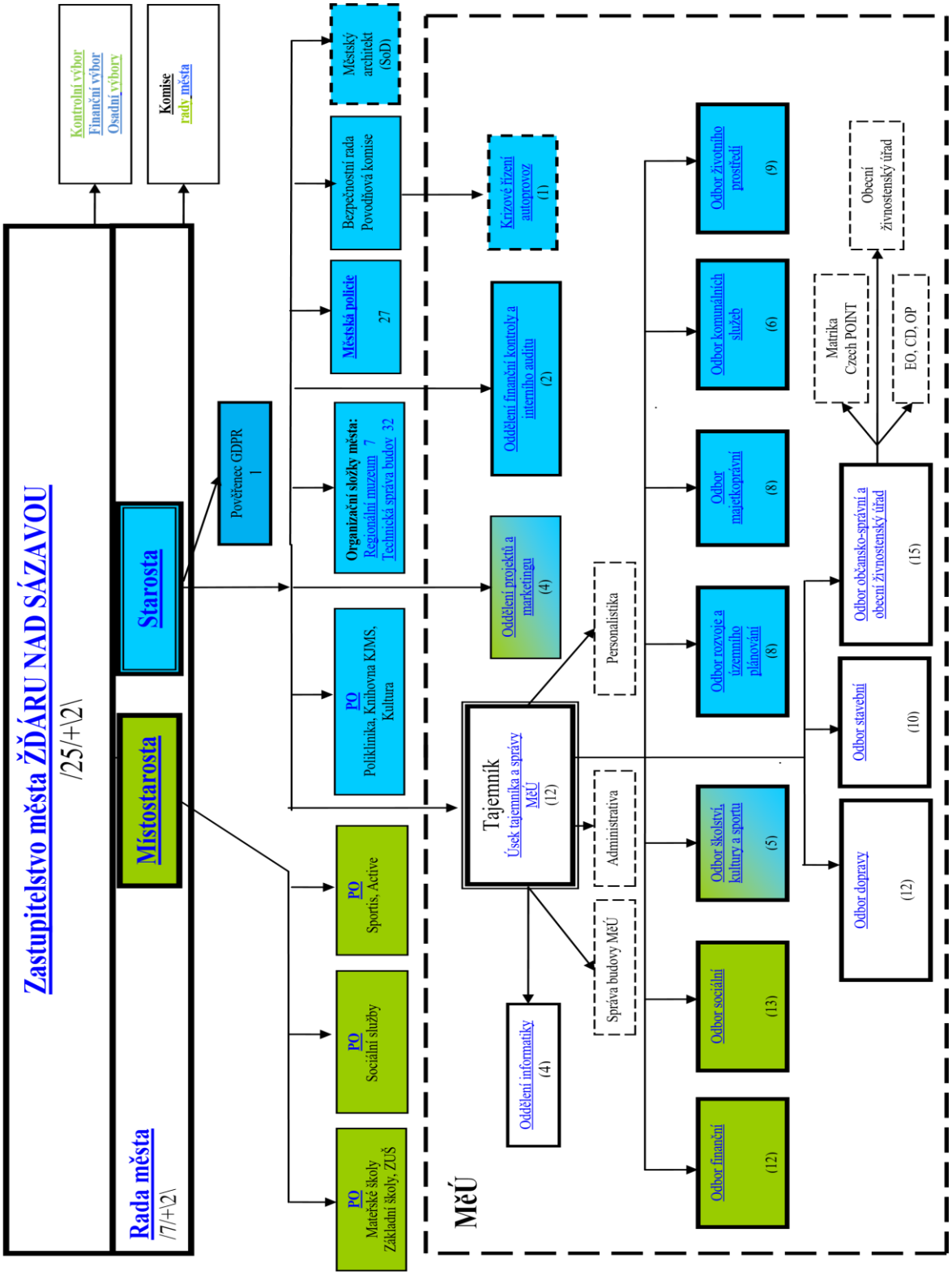
[32] TOMÁŠKOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 115 s. ISBN – 80-210-4177-3.

PŘÍLOHY

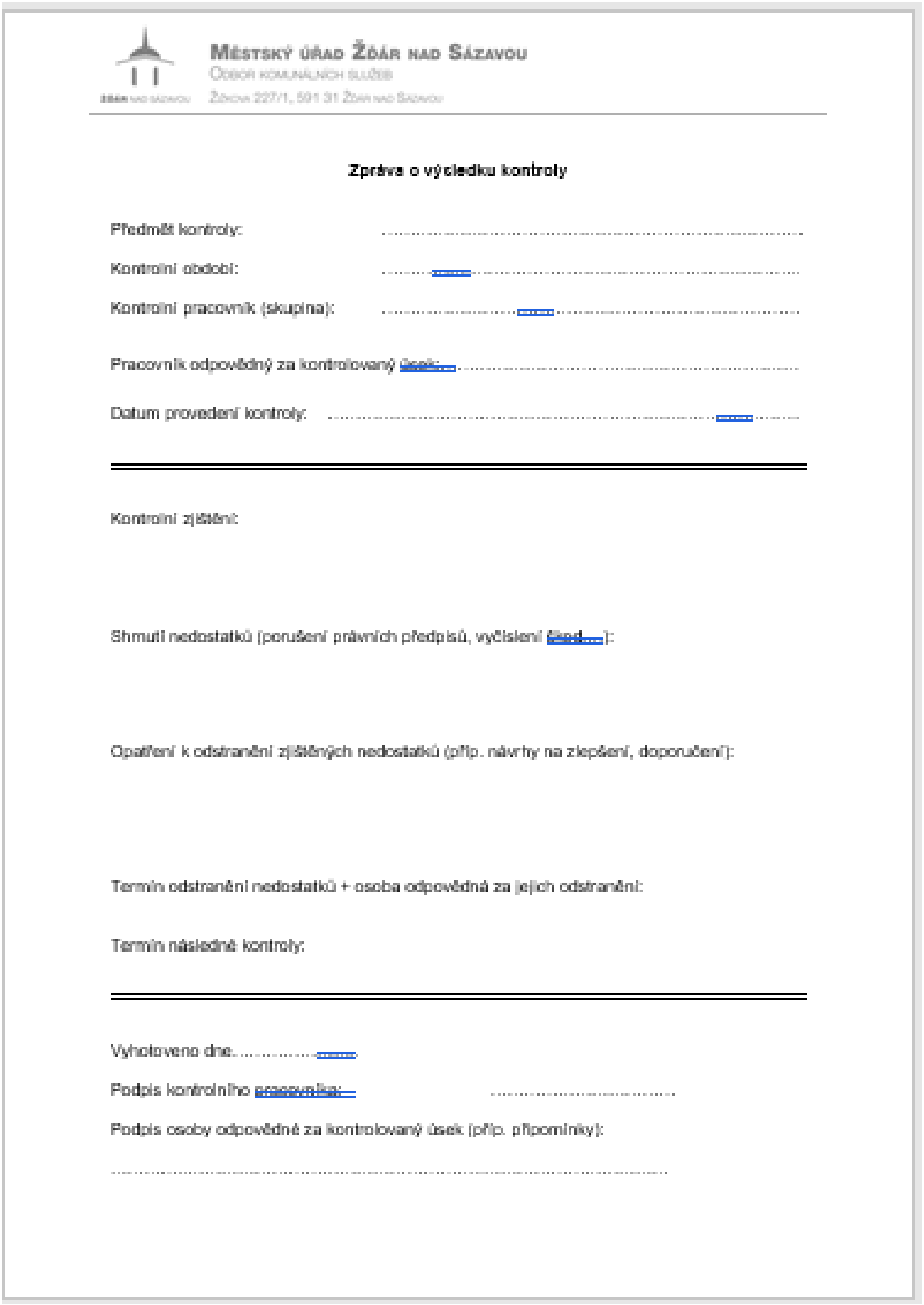
Příloha č. 1 – *Organizační schéma*.....61

Příloha č. 2 – *Formulář zprávy o výsledcích kontroly* 62

Příloha č. 1 – *Organizační schéma*



Příloha č. 2 – ***Formulář zprávy o výsledcích kontroly***



MĚSTSKÝ ÚŘAD ŽĎÁR NAD SÁZAVOU
ODBOR KOMUNÁLNÍCH SLUŽEB
Žižkova 227/1, 591 31 Žďár nad Sázavou

Zpráva o výsledku kontroly

Předmět kontroly: .....

Kontrolní období: .....

Kontrolní pracovník (skupina): .....

Pracovník odpovědný za kontrolovaný úsek: .....

Datum provedení kontroly: .....

Kontrolní zjištění:

Shrnutí nedostatků (porušení právních předpisů, vyčíslení škod ...):

Opatření k odstranění zjištěných nedostatků (příp. návrhy na zlepšení, doporučení):

Termín odstranění nedostatků + osoba odpovědná za jejich odstranění:

Termín následné kontroly:

Vyhotoveno dne.....

Podpis kontrolního pracovníka: .....

Podpis osoby odpovědné za kontrolovaný úsek (příp. připomínky):

.....