

Univerzita Pardubice

Fakulta ekonomicko-správní

Analýza hospodaření vybrané organizace veřejného sektoru

Martin Mazel

**Bakalářská práce
2020**

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Akademický rok: 2019/2020

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Martin Mazel**
Osobní číslo: **E17051**
Studijní program: **B6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná ekonomika a správa: Ekonomika pro kriminalisty a celníky**
Téma práce: **Analýza hospodaření vybrané organizace veřejného sektoru**
Zadávací katedra: **Ústav ekonomických věd**

Zásady pro vypracování

Cílem práce je analýza hospodaření vybrané instituce veřejného sektoru. Student se v práci také zaměří na vnitřní kontrolní mechanismy a jejich působení proti neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků z rozpočtu organizace. Součástí práce bude zhodnocení vynakládání veřejných prostředků a navržení vlastních doporučení.

Osnova:

- Vymezení veřejného sektoru.
- Financování a kontrola organizací veřejného sektoru.
- Analýza hospodaření vybrané organizace veřejného sektoru.
- Zhodnocení hospodaření organizace veřejného sektoru a navržení doporučení.

Rozsah pracovní zprávy: **cca 35 stran**
Rozsah grafických prací: **-**
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

HORIZINKOVÁ, E. a NOVOTNÝ, V. Základy organizace veřejné správy v ČR: (na příkladu veřejných knihoven). 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 248 s. ISBN 978-80-7380-459-6.
MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B. a STEJSKAL, J. Teorie a praxe veřejné ekonomiky. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 263 s. ISBN 978-80-7478-526-9.
OCHRANA, F., PAVEL, J. a VÍTEK, L. Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit. Praha: Grada, 2010. Expert (Grada), 259 s. ISBN 978-80-247-3228-2.
PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. a JETMAR, M. Veřejný sektor – řízení a financování: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Expert (Grada), 483 s. ISBN 978-80-7357-936-4.
STEJSKAL, J. Měření hodnoty veřejných služeb: (na příkladu veřejných knihoven). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 206 s. ISBN 978-80-7478-412-5.

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

Datum zadání bakalářské práce: **2. září 2019**
Termín odevzdání bakalářské práce: **30. dubna 2020**

L.S.

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

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

V Pardubicích dne 2. září 2019

PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem tuto práci 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., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla pod § 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 § 47b 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. 7/2019 Pravidla pro odevzdání, zveřejňování a formální úpravu závěrečných prací, ve znění pozdějších dodatků, bude práce zveřejněna prostřednictvím Digitální knihovny Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 5. května 2020

Martin Mazel

PODĚKOVÁNÍ:

Tímto bych rád poděkoval svému vedoucímu práce, panu Ing. Viktoru Prokopovi, Ph.D., za jeho odbornou pomoc, cenné rady a věcné připomínky, které mi pomohly při zpracování této bakalářské práce.

Dále bych rád poděkoval své rodině za podporu po celou dobu studia.

ANOTACE

Práce pojednává o vymezení veřejného sektoru včetně jeho kontroly příslušnými orgány veřejného sektoru. První část práce obsahuje základní pojmy a seznámení s veřejným sektorem, jeho organizací a orgány. V další části je popsán rozpočet nižšího územně samosprávného celku, jehož analýzou hospodaření se tato práce zabývá v části následující. Analyzovaným územně samosprávným celkem je obec Čejč. Závěr práce obsahuje vnitřní kontrolní mechanismus, kterým se obec snaží předcházet neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků ze svého rozpočtu včetně doporučení.

KLÍČOVÁ SLOVA

veřejný sektor, územní samospráva, obec, analýza hospodaření, vnitřní kontrolní mechanismus

TITLE

Analysis of economy of selected public sector organization

ANNOTATION

This work deals with the definition of the public sector including its control by the competent authorities of the public sector. The first part of the work contains basic concepts and familiarization with the public sector, its organizations and authorities. The next section describes the budget of the lower territorial self-governing unit, whose analysis of the economy is dealt with in the following section. Analyzed territorial self-governing unit is a municipality Čejč. The conclusion of the thesis contains an internal control mechanism, which is located in the city before the preliminary inefficient earning of public funds from your budget, including recommendations.

KEYWORDS

Public sector, territorial self– government, municipality, analysis of economy, internal control mechanism

OBSAH

ÚVOD	11
1 VYMEZENÍ VEŘEJNÉHO SEKTORU.....	12
1.1 VEŘEJNÝ SEKTOR A JEHO ORGANIZACE.....	12
1.2 SUBJEKTY VEŘEJNÉ SPRÁVY	14
1.3 STÁTNÍ SPRÁVA	15
1.4 SAMOSPRÁVA	16
1.4.1 Územní samospráva.....	17
1.4.2 Zájmová samospráva.....	18
1.4.3 Ostatní samospráva.....	18
1.5 PRINCIPY VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	19
1.6 PŘÍČINY EXISTENCE VEŘEJNÉHO SEKTORU.....	20
1.6.1 Mikroekonomické příčiny existence veřejného sektoru	21
1.6.2 Mimoekonomické příčiny existence veřejného sektoru.....	23
1.6.3 Makroekonomické příčiny existence veřejného sektoru.....	24
2 FINANCOVÁNÍ A KONTROLA ORGANIZACÍ VEŘEJNÉHO SEKTORU	26
2.1 FINANCOVÁNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY	26
2.2 ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA.....	27
2.3 STÁTNÍ ROZPOČET.....	29
2.3.1 Rozpočtový proces	29
2.3.2 Rozpočtové zásady.....	30
2.4 ROZPOČTY ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY.....	31
2.5 KONTROLA ORGANIZACÍ VEŘEJNÉHO SEKTORU	32
2.5.1 Finanční kontrola ve veřejné správě	33
3 ANALÝZA HOSPODAŘENÍ VYBRANÉ ORGANIZACE VEŘEJNÉHO SEKTORU.....	39
3.1 CHARAKTERISTIKA OBCE ČEJČ	39
3.2 ORGANIZAČNÍ STRUKTURA OBCE ČEJČ	40
3.3 ANALÝZA HOSPODAŘENÍ OBCE	41
3.3.1 Struktura příjmů obce.....	42
3.3.2 Struktura výdajů obce.....	47
4 FORMULACE ZÁVĚRŮ A DOPORUČENÍ.....	51
4.1 ZHODNOCENÍ HOSPODAŘENÍ OBCE ČEJČ	51
4.2 VNITŘNÍ KONTROLNÍ MECHANISMUS OBCE ČEJČ	52
4.3 PŘÍPADOVÁ STUDIE – ZPRÁVA O VÝSLEDKU PŘEZKOUMÁNÍ HOSPODAŘENÍ ZA ROK 2015 V OBCI ČEJČ ..	53
4.4 ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK	55
4.5 NÁVRH DOPORUČENÍ	56
ZÁVĚR	57
POUŽITÁ LITERATURA	59

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obrázek 1: Dělení veřejné správy v ČR.....	13
Obrázek 2: Rozpočtová soustava ČR	28
Obrázek 3: Rozpočtový cyklus.....	30
Obrázek 4: Systém finanční kontroly ve veřejné správě	34
Obrázek 5: Vztah mezi kontrolou a auditem ve veřejné správě.....	37
Obrázek 6: Vývoj obyvatelstva obce Čejč mezi roky 2010 - 2019.....	39
Obrázek 7: Organizační struktura obce Čejč.....	40

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1: Vývoj příjmů a výdajů obce Čejč mezi roky 2010 - 2018 (v tis. Kč)	42
Tabulka 2: Struktura příjmů obce Čejč mezi roky 2010 - 2018 (v tis. Kč)	43
Tabulka 3: Struktura daňových příjmů obce Čejč mezi roky 2010 - 2018 (v tis. Kč)	43
Tabulka 4: Struktura kapitálových příjmů obce Čejč mezi roky 2010 - 2018 (v tis. Kč)	44
Tabulka 5: Struktura nedaňových příjmu obce Čejč mezi roky 2010 - 2018 (v tis. Kč).....	45
Tabulka 6: Struktura přijatých transferů obce Čejč mezi roky 2010 - 2018 (v tis. Kč)	46
Tabulka 7: Struktura výdajů obce Čejč mezi roky 2010 - 2018 (v tis. Kč).....	47
Tabulka 8: Struktura běžných výdajů obce Čejč mezi roky 2010 - 2018 (v tis. Kč)	48
Tabulka 9: Struktura kapitálových výdajů obce Čejč mezi roky 2010 - 2018 (v tis. Kč).....	49

SEZNAM ZKRATEK A ZNAČEK

ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
DHM	Dlouhodobý hmotný majetek
DNM	Dlouhodobý nehmotný majetek
DSO	Dobrovolný svazek obcí
EU	Evropská unie
FES	Fakulta ekonomicko-správní
FO	Fyzická osoba
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
km	Kilometry
m. n. m.	Metrů nad mořem
MŠ	Mateřská škola
PO	Právnícká osoba
p.a.	per anual
Sb.	Sbírka zákonů
SK	Správce kapitoly
ÚSC	Územně samosprávný celek
ZŠ	Základní škola

ÚVOD

V České republice je výkon veřejné správy svěřen do rukou státní správě a územně samosprávným celkům. Tyto územně samosprávné celky mají svoji samosprávu garantovanou na základě právního zakotvení v Ústavě ČR. Díky tomu jsou vyšší územně samosprávné celky (kraje) a nižší územně samosprávné celky (obce) schopny o svých záležitostech svobodně rozhodovat. Konají tak prostřednictvím svých vlastních orgánů, které si zřizují v rámci svých pravomocí. Obec je základní jednotkou územní samosprávy a představuje nejnižší úroveň veřejné správy, na kterou lze decentralizovat výkon státní správy v přenesené působnosti.

Cílem bakalářské práce je analýza hospodaření obce Čejč, včetně popisu vnitřního kontrolního mechanismu, prostřednictvím kterého dochází k zamezení neefektivního vynakládání veřejných prostředků z obecního rozpočtu. Závěr práce obsahuje zhodnocení vynakládání finančních prostředků a návrh vlastních doporučení.

První část práce je zaměřena na vymezení veřejného sektoru. Následně jsou vyjmenovány subjekty, které jsou k výkonu jednotlivých agend zmocněny právní úpravou. Na členění veřejného sektoru navazuje souhrn znaků státní správy a územní samosprávy. Dále jsou popsány principy veřejné správy, které lze považovat za kritéria, podle kterých je možné definovat typ politického uspořádání kteréhokoliv státu. Obsahem práce jsou také příčiny existence veřejného sektoru. Jednou z částí práce jsou rozpočtové zásady, které představují pravidla pro tvorbu jakéhokoliv veřejného rozpočtu. Bakalářská práce je zaměřena na analýzu hospodaření nižšího územně samosprávného celku. Z tohoto důvodu je obsahem práce i popis rozpočtu takové organizace veřejného sektoru. Nakládání s veřejnými prostředky nesmí být zneužito, čemuž se snaží zamezit principy 3E, které jsou v práci také definovány.

Další část práce obsahuje obecné představení a analýzu hospodaření obce Čejč. Obsahem jsou jednotlivé finanční toky obce, kdy u každého je znázorněn jejich vývoj včetně popisu a příkladu, který spadá do konkrétní kategorie. Následuje zhodnocení celkového hospodaření obce Čejč včetně navržených doporučení, která se týkají vynakládání finančních prostředků. Dále je popsán způsob kontroly, jehož cílem je zajistit nejen zákonné hospodaření s veřejnými prostředky, ale i zveřejňování informací všem občanům ČR. Obsahem práce je případová studie z roku 2015, která má za cíl informovat o chybách, kterých se obec v daném roce dopustila, ale i o tom, jak vypadá výstup z takové kontroly a jaké mohou být opatření k odstranění chyb.

1 VYMEZENÍ VEŘEJNÉHO SEKTORU

Již od doby, kdy se začala společnost formovat a vyvíjet, se spolu s ní rozvíjelo i chápání toho, že lidé v této společnosti sdílí společné cíle a hodnoty. Jedním z těchto cílů byla dobrá úroveň života. Taková úroveň prospívá jak státu, tak jednotlivci, který byl ve státě spokojený a následkem toho ochoten akceptovat vyšší finanční náklady za veřejné služby. Proto je i cílem státu zabezpečit dobrou úroveň žití prostřednictvím svých rozhodnutí. Tuto provázanost občana se státním aparátem lze považovat za základní stavební kámen veřejného sektoru, který má řídicí funkci a veškerá jeho činnost by měla směřovat k naplnění veřejného zájmu. Následující kapitola bude věnována dělení veřejného sektoru, jeho subjektům a také tržním selháním, které zapříčiňují existenci a činnost veřejného sektoru.

1.1 Veřejný sektor a jeho organizace

Veřejný sektor je spolu se sektorem soukromým součástí ekonomik většiny vyspělých zemí. Kooperaci těchto dvou sektorů lze nazvat jako smíšenou ekonomiku. Zatímco soukromý sektor je definován vlastnickými právy, ve veřejném sektoru tomu tak není. Definovat tento pojem lze mnoha způsoby, především díky mnohotvárnosti a různorodosti veřejného sektoru.

Jako jednu z možných teoretických definic lze zmínit tu, která veřejný sektor popisuje jako část národního hospodářství. Tato část je financována z veřejných financí a její kontrola je realizována veřejnou formou v souladu s principem transparentnosti. Rozhodování v ní probíhá prostřednictvím veřejné volby a řízena je veřejnou správou (Mikušová Meričková a Stejskal, 2014). V takto definovaném veřejném sektoru sehrává zásadní roli veřejná správa, která vykonává veřejnou moc ve státě. Touto mocí disponuje sám stát, který realizuje státní správu pomocí ústředních orgánů nebo prostřednictvím subjektů, které jsou ze zákona pověřeny jejím uskutečňováním. Alokace finančních prostředků je uskutečněna na základě veřejné volby.

Každý člen společnosti má ze zákona právo podílet se na vytváření veřejného sektoru a na tom, jak bude řízen. Podílet se na chodu veřejné sektoru může prostřednictvím veřejné volby, která mu umožňuje zvolení svých politických zástupců. Řada rozhodnutí je prováděna právě na politické úrovni, a tak mají političtí zástupci moc rozhodovat nejen o veřejných prostředcích, ale také o celkové podobě veřejného sektoru. Činnost veřejné správy by měla být záměrná, kontinuální, účelná, organizovaná a měla by směřovat k veřejnému zájmu (Horzinková a Novotný, 2013).

Veřejný sektor lze interpretovat ve dvou rovinách (Nečadová, 2009):

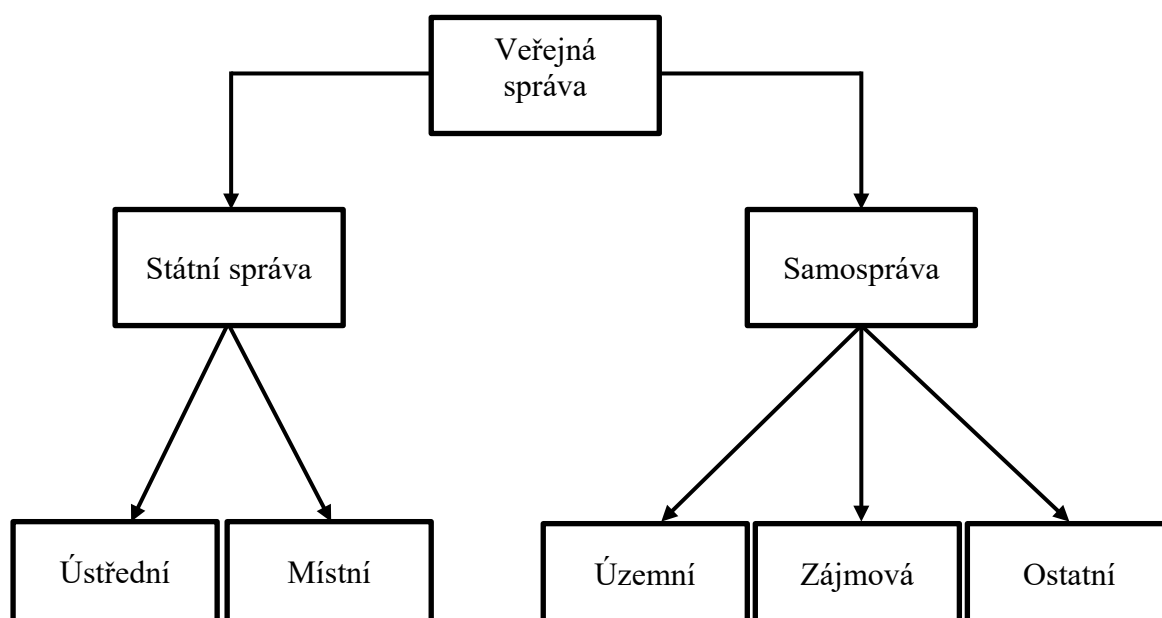
- materiální (funkční)

Ve smyslu materiálním je veřejná správa chápána jako činnost státních a jiných orgánů veřejné moci či ostatních subjektů, kterým byl výkon veřejné správy propůjčen se zámkou dosahování veřejných cílů, a to jak na ústřední, tak na úrovni místní veřejné správy.

- organizační (formální)

Ve smyslu organizační (formální) veřejné správy není kladen důraz na činnost, nýbrž na organizace a subjekty, které jsou způsobilé řešit určité problémy a uskutečňují veřejnou správu v organizačních strukturách. Mezi způsobilé organizace a subjekty lze zařadit správní úřady, které jsou přímými nositeli veřejné správy, anebo úřední osoby, popřípadě veřejná zařízení, která vystupují jako nepřímé subjekty veřejné správy.

Kromě veřejné správy jsou důležitou součástí veřejného sektoru také ostatní organizace, jako například vzdělávací instituty, nemocnice, které také poskytují veřejné služby financované z veřejných prostředků. Tyto prostředky jsou nejčastěji získávány prostřednictvím daní, poplatků a cel. Podstatou veřejný prostředku je transparentnost s jejich nakládáním. Jednotlivé veřejné organizace ČR a jejich dělení jsou zobrazeny na obrázku 1.



Obrázek 1: Dělení veřejné správy v ČR

Zdroj: Provazníková (2015)

1.2 Subjekty veřejné správy

Veškerá činnost veřejné správy je vykonávána pouze takovými subjekty, které jsou na základě Ústavy nebo zákona k takové činnosti pravomocně a kompetenčně uzpůsobeny. Takový subjekt je odpovědný za její realizaci a výkon. Na základě klasické teorie je jediným subjektem veřejné správy stát, který je vůči ostatním subjektům v postavení veřejnoprávního monopolu a může se tak sám rozhodnout, zda přizná těmto subjektům určitý podíl na výkonu veřejné správy či nikoliv.

Mezi základní subjekty veřejné správy patří stát a skupina veřejnoprávních korporací, mezi které patří obce, kraje a profesní komory. Tyto subjekty jsou považovány za nositele a představitele veřejné moci. Mimo jiné realizují veřejnou správu za pomoci svých ústředních orgánů, správních úřadů s územní působností, územních samosprávných orgánů či pomocí fyzických osob. Z funkčního hlediska je správním subjektem rozuměn orgán, který je zákonem uzpůsoben k výkonu veřejné správy, takový orgán je v Ústavě vymezen jako představitel moci výkonné. Veřejnou správou vykonávají také ústavní činitelé a zaměstnanci veřejného sektoru působící na úrovni územních samosprávných celků (Horzinková a Novotný, 2013). Těmito zaměstnanci jsou například zastupitelé zasedající v zastupitelstvu obce nebo tajemník obce, který vykonává veřejnou správu na základě pracovního poměru, nikoliv na základě autonomní vůle občanů.

Dalšími subjekty veřejné správy jsou například veřejný podnik, státní fond, veřejný ústav, případně nadace a fyzické nebo právnické osoby soukromoprávní, v případě splnění podmínek stanovených zákonem. Na základě zákona č. 361/2003 Sb., Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, se mezi subjekty vykonávajícími veřejnou správu v celostátní působnosti řadí také veřejné bezpečnostní sbory, jako jsou Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Bezpečnostní informační služba, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky a v neposlední řadě také Úřad pro zahraniční styky a informace (zakonyprolidi.cz, 2010). Samostatnou kapitolou bezpečnostních sborů je pak obecní či městská policie, která je součástí bezpečnostních sborů, avšak není zřizována orgánem státní správy, nýbrž orgánem samosprávného celku, a to konkrétně zastupitelstvem obce či města. Její působnost je územně vytyčena, a to pouze na území obce (města), kterým byla zřízena, v případě ustanovení veřejnoprávní smlouvy s jinou obcí je její působnost rozšířena i na území této obce (města).

1.3 Státní správa

Státní správa je rozdělena na oblast ústřední státní správy a místní státní správy, která je realizována státem přímo nebo v nepřímé podobě pomocí přenesené působnosti územními samosprávnými celky.

Ústřední státní správa

Za hlavní stavební pilíř ústřední státní správy jsou považována ministerstva, kterých je v České republice čtrnáct a v jejichž čele stojí ministři. Jedná se o monokratický orgán, jehož princip spočívá v rozhodnutí jednoho člověka, který je k takovému úkonu zmocněn, tedy ministra. Jako další orgány ústřední státní správy je možno uvést ostatní správní úřady s celostátní působností. Jedná se o organizační složky státu, které jsou přímými vykonavateli veřejné správy a nejsou podřízeny žádnému jinému správnímu úřadu. Ústřední orgány státní správy spolu s jejich pravomocí a působností lze zřídit pouze zákonem. Okruh působnosti a zásady činností ústředních orgánů státní správy jsou definovány v kompetenčním zákoně č. 2/1969 Sb. Zákon české národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (Informační centrum vlády, 2009).

Vláda není orgánem státní správy, je však tvořena předsedou vlády, místopředsedy vlády a ministry, což jsou vedoucí zaměstnanci ústředních státních orgánů, kteří představují nejvýznamnější orgán výkonné moci. Ministr vlády je jmenován na základě doporučení předsedy vlády prezidentem, stejně jako předseda vlády. Vláda je kolegiálním orgánem, což znamená, že rozhodují specifickým způsobem ve složení několika členů, kteří se společně rozhodnutí podílejí. Těmto rozhodnutím se pak říká usnesení.

Místní státní správa

Veřejná správa se postupem času rozštěpila mezi mnoho orgánů a už není pouze výlučnou činností orgánů státu. Tuto skutečnost lze velice dobře spatřit právě v oblasti místní státní správy, ve které dochází ke značnému podílu samosprávy na společenském řízení a rozhodování.

Místní státní správa se rozlišuje do tří základních modelů (Horzinková a Novotný, 2013):

- Kontinentální model správy,
- Angloamerický model správy,
- Smíšený model správy.

Kontinentální model vznikl ve Francii během Velké francouzské revoluce roku 1789, a proto je označován jako francouzský model správy. V tomto modelu jsou od sebe státní správa a samospráva separovány. Vzniká tak vícestupňová územní samospráva, ve které vedle sebe ve formě dekoncentrátů zároveň fungují orgány samosprávy a státní správy.

Angloamerický model vznikl v Anglii. V Angloamerickém modelu se neuzívá dělení správy na státní správu a samosprávu. Samospráva tak zaujímá výlučné postavení a všechna veřejná správa určitého území je tak vykonávána jako samospráva, přičemž provádění této správy je kontrolováno parlamentem daného státu.

Posledním modelem veřejné správy je **model smíšený**, který vznikl v německy mluvících zemích. V tomto modelu samosprávné celky vykonávají samosprávu jako jejich vlastní samostatnou působnost. Zároveň však realizují státní správu, která je na ně delegována, formou přenesené působnosti. Při vykonávání této působnosti si samosprávné orgány nepočínají jako samospráva, nýbrž jako orgány státní správy. Dochází tak k uskutečňování a naplnění principu subsidiarity, jehož smyslem je rozhodování ve veřejných záležitostech na úrovni co nejnižší a co nejbližší k občanům dané země, tedy na úrovni obcí a krajů.

Zbylou státní správu lze označit jako ústřední správní úřady, kam lze například zařadit Český statistický úřad, Státní úřad pro jadernou bezpečnost nebo Úřad vlády České republiky. Tyto úřady mají povahu úřadu s celostátní působností. V čele těchto a mnoho dalších úřadů stojí předseda, který je obvykle jmenován vládou, ve výjimečných případech přímo prezidentem republiky na návrh vlády.

1.4 Samospráva

Samosprávou je rozuměno právo vykonávat vlastní činnost samovolně, bez podřízenosti a závislosti na správě státní. Subjekty realizující samosprávu, veřejné korporace, vykonávají správu vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a financují ji z vlastních prostředků. Za smysl jejich zřízení lze považovat regulaci a řízení části veřejných záležitostí, která by měla být prováděna v zájmu veřejné společnosti.

Pojem samospráva líčí tři základní profily, ve kterých se lze samosprávu zabývat. První profil je chápán jako územní samospráva, která je územně strukturována. Druhý profil je vnímán jako zájmová samospráva, jež je strukturována věcně. Oba profily pojí autonomní a nezávislý postoj vůči státní správě. Třetí profil se nazývá ostatní samospráva, pro kterou je typické, že není čistě autonomním samosprávným celkem (Horzinková a Novotný, 2013).

1.4.1 Územní samospráva

Realizace územní samosprávy je spjata s určitým územím, na kterém je samospráva vykonávána, přičemž na jednom území může realizovat svoji správu více samospráv různých úrovní. V České republice existují dvě úrovně vykonávající územní samosprávnou činnost (Provazníková, 2015):

- obce,
- kraje.

Základním územně samosprávným celkem je obec. Tato veřejnoprávní korporace nakládá se svým vlastním majetkem a hospodaří s vlastním rozpočtem. Spolu s tím vystupují vlastním jménem v právních vztazích a nesou také odpovědnost plynoucí z těchto právních vztahů. Pojem obec zastřešuje mnoho podob, jako je městys, město nebo statutární město. Působnost tohoto subjektu je vymezena pouze na jeho katastrální území. Spolu se samosprávnou činností je obec povinna provádět i přenesenou působnost, která jí byla svěřena státem. Snahou obce je dosáhnout aktivní participace občanů na rozhodování o věcech, které se jich týkají a zároveň zvýšení občanské zodpovědnosti.

Záležitosti obce jsou spravovány prostřednictvím obecních orgánů. Hlavním z nich je zastupitelstvo obce, což je nejvyšší orgán obce, jehož členové jsou voleni občany obce na dobu 4 let. Povinností obce je zřídit finanční a kontrolní výbor, jejímž úkolem je kontrola zastupitelstva a rady obce, je-li v obci zřízena. Rada obce je výkonným orgánem, jehož členové, stejně jako starosta obce (primátor města), jsou voleni z řad zastupitelstva, avšak pouze, pokud se zastupitelstvo skládá alespoň z 15 členů. Starosta (primátor) pak spolu se svými místostarosty (náměstky) a ostatními zaměstnanci úřadu členem obecního úřadu. K realizaci přenesené státní působnosti může také dopomáhat tajemník, který zajišťuje její výkon a zároveň plní úkoly uložené zastupitelstvem (moderniobec.cz, 2012)

Kraje jsou vyšším územně samosprávným celkem, o jehož zřízení bylo rozhodnuto na základě ústavního zákona (Čmejrek a Bubeníček, 2004). Stejně jako obec, i kraj je veřejnoprávní korporace, která má postavení samosprávného celku a je povinna realizovat přenesenou působnost veřejné správy. Hlavním orgánem kraje je zastupitelstvo, jehož členové jsou voleni občany kraje. Povinností zastupitelstva je zřídit, stejně jako u obce, finanční a kontrolní výbor, a také i výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost. Zastupitelé volí krajskou radu, která je krajským výkonným orgánem. Důležitým krajským orgánem je i krajský úřad, jehož součástí je ředitel, který je přímo odpovědný hejtmanovi kraje.

Posledním krajským orgánem jsou zvláštní orgány, které zřizuje hejtmán kraje pro výkon přenesené působnosti, stanoví-li tak zákon (nuov.cz, 2012).

1.4.2 Zájmová samospráva

Zájmovou samosprávu lze definovat jako společenství osob, které pojí společné zájmy a realizují své zájmy prostřednictvím zájmově samosprávných organizací. Tyto organizace mají podobu veřejnoprávní korporace, v níž členství je buď povinné, nebo dobrovolné. Vytvoření takového orgánu probíhá zákonem, a to konkrétně stavovským nebo profesním předpisem, případně na základě občanského zákoníku nebo jiné legislativy. Mezi zájmovou samosprávu lze zařadit akademickou, hospodářskou, pojišťovnickou, školskou a také profesní samosprávu (Horzinková a Novotný, 2013).

Právě profesní samospráva je druhem zájmové samosprávy, v níž účast je povinná. Profesní samospráva vytváří tzv. komory a jejich účastníkem se může stát pouze taková samostatně výdělečná fyzická osoba, která splňuje určité podmínky přijetí. Mezi ty nejzákladnější podmínky přijetí patří dosažení určitého vzdělání, absolvování praxe a složení profesní zkoušky. Profesní samosprávy jsou zároveň oprávněny vydávat vnitřní předpisy, které jsou pro komory a její členy závazné. Komora nad svými členy vykonává mocenská oprávnění, mezi která patří vybírání poplatků nebo kárná pravomoc s možností ukládání sankcí. Každý člen komory má však právo na přezkum uloženého oprávnění u soudu.

1.4.3 Ostatní samospráva

Jako ostatní samosprávné orgány lze definovat takové instituce, které vykazují pouze některé znaky samosprávy, což znamená, že jsou v řadě věcí nesamosprávné a veřejná správa je na ně delegována pouze v omezené míře. Mezi ostatní samosprávné subjekty lze zařadit veřejné pojišťovny, samosprávu školskou a samosprávu vysokých škol. Jako představitele veřejných pojišťoven lze zmínit tu nejhlavnější, což je Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky.

Samospráva školská probíhá prostřednictvím rady, která může být zřízena buď na základní, anebo střední škole. Dospělí žáci, případně jejich zákonní zástupci, se mohou za pomoci rady podílet na správě své školy. Úkolem školské rady je kromě projednávání návrhů vytváření studijních plánů, výročních zpráv nebo schvalování rozpočtu školy. Vysoké školy vykonávají svoji samosprávnou činnost pouze v malých, zákonem vymezených oblastech. Uskutečňování takové samosprávy zabezpečuje především činností akademického senátu, který je tvořen studenty spolu s akademickými pracovníky a zabývá se nejdůležitějšími tématy veřejné vysoké

školy. Úkol veřejně zastupovat vysokou školu připadá rektorovi, který je představitelem výkonné moci, stejně jako povinnost jmenovat členy disciplinární komise. Vědecká rada, která je tvořena odborníky jak z praxe, tak teorie, je představitelem poradního orgánu. Samotná podoba vysokoškolské samosprávy tkví v možnosti určit, jaký bude počet přijatých studentů ke studiu, stanovení si podmínek přijetí, organizace studia, rozhodování o vlastní organizaci a právech a povinnostech svých studentů. Spolu s těmito pravomocemi může také vysoká škola autonomně hospodařit se svým majetkem. Do samosprávy vysokých škol však může zasahovat i stát, a to rozhodnutím o udělení či neudělení akreditace studijním programům (epravo.cz, 2009).

1.5 Principy veřejné správy

Je-li veřejná správa chápána jako soustava orgánů, které jsou spolu navzájem propojeny, jedná se o organizaci veřejné správy. Uvedený systém se řídí stanovenými organizačními pravidly, která jsou nazývána organizační principy veřejné správy. Názory na počet organizačních principů se liší, stejně tak jako na jejich označení. Mezi základní organizační principy patří následující (Kadečka a Rigel, 2009):

- Princip centralizace

Je-li veřejná správa vykonávána výlučně státem a jeho orgány, jedná se o realizaci veřejné správy formou centralizace. Působnost je přesunuta k nejvyšším orgánům a rozhodovací pravomoc si tak zcela uzurpuje stát a jeho orgány, které řídí tamní správu z centra. V centralizovaně uskupeném státu mnohdy dochází k angažovanosti vyšších orgánů, které zasahují do působnosti nižších orgánů a ovlivňují tak jejich rozhodnutí (Horzinková a Novotný, 2013).

- Princip decentralizace

Decentralizace tkví v tom, že nejvyšší organizační článek přenechá část kompetencí subjektům, které nespádají do hierarchického uspořádání státní správy. Tím pádem nemůže vyšší orgán zasahovat do jejich působnosti a subjekty mohou, v rámci právního omezení, rozhodovat na základě své vlastní iniciativy a dle svého svobodného uvážení. Se svobodu v rozhodování subjekty přebírají také odpovědnost za své činy.

- Princip koncentrace

Pojem koncentrace je používán v oblasti rozdělení kompetencí uvnitř hierarchicky uspořádané organizační struktury. Kompetence mohou být koncentrovány dvěma způsoby, a to horizontálně, kdy dochází k soustředění veškerých kompetencí na stejné úrovni v co možná nejmenším počtu orgánů. Anebo vertikálně, kdy dochází k rozdělení na vyšších, případně na nejvyšších úrovních.

- Princip dekoncentrace

Dekoncentrace souvisí s přenesením kompetencí na jiné subjekty. Od decentralizace se liší tím, že tyto subjekty jsou v přímé podřízenosti k orgánům, které jim tyto kompetence věnovali. I v tomto případě je možné rozlišit dva druhy dekoncentrace. Jedná-li se o případ, kdy jsou subjekty na stejné úrovni, dochází k horizontální dekoncentraci. V případě tohoto typu dekoncentrace se subjekty snaží spolupracovat a fungují na principu součinnosti. V druhém případě se jedná o vertikální dekoncentraci, jejíž princip spočívá v přenesení kompetencí na nižší subjekty, které jsou však stále podřízeny orgánu, který jim tyto kompetence svěřil.

- Princip subsidiarity

Princip subsidiarity souvisí s vykonáváním veřejných služeb a poskytováním veřejných statků na co nejnižších úrovních, které jsou nejbližší občanům daného státu. Tím ses stát snaží zajistit co možná největší zpřístupnění služeb a statků občanům své země. Nejčastěji se jedná o úroveň samosprávných celků, které následně poskytují služby a statky občanům jak prostřednictvím jejich samostatné činnosti, tak v přenesené působnosti. Společně však s těmito kompetencemi přebírají orgány s přenesenou působností i odpovědnost za kvalitu, množství a dostupnost veřejných služeb a statků (ec.europa.eu, 1997)

1.6 Příčiny existence veřejného sektoru

Hlavní příčinou existence veřejného sektoru je nerovnováha ekonomického systému, kterou tento systém není schopen sám vyřešit. Tento stav se označuje jako selhání trhu, při kterém se veřejný sektor snaží doplňovat soukromý sektor a řešit jeho neefektivitu (Mikušová Meričková a Stejskal, 2014). Mezi typické činnosti veřejného sektoru lze zařadit definování právního prostředí, které má posloužit k ochraně práv a majetku jednotlivců, podpoře konkurence v tržním odvětví, ve kterém může dojít k realizaci efektivní alokace zdrojů pomocí tržního mechanismu. Cílem této aktivity je především vytvořit větší nabídku různých statků, na což následně naváže i přirozený pokles ceny těchto statků. Aby nedocházelo k neakceptovatelné míře neefektivity, snaží se veřejný sektor regulovat počet přirozených

monopolů. Dalším úkolem je regulace tržního mechanismu v případě, že by docházelo k existenci externalit. Tyto externality mohou být pozitivní i negativní a jejich dopad ovlivňuje třetí stranu, která není předmětem kompenzace, a tak ovlivňuje i velikost jejího užitku. Posledním úkolem veřejné sekтору je zabývat se důchodovou nerovností, která by mohla v případě dosažení neúnosného sociálního rozdílu mezi bohatými a chudými způsobit sociální nestabilitu.

Příčiny existence veřejného sekтору lze uvést ve třech rovinách, ve kterých dochází k tzv. selhávání tržního mechanismu. První rovinu tvoří **mikroekonomické příčiny**, které jsou spojeny s neefektivní alokací výrobních faktorů, a tím pádem není tržní mechanismus schopen pracovat na hranici svých výrobních možností. Druhou rovinu lze charakterizovat jako **mimoekonomické příčiny**, jejichž cílem je řešit sociální nerovnost, která nastává ve společnosti a dosáhnout tak a udržet sociální smír. Třetí a poslední rovinu představují **makroekonomické příčiny**, v nichž se veřejný sektor snaží napravit nestabilitu makroekonomických agregátů.

1.6.1 Mikroekonomické příčiny existence veřejného sekтору

Příčina existence veřejného sekтору je spojována s neefektivní alokací výrobních faktorů, což následně vede i k neefektivnímu fungování tržního mechanismu, kdy nedochází k výrobě produktů a služeb na hranici výrobních možností, nýbrž pod její hranicí. Výstup je tak mnohdy produkován i v horší kvalitě. Za příčiny této neefektivity lze považovat (Peková, Pilný a Jetmar, 2012):

- Nekomplexní trhy

Podstata nekomplexních trhů tkví v neschopnosti tržního mechanismus pokrýt veškerou poptávku, poněvadž nevytváří potřebné množství trhů. Důvodem neuspokojení poptávky je porušení principu ziskovosti, kdy by náklady na vytvoření a provozování trhu byli vyšší než příjem z poskytnutých služeb. Typickým případem je trh práce, který nedokáže uspokojit poptávku osob předdůchodového či důchodového věku, a to z důvodu, že nabídka práce pro tuto věkovou skupinu je minimální až žádná. V takové situaci by se tyto osoby dostaly do situace hmotné nouze, a právě proto je zde veřejný sektor, který se jim snaží vykompenzovat příjmy, o které přichází díky jejich nemožnosti uplatnění se na trhu práce.

- Asymetrické informace

Asymetrické informace představují nevyvážené informace, které mohou být poskytnuty v různý čas, různé kvalitě, popřípadě jen úzkému okruhu účastníků trhu. Takovou situaci

lze popsat také jako informační převahu, kterou má ve většině případů strana nabídky. Výsledkem takové situace je neschopnost realizovat maximální užitek z tržní aktivity na straně poptávajícího. V takových případech je úkolem veřejného sektoru, aby intervenoval a snažil se o podpoření strany s informačním deficitem. Ideálním řešením problému asymetrických informací je tržní screening, který spočívá v tom, že se méně informovaná strana poučuje, svobodně nabírá informace a postupem času se stává nezávislou na straně více informované.

- Kolektivní statky

Kolektivním statkem se rozumí statek, který je poskytován veřejným sektorem, jeho financování je zajištěno z veřejných prostředků a jeho spotřeba probíhá kolektivně. Kromě veřejného sektoru může být kolektivní statek poskytován i neziskovým sektorem, případně i soukromým sektorem. Zároveň však nelze považovat každý statek, který je poskytován veřejným sektorem za kolektivní. Statky lze dělit dle dvou způsobů (Malý, 1998):

V případě **institucionálního způsobu** se jedná o dělení, které je založeno na způsobu, jakým se rozhoduje o spotřebě těchto statků. Patří sem statky tržní, o jejichž spotřebě se rozhoduje primárně na trhu (např. automobil, tričko). Druhou skupinu tvoří polotržní statky, jejichž poskytování je realizováno prostřednictvím trhu, avšak cena takového statku je ovlivněna pomocí intervencí veřejného sektoru (nájem, elektřina). Poslední skupinu tvoří netržní statky, o jejichž poskytování rozhoduje veřejný sektor prostřednictvím zákonů nebo vyhlášek převážně za nulovou cenu, případně za uživatelský poplatek.

Dle **ekonomického hlediska** se statky dělí podle toho, kdo tyto statky spotřebovává (Mikušová Meričková a Stejskal, 2014). V případě soukromého statku se jedná čistě o spotřebu jednotlivce. Spotřeba takového statku je dána preferencemi individuálního spotřebitele, který statek financuje ze svých prostředků s cílem maximalizovat svůj individuální užitek. Ohledně kolektivního statku se jedná o takový statek, o jehož poskytování je rozhodováno veřejným sektorem prostřednictvím veřejné volby. Jejich financování probíhá z veřejných prostředků a cílem je realizovat kolektivní užitek, čímž se rozumí užitek většího množství spotřebitelů.

Tyto kolektivní statky lze dle Malého (1997) dělit na **čisté kolektivní statky**, které se vyskytují v reálném životě velice vzácně a **smíšené kolektivní statky**, které se vyznačují tím, že nesplňují podmínku nerivality nebo nevylučitelnosti, a proto není možné považovat tento statek za statek čistý. Nerivalita je specifikována jako spotřeba statku jednotlivcem, kterému ze spotřeby plyne určitý užitek, přičemž právě spotřeba tohoto jednotlivce nijak neomezuje ostatní členy společnosti ani jejich užitek plynoucí ze spotřeby tohoto statku

(Provazníková, 2015). Druhým znakem čistého kolektivního statku je nevylučitelnost ze spotřeby. Tuto vlastnost lze označit jako alfu a omegu čistých kolektivních statků, poněvadž pokud lze spotřebitele vyloučit ze spotřeby statku (např. pomocí vlastnických práv), jedná se o statek soukromý, nikoliv o statek čistý kolektivní (Peková, Pilný a Jetmar, 2012):

- Externality

V případě externalit se jedná o vedlejší efekty, které neprochází trhem a působí, buď pozitivním, nebo negativním způsobem, na třetí stranu, která není předmět kompenzace. Jedná-li se o pozitivní dopad externalit, dochází ke zvýšení užítku či výnosu, který je způsoben činností jiného ekonomického subjektu. Naopak zvyšování nákladů subjektu je spojeno s negativními externalitami. Na základě toho lze externality rozlišit do dvou rovin na pozitivní a negativní (Mikušová Meričková a Stejskal, 2014).

- Nedokonalou konkurenci

Veřejný sektor se z možných tří podob nedokonalé konkurence zaměřuje hlavně na regulaci přirozených monopolů, které jsou jako jediný druh monopolu žádoucí strukturou trhu. Tyto monopoly vznikají v odvětvích, ve kterých jsou fixní náklady na vysoké úrovni, zatímco mezní náklady na výrobu klesají s množstvím vyrobené produkce. Tato odvětví lze označit jako síťová odvětví, poněvadž pro realizaci produkce je v tomto odvětví nutné využívat distribuční cesty, kterými budou producenti dopravovat svoji produkci ke spotřebitelům.

Při snaze regulace trhu veřejný sektor převezme přirozený monopol do **veřejného vlastnictví**, kdy je tato regulace chápána jako politika *first best*. Podstata spočívá v poskytování veřejných dotací na úhradu části průměrných nákladů, případně na úhradu ztráty (Peková, Pilný a Jetmar, 2012). Druhou možností je **regulace**, kdy uplatňování této politiky je označováno jako *second best*. K regulaci dochází nejčastěji pomocí státních intervencí, které jsou realizovány ve formě stanovení cenového stropu, jehož cílem je donutit podnik k výrobě určitého množství produkce, které odpovídá minimu průměrných celkových nákladů.

1.6.2 Mimoekonomické příčiny existence veřejného sektoru

Aby mohlo docházet k efektivnímu fungování tržního mechanismu, je důležité, aby poptávající strana byla natolik ekonomicky silná, aby si mohla dovolit nabízené statky a služby. Všichni občané státu však nedisponují podobným, natož pak stejným množstvím peněžních prostředků, aby si mohli dovolit uspokojit alespoň základní potřeby. V takových případech přichází na řadu činnost státu spojená s redistribuční funkcí. Jedná se o činnost státu, která je nejčastěji prováděna prostřednictvím transferů a daňové politiky. Jejím cílem

je dosáhnout alespoň přijatelné úrovně přerozdělených příjmů ve společnosti, ideálně tzv. sociálního smíru. Tuto situaci lze popsat jako stav, při kterém nedochází k žádnému sociálnímu napětí ve společnosti. Především v té části společnosti, jejíž užitek se vyvíjí nadproporcionálně vůči změnám, ke kterým dochází v jejich ekonomických prostředcích.

Transferové platby jsou specifickými veřejnými výdaji, které jsou poskytovány v souladu s principem neekvivalence (Hamerníková a Maaytová, 2010). Tím je rozuměno poskytnutí veřejných prostředků se záměrem pomoci různým subjektům (např. nezaměstnaným nebo chudým), bez podmínky protiplnění. Výsledkem takto poskytnutých peněz je navýšení disponibilního důchodu ekonomických subjektů, které jim dovolí nakupovat a využívat více statků a služeb. Negativní externalitou transferových plateb je však možnost vzniku závislosti na nich.

V rámci daňových nástrojů je nejvíce spojována s realizací redistribuční funkce progresivní daň, která má v ČR určitou formu solidární daně. Uplatněním progresivního zdanění příjmů dochází k proporcionálnímu vývoji daňové sazby závislé zcela na velikosti příjmu ekonomického subjektu. Podstatou progresivního zdanění pak je ve snižování daňového dopadu na subjekty s nižší schopností uhradit své daňové břemeno (tzv. nízkopříjmové subjekty), a zvyšování daňového zatížení vysokopříjmových subjektů, jejichž schopnost uhradit daňové břemeno je vyšší. V případě neúměrné výše daňové sazby ze strany vysokopříjmové části společnosti, může dojít k demotivaci v pracovním výkonu.

1.6.3 Makroekonomické příčiny existence veřejného sektoru

Posledním okruhem, jehož existencí je podmíněna přítomnost veřejného sektoru, jest makroekonomický. Selhání v tomto okruhu souvisí se snahou veřejného sektoru dosáhnout stability ekonomického systému. Jedná se o jednu z novějších oblastí ekonomie, na niž byl brán zřetel zejména díky hospodářskému vývoji ve 20. století (Hamerníková a Maaytová, 2010), konkrétně Velké hospodářské krizi následující po pádu akcií na americké burze Wall Street.

Veřejný sektor se prostřednictvím hospodářské politiky zaměřuje zejména na čtyři agregátní veličiny, které lze znázornit v tzv. magickém čtyřúhelníku. Prvním z cílů je nezaměstnanost v zemi, kterou se stát snaží držet na nízké úrovni a konkrétně do 4 až 5 % p.a. Druhým cílem jest hrubý domácí produkt, který vyjadřuje celkovou hodnotu statků a služeb nově vytvořených v daném státu za určité období (czso.cz, 2019). Jeho procentuální hodnota by se měla pohybovat na úrovni 3 %. Třetím z cílů je inflace, která vyjadřuje změnu průměrné cenové hladiny v posledních dvanácti po sobě jdoucích měsících proti průměru předchozích po sobě jdoucích dvanácti měsíců. Hladina inflace by měla dosahovat maximálně 2 %. Posledním cílem

je saldo obchodní bilance, občas označována také jako platební, bilance. Tento cíl poměřuje export a import a jako jediný z těchto čtyř je vyjádřen v peněžních jednotkách. Výsledná hodnota by neměla být záporná, což by mělo vypovídat o převaze exportu ve státě.

V realitě dochází k nestabilitě ve vývoji jednoho nebo více z výše uvedených makroekonomických cílů, což vede k realizaci stabilizační funkce. Pro stát je však velice obtížné určit, zda je její realizace nezbytná, v jakém rozsahu by měla být uskutečněna, jakými nástroji a zda jsou dosažené výsledky efektivní (Hamerníková a Maaytová, 2010). Kromě těchto problémů se provedení stabilizační funkce potýká i s problémem propojení mezi jednotlivými cíli. Zásah do vývoje jednoho cíle vede mnohdy ke změnám ve vývoji ve třech zbývajících oblastech, což velice komplikuje jakýkoliv pokus dosáhnout optimální situace ve všech makroekonomických oblastech.

První kapitola byla zaměřena na veřejný sektor. Bylo v ní krátce nastíněno jeho dělení a subjekty, které se starají o jeho efektivní chod. Zmíněny byly i principy, na základě kterých veřejný sektor realizuje svoji činnost. V závěrečné části byly objasněny důvody, proč vůbec veřejný sektor existuje a co je jeho úkolem. Následující kapitola je koncipována do dvou částí. Financování veřejného sektoru je vyčleněna první část, která je zaměřena na problematiku státního rozpočtu. Mimo jiné lze v této části najít i principy veřejných financí nebo zásadami. Veřejný sektor je těmito principy a zásadami vázán při sestavování jakéhokoliv rozpočtu, který hospodaří s veřejnými financemi. Druhá část je věnována finanční kontrole a kontrole veřejného sektoru. Společně s kontrolou zde lze nalézt i zmínku o tzv. principech 3E. Zbytek části, věnující se kontrole, popisuje její způsoby a instituce, které se jí zabývají.

2 FINANCOVÁNÍ A KONTROLA ORGANIZACÍ VEŘEJNÉHO SEKTORU

Fungování veřejného sektoru je podmíněno jeho jednoznačným definováním v zákoně. V něm je stanoveno rozdělení i základní principy, v jejichž souladu musí veřejná správa svoji činnost vykonávat. Aby mohla fungovat, je neméně důležité disponovat finančními prostředky, bez kterých by svoji činnost nemohla realizovat.

2.1 Financování veřejné správy

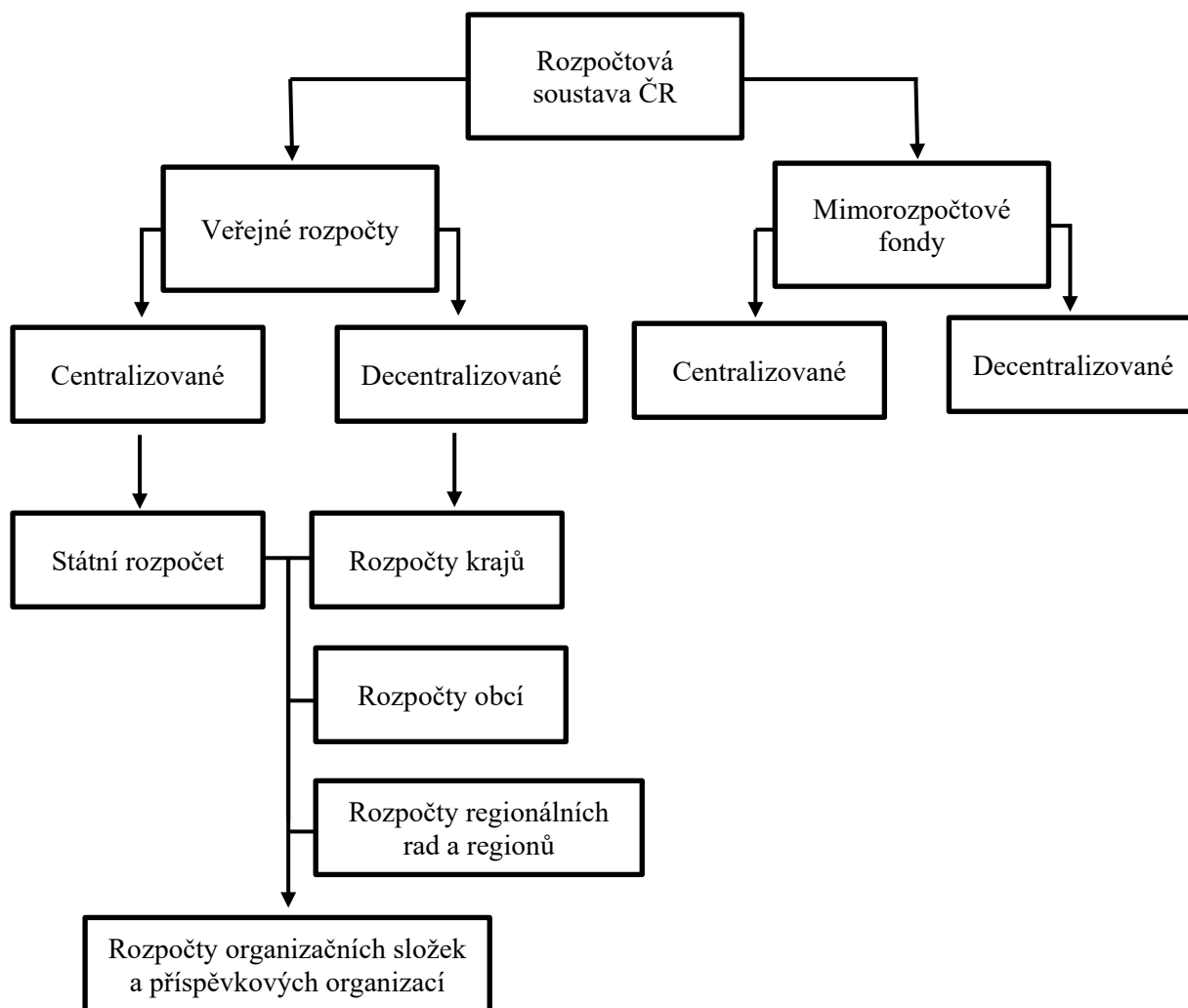
Na financování potřeb veřejné správy a veřejného sektoru se podílí významným podílem finanční management. Jeho obsahem je rozhodování manažerů, jehož výsledkem jsou krátkodobé a dlouhodobé způsoby financování veřejné správy. Hlavními úkoly tohoto útvaru jsou například zkvalitňování rozpočtového plánování, dosahování alokační efektivity při hospodaření s veřejnými prostředky nebo transparentnost účetnictví příjmů a výdajů veřejných rozpočtů (Peková, Pilný a Jetmar, 2008).

Existují však problémy, které ovlivňují činnost manažerů veřejné správy. Ty pak mohou vést k deformaci nebo ztěžování výkonu hlavních úkolů. Jedním z těchto problémů je krátkodobé plánování, kdy management plánuje a operuje s finančními prostředky v časovém horizontu jednoho roku. Tento krátkodobý časový horizont značně komplikuje plánování dlouhodobějších cílů. Množství finančních prostředků je každým rokem jiné. Plánování výdajů na určitou činnost veřejné správy je tak z dlouhodobého hlediska často prováděno na základě odhadů. To může vést až k tomu, že veřejná správa danou činnost raději nebude vykonávat. Dalším problémem je lidský faktor, konkrétně jeho povaha a subjektivní chování. Přesto, že by měl být finanční manažer profesionál, i on je jako každý člověk ovlivňován jeho subjektivním chováním a zájmy. To se v jeho rozhodnutích může projevat ve větší či menší míře, čímž může dojít až k iracionální alokaci veřejných prostředků. Výsledkem pak může být takové rozhodnutí, které je mnohdy v rozporu s objektivním řešením situace a zároveň i v rozporu s principy 3E (právní principy upravující využívání veřejných finančních prostředků – bude vysvětleno níže). Pro efektivní hospodaření rozpočtové soustavy je důležité, aby činnost finančního manažera vykonával profesně zdatný člověk jak na úrovni státní správy, tak i na úrovni územní samosprávy.

2.2 Rozpočtová soustava

Rozpočtovou soustavou je rozuměna soustava veřejných rozpočtů a institucí, která zajišťuje tvorbu, rozdělování, užití a kontrolu toků finančních prostředků v rámci této soustavy (Hamerníková a Maaytová, 2010). Každý veřejný orgán má jak na úrovni státní, tak územní, své vlastní množství finančních prostředků představující veřejný rozpočet, kterým disponuje a se kterým hospodaří. Všeobecně platí, že čím složitější má stát státoprávní uspořádání, tím je složitější struktura veřejných rozpočtů, včetně mimorozpočtových fondů.

Velikost rozpočtové soustavy je ovlivněna mnoha faktory, například ekonomickými (bohatství země) a kulturními (zvyk obyvatel na paternalistickou roli státu, který následkem toho musí vytvářet různé druhy rozpočtů pro zajištění služeb). Dále historickými (historický vývoj státu), sociálními (úroveň života obyvatelstva) nebo demografickými (velikost státu). Jedním z faktorů ovlivňující velikost rozpočtové soustavy je i způsob, jakým vlády jednotlivých států přistupují k veřejnému rozpočtu. Jedním ze způsobů jsou tzv. **státy blahobytu**, v dnešní době též známy a označovány jako skandinávské země (Švédsko, Norsko, Finsko). Ty se orientují na výdajovou stránku rozpočtu a disponují větší rozpočtovou soustavou. Oproti tomu lze zmínit **liberální přístup** některých zemí, jehož fungování je založeno na svobodě jedince z čehož vyplývá, že by měl být každý jednatel schopen postarat se sám o sebe. Takový stát (např. USA) zajišťuje pouze nezbytné veřejné statky a služby (např. obrana, fungování vlády), případně tzv. „záchrannou síť“, která by měla fungovat pro jedince v krizových situacích jako poslední možnost záchrany. Takovému státu pak nevznikají dodatečné náklady na přerozdělování veřejných prostředků, a proto operuje s mnohem menší rozpočtovou soustavou. Mezi těmito přístupy pak stojí **konzervativní přístup**, ve kterém stát financuje svoji část veřejných statků a služeb, ovšem předpokládá také určitou finanční spoluúčasť občanů státu (Ochrana, Pavel a Vítek, 2010).



Obrázek 2: Rozpočtová soustava ČR

Zdroj: Hamerníková a Maaytová (2010)

Rozpočtová soustava ČR, která je zobrazena na obrázku 2, je tvořena skupinami veřejných rozpočtů a mimorozpočtovými fondy. Z hlediska objemu finančních prostředků a je první zmiňovaná oblast mnohonásobně větší. Spadají sem totiž centrální rozpočty vlády, mezi které patří především státní rozpočet nebo Národní fond, a rozpočty místních samospráv, kam spadají rozpočty krajů (14) a obcí (6 253). Veškeré tyto veřejné rozpočty jsou vytvářeny, rozdělovány a užívány na principu **nenávratnosti**, **neekvivalence** a **nedobrovolnosti**. Princip **nenávratnosti** je chápán následovně. Občané, kteří se podílí na tvorbě veřejných rozpočtů (hlavně odvodem daní), nemají právo na vrácení jimi vynaložených prostředků do veřejných rozpočtů. Občan tak nemá možnost reklamace finančních vztahů, které jsou pravomocně realizovány na základě zákona. **Neekvivalence** je popisována jako nerovnost mezi finanční částkou, kterou jedinec odvede státu, a příjmem, ať už finančním nebo v podobě statků či služeb, který ze strany státu obdrží. Princip **nedobrovolnosti** je založen na vynutitelnost na základě zákona. K finančním vztahům mezi občanem a veřejným orgánem často nedochází

na základě ekonomické výhodnosti pro oba subjekty, nýbrž pouze pro jednoho – veřejný orgán. Nedodržení zákona, tedy porušení principu nedobrovolnosti, je spojeno s různými, především finančními, postihy (Maaytová, 2014).

2.3 Státní rozpočet

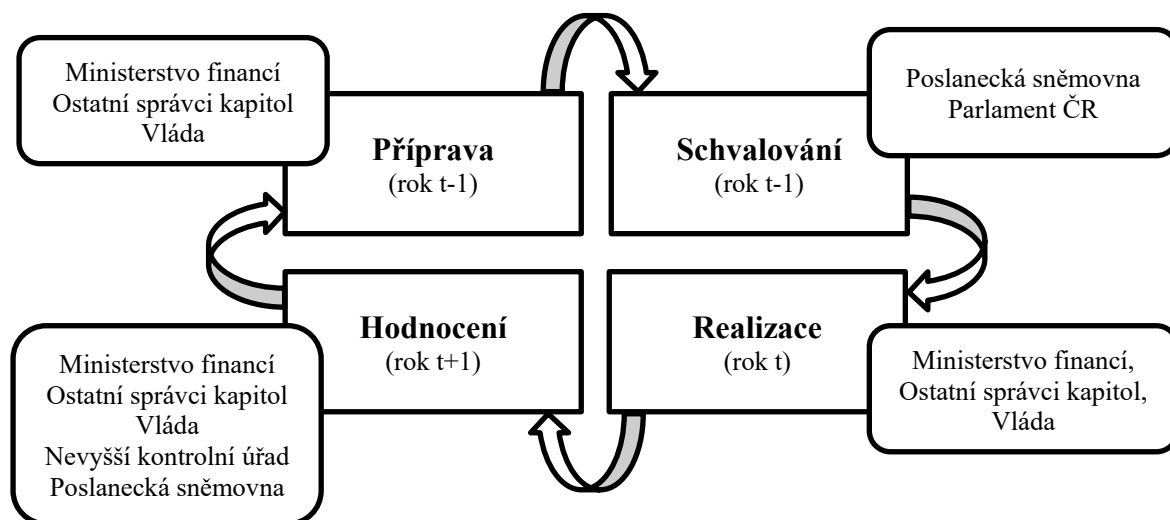
Státní rozpočet má podobu centralizovaného fondu peněžních prostředků a je považován za nejvýznamnější veřejný rozpočet využívaný ústřední vládou k hospodaření státu. Na státní rozpočet lze pohlížet z různých pohledů (mvr.cz, 2009). Lze na něj pohlížet z **účetního hlediska**, kdy je považován za nejdůležitější **bilanci příjmů a výdajů**. U tohoto pohledu je nejdůležitější **saldo** státního rozpočtu, tedy do jaké výše jsou schopny příjmy rozpočtu pokrýt jeho výdaje. Další možností je pohlížet na rozpočet jako na **finanční plán**, ve kterém je přesně stanoveno, jakých cílů (např. jaké výše příjmů a výdajů) by mělo být v následujícím rozpočtovém období dosaženo (Maaytová, 2014). V posledním případě je státní rozpočet vnímán jako **právní norma**. Státní rozpočet je každoročně projednáván a sestavován na rozpočtové období dlouhé jeden rok. Stejně jako právní normy prochází hlasováním, které provádí pravomocné orgány veřejné správy. Po tomto hlasování vejde v platnost jako zákon vydaný ve sbírce zákonů.

2.3.1 Rozpočtový proces

Rozpočtový proces zahrnuje několik kroků a rozhodnutí subjektů, jehož výsledkem je pak veřejný rozpočet. Rozpočtový proces je složen z mnoha činností. Kromě naplnění stanovených cílů veřejného rozpočtu je součástí rozpočtového procesu také příprava rozpočtu, jeho schválení, i vyhodnocení naplnění cílů (zpětná vazba). Právě proto je rozpočtový cyklus, během kterého jsou uskutečněny všechny tyto činnosti, delší než 2 roky. Návrhem státního rozpočtu je pověřeno Ministerstvo financí ČR. Jednotlivé kroky se pak nazývají **etapy rozpočtového procesu**, které jsou zobrazeny na obrázku 3.

První etapou je **příprava**, která vychází ze střednědobého výdajového rámce. Tento výdajový rámec je sestavován na dobu delší než 2 roky a představuje celkový strop výdajů státního rozpočtu přesahující časový horizont jednoho roku (Peková, Pilný a Jetmar, 2008). Cílem tohoto rámce je, v případě, kdy by nastaly vyšší výdaje, než jsou výdaje plánované, zabránit přeměrování těchto výdajů na dodatečné výdaje. Druhou etapou je **schvalování**, ve které, je návrh sestavený vládou předložen poslanecké sněmovně. Návrh je v poslanecké sněmovně projednán, připomínkován a schválen, případně neschválen. Nastane-li situace, kdy by poslanecká sněmovna neschválila návrh státního rozpočtu do začátku

roku, na který má být státní rozpočet sestaven, stát musí hospodařit podle tzv. rozpočtového provizoria. Podle toho provizoria musí stát hospodařit do nabytí účinnosti zákona o státním rozpočtu. Rozpočtové provizorium stanovuje výdaje jednotlivých kapitol státního rozpočtu ve výši jedné dvanáctiny celkových výdajů rozpočtu předchozího roku. Třetí etapou je **realizace**, která je chápána jako hospodaření s finančními prostředky dle sestaveného rozpočtu. Poslední etapou rozpočtového procesu je **kontrola**, kterou zajišťuje Ministerstvo financí a Nejvyšší kontrolní úřad. Tyto orgány jsou následně povinny o výsledcích kontroly informovat vládu a parlament.



Obrázek 3: Rozpočtový cyklus

Zdroj: Nahodil (2014)

2.3.2 Rozpočtové zásady

Při přípravě státního rozpočtu jsou východisky nejen ekonomické vyhlídky země, ale i její historický vývoj a údaje (např. hospodaření z předchozích let). Tato východiska lze pak označit jako rozpočtové zásady (Peková, Pilný a Jetmar, 2008), které shromažďují požadavky na konstrukci nejen státního rozpočtu, ale i na konstrukci jiných veřejných rozpočtů. Jednou ze zásad je **zásada každoročního sestavování a schvalování**, která deklaruje každoroční sestavování rozpočtu na jeden kalendářní rok a zároveň umožňuje přehlednější kontrolu příjmů a výdajů. Prostředky, které nebudou vyčerpány do konce roku, je nutné vrátit jejich poskytovateli, což vede mnohdy k neúčelovému a nadměrnému čerpání finančních prostředků před koncem roku. Další zásadou je **zásada reálnosti rozpočtu**. Tato zásada klade důraz na co nejpřesnější schopnost odhadnutí velikosti příjmů a výdajů rozpočtu. Reálnost rozpočtu má zabránit případným přesunům finančních prostředků, které mohou vzniknout nesprávným odhadem velikosti výdajových položek. **Zásada jednotnosti** rozpočtu představuje jednotnou

konstrukci veřejných rozpočtů. Díky tomu je možné veškeré záznamy jednotlivých operací, které probíhají ve všech druzích veřejných rozpočtů, podrobit vzájemné komparaci. Další zásadou je **zásada úplnosti**, která klade důraz na to, aby státní rozpočet zaznamenával veškeré finanční operace spojené s veřejnými prostředky. **Zásada vyrovnanosti** se v posledních letech uplatňuje čím dál méně a místo toho se přistupuje spíše k sestavování deficitního rozpočtu, který může vést až k podpoře růstu ekonomiky. Pokud stát hospodaří s deficitním rozpočtem, může ho tato situace motivovat k efektivnímu vynakládání veřejných prostředků. To může mít za následek efektivnější fungování ekonomiky a spokojenost občanů. Ti pak budou ochotni zaplatit více za kvalitní veřejné statky a služby. Předposlední zásadou je **zásada hospodárnosti**, jež se snaží o co nejekonomičtější využívání finančních prostředků. Tyto finanční prostředky mají stanoven účel využití, který musí být dodržen. Poslední zásadou je **zásada publicity rozpočtu**. Cílem této zásady bylo původně zabránit tajnému hospodaření vlády s veřejnými prostředky. Proto je stát nucen zveřejňovat veškerou svoji činnost spojenou s veřejnými prostředky. Dochází tak k veřejnému projednávání státního rozpočtu, který je následně veřejně vydán jako zákon ve sbírce zákonů. Stejně tak tomu je i u krajů a obcí, které mají také povinnost zveřejňovat svůj rozpočet a veškerou činnost s ním spjatou.

2.4 Rozpočty územní samosprávy

Každá veřejná instituce má svůj vlastní rozpočet, se kterým hospodaří. Například stát má státní rozpočet, který má formu centralizovaného rozpočtu. Ne jinak tomu je u samosprávných celků, jako je kraj nebo obec. Sestavení rozpočtu patří mezi jedny z nejdůležitějších povinností každé samosprávy, poněvadž reflektuje její finanční možnosti a napomáhá při hospodaření s finančními prostředky.

Vzhledem k zaměření bakalářské práce na analýzu organizace veřejného sektoru, konkrétně samosprávného celku, kterým je obec, bude tato část více orientována na obecní rozpočet. Rozpočty územní samosprávy, tedy i obecní rozpočet, jsou jedny z důležitých článků soustavy veřejných rozpočtů. Jejich vlastnosti nebo pravidla se často shodují s hlavním rozpočtem ve státě – státním rozpočtem. Rozpočty obcí jsou sestavovány na jeden fiskální rok, který je v ČR totožný s kalendářním rokem. V čem jsou však rozpočty obcí odlišné od státního rozpočtu je to, v jaké rozpočtové bilanci obce své rozpočty sestavují. Zatímco státní rozpočet je sestavován spíše s deficitem, ten obecní je sestavován ve stavu vyrovnanosti příjmů a výdajů. Kromě obecního rozpočtu obec zřizuje peněžní fondy, kde může taktéž soustřeďovat své finanční prostředky. Tyto prostředky jsou však účelově vázány na předem určenou činnost. Veškerý pohyb financí v obci je však realizován prostřednictvím obecního rozpočtu.

Ten je hlavním nástrojem hospodaření obce, a proto je nutná evidence veškerého pohybu finančních prostředků v obci.

Obec může získávat prostředky na svůj chod různými způsoby. První z nich je prostřednictvím jiných institucí veřejného sektoru. Mezi tyto instituce patří například nadnárodní instituce, v případě ČR se jedná o Evropskou unii. Ta každoročně poskytuje tuzemským rozpočtům velké množství finančních prostředků prostřednictvím dotačních programů. Další je stát, který obci může poskytovat prostředky například ve formě dotací ze státního rozpočtu, a to jak návratných tak nenávratných. Tyto dotace mohou mít například formu příspěvku na výkon přenesené státní působnosti. Neméně důležitou institucí je kraj, který může ve vztazích s obcí figurovat dvojím způsobem. V pozici zprostředkovatele, kdy prostřednictvím krajského rozpočtu stát rozvádí obcím například výnosy ze sdílených daní. Nebo v roli, ve které poskytuje vlastní finanční prostředky, je-li na to finančně silný.

Jednou z věcí, čím je samospráva definována, je její samosprávná činnost. Jedná se o činnost obce, kterou stát nemá zákonné právo ovlivňovat, pouze ji kontrolovat. Jedná se zároveň o jednu z možností na získání dodatečných finančních prostředků. Mezi nejvýznamnější příjmy patří příjem obce z majetku, se kterým může volně hospodařit. Obec ho může například pronajímat či prodat, a veškerý výnos z této činnosti pak plyne do jejího rozpočtu. Další významnou položku tvoří příjmy z finančního majetku, tedy finanční investice do cenných papírů nebo obchodování s nimi. Méně zásadní položkou jsou místní poplatky, které jsou vybírány od občanů obce, nejčastěji jako poplatek za psa či za svoz odpadu.

Mezi další možnosti financování obce patří i vztahy obcí s ostatními orgány na finančním trhu, jako jsou právnické osoby ve formách podniků či bank. V těchto vztazích může obec využít různé druhy návratných příjmů, jako jsou krátkodobé, střednědobé nebo dlouhodobé úvěry (Peková, Pilný a Jetmar, 2008) a jiné.

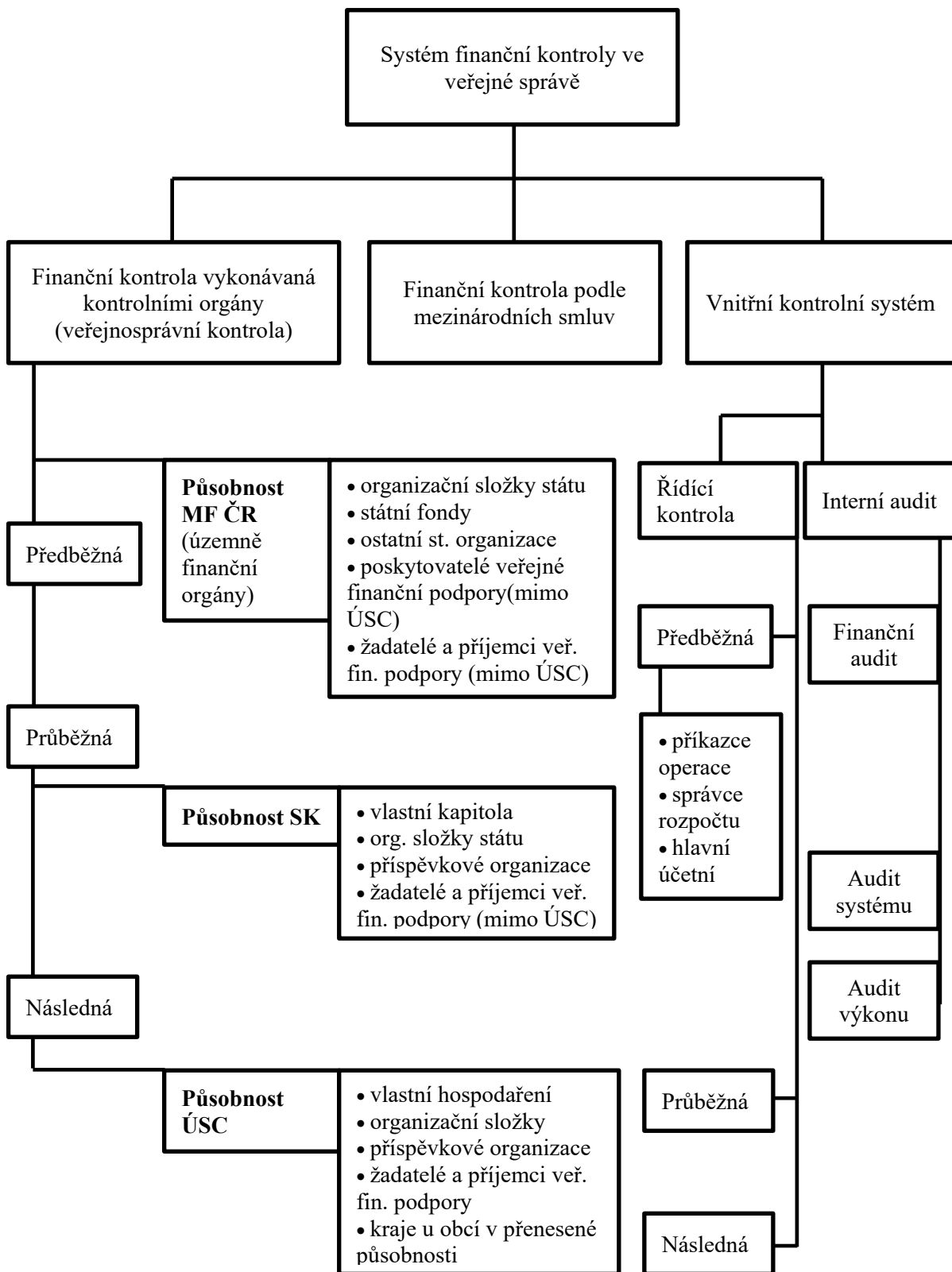
2.5 Kontrola organizací veřejného sektoru

Žádná řídicí činnost není bez chyb, a ne jinak tomu je i u činnosti veřejného sektoru. Proto dochází ke správním kontrolám z důvodu předcházení nebo nápravy chyb, které by v procesu správních činností mohly nastat nebo již nastaly. Správním kontrolám je tak věnována následující část, ve které budou blíže popsány jednotlivé způsoby kontroly veřejné správy.

2.5.1 Finanční kontrola ve veřejné správě

Finanční kontrola, která je definována zákonem číslo 320/2001 Sb., Zákon o finanční kontrole ve veřejné správě, je označována jako soubor činností, jejichž princip spočívá ve zkoumání souladu stavu předpokládaného se stavem skutečným (zakonyprolidi.cz). Tento zákon je podstatnou součástí finančního práva, poněvadž definuje organizaci a rozsah finanční kontroly. Kontrola může být prováděna mezi institucemi veřejné správy, mezi institucí veřejné správy a subjekty, které buď poptávají či čerpají veřejnou finanční pomoc, případně v rámci veřejné správy. Jako veřejnou finanční pomoc lze označit dotaci, příspěvky, návratné finanční výpomoci nebo další prostředky, které plynou ze státního rozpočtu, případně z rozpočtů na něm vázaných.

Zákon o finanční kontrole se snaží zdokonalit realizaci předběžné, průběžné a následné kontroly, jež připadá do působnosti řídicích orgánů veřejné správy. Jeho součástí je i nakládání a využívání finančních prostředků, jež je spojováno s obecnými principy, též známými jako principy 3E. Tyto principy mají formu právních předpisů, kterou formulovalo Evropské společenství. Podstatou těchto principů je, aby byly finanční prostředky využívány hospodárně (*Economy*), efektivně (*Effectively*) a účelně (*Efficiency*). **Hospodárnost** je definována jako dosahování předem stanovených cílů a úkolů s co nejnižším vynaložením zdrojů, přičemž dosažené cíle a úkoly musí být v odpovídající kvalitě. Druhým obecným principem je **efektivnost**. Tento princip lze chápat jako způsob použití veřejných prostředků, kterým je dosaženo nejvyšší možné kvality, množství a užitku plněných úkolů ve srovnání s množstvím prostředků vynaložených na jejich zajištění. Úkolem principu účelnosti je stanovit, zda bylo nebo nebylo využití zdrojů racionální. Samotná **účelnost** je pak spojena s optimální mírou dosažení cílů při plnění stanovených úkolů (Nemec, 2010).



Obrázek 4: System of financial control in public administration

Zdroj: Rektořík a Šelešovský (2003)

Finanční kontrola je podkategorií finančního řízení, jejímž cílem je zabezpečit hospodaření s veřejnými prostředky. Dle obrázku 4 je zřejmé, že finanční kontrola veřejné správy se skládá z **veřejnosprávní kontroly**, která je realizována kontrolními orgány veřejné správy, kterými jsou Ministerstvo financí ČR, správci kapitol a územní samosprávné celky. Druhou částí je kontrola, jež je vykonávána **podle mezinárodních smluv**, kterými je Česká republika vázána. Tuto kontrolu provádí mezinárodní organizace, které se zaměřují na kontrolu zahraničních prostředků. Poslední částí je **vnitřní kontrolní systém** v institucích veřejné správy, který je upraven požadavky Evropské komise. Tato část se dělí na dva podsystémy, kterými jsou řídicí kontrola a interní audit (Rektořík a Šelešovský, 2003).

Finanční kontrola má za cíl dosáhnout dodržování právních předpisů a opatření, které jsou stanoveny jak ústřední vládou ČR, tak nadnárodními institucemi. Snaží se chránit veřejné prostředky před riziky, jako je například zpronevěra veřejných prostředků prostřednictvím veřejných zakázek. Podává řádné a včasné informace vedoucím orgánům veřejné správy o využívání veřejných prostředků a dohlíží na realizaci veřejné správy v souladu s naplňováním podstatou 3E.

Veřejnosprávní kontrola

První institucí, která realizuje, řídí a koordinuje veřejnosprávní kontrolu, je **Ministerstvo financí ČR**. Jedná se o ústřední správní úřad vykonávající finanční kontrolu, který má k dispozici kompetentní orgány, k nimž patří finanční ředitelství a finanční úřady. Dalším orgánem je **správce kapitoly**, jehož prvotním úkolem je vytvoření systému finanční kontroly. Tento systém má udržovat výkon veřejné správy v souladu s principy 3E. Kromě toho slouží i k vyhodnocování a zjišťování stavu finančních, provozních a jiných rizik. Jeho snahou je minimalizovat výskyt a dopad těchto rizik na veřejnou správu. Prostřednictvím tohoto nástroje provádí kontrolu jak svého hospodaření, tak hospodaření organizačních složek státu a příspěvkových organizací svěřených do jeho působnosti (Nahodil, 2014). Kraje a obce představují poslední instituci, též označovanou jako **územní samosprávné celky**. Tyto celky zajišťují kontrolu svého hospodaření, hospodaření vlastních organizačních složek a příspěvkových organizací ve své působnosti. Kraje pak navíc uskutečňují kontrolní funkci vůči obcím. Na základě této kontroly pak kraj mimo jiné rozhoduje, zda obci poskytne či neposkytne prostředky ze státního rozpočtu, fondu nebo Národního fondu.

Finanční kontrola podle mezinárodních smluv

Mezinárodní organizace (např. Evropská unie nebo NATO) jsou oprávněny na základě mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, uskutečňovat finanční kontrolu orgánů veřejné správy České republiky. Zároveň může i požádat orgány veřejné správy České republiky o kooperaci při výkonu finanční kontroly. Tyto orgány jsou pak povinny tomuto požadavku vyhovět. V rámci spolupráce pak dotčené orgány sdílí informace o předmětu, účelu a výsledku kontroly (Rektořík a Šelešovský, 2003).

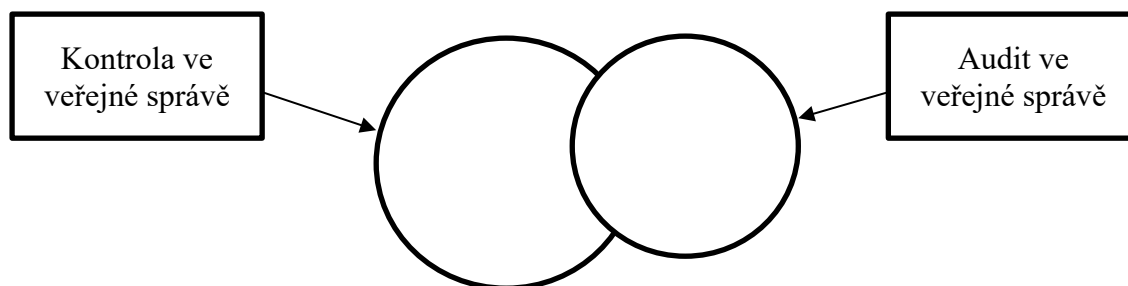
Vnitřní kontrolní systém

Vnitřní kontrolní systém slouží k udržování výkonu veřejné správy v souladu s principy 3E. Zároveň však vyhodnocuje a zjišťuje stav finančních, provozních, právních či jiných rizik, u kterých se následně snaží minimalizovat jejich výskyt a dopad (Nahodil, 2014). Mimo jiné poskytuje i informace kompetentním orgánům veřejné správy o přítomnosti neuspokojivého stavu a o způsobu, jakým bude realizována náprava těchto skutečností. Vnitřní kontrolní systém je postaven na úspěšné součinnosti dvou pilířů, které se vzájemně doplňují. Jedním z nich je **řídící kontrola** a druhým **interní audit**. **Řídící kontrola** je realizována subjekty, které jsou buď součástí hierarchického uspořádání orgánu veřejné správy, jehož kontrolu provádí nebo se jedná o vyčleněného zaměstnance. Z teoretického pojetí se však v obou zmiňovaných případech jedná o subjekt, který je funkčně nezávislý na řídicích orgánech veřejné správy. Z praktického hlediska však neexistuje žádný způsob, jak kontrolovat veřejný sektor, aniž by bylo plně eliminováno jeho selhání nebo zneužití.

Kontrola a audit jsou často chápány jako synonyma, je však nutné je vnímat jako dva různé pojmy. Kontrola slouží k označení jedné z pěti základních manažerských funkcí. Z praktického hlediska je jejím úkolem zajistit zpětnou vazbu organizaci, prostřednictvím které zjistí, zda procesy v ní probíhající směřují k dosažení stanovených cílů. Zatímco audit je systematický proces získávání informací o ekonomických činnostech organizace, které jsou následně objektivně vyhodnocovány. Cílem je zjistit reálnou odchylku mezi získanými informacemi a stanovenými kritérii, která je následně prezentována zainteresované straně (Dvořáček, 2003).

V teoretické a praktické rovině musí být pamatováno ještě na jednu věc, a to na audit ve veřejné správě. Audit a kontrola veřejné správy jsou často zaměňovány. Jak ukazuje obrázek 5, mezi auditem a kontrolou veřejné správy existují určité styčné body, kdy se svojí činností překrývají nebo doplňují. Proto nelze říci, že se jedná o dvě zcela odlišné činnosti. Mnohdy jsou tyto dvě činnosti prováděny současně, vychází ze stejných dat, ale liší se organizací,

kteřá ji realizuje. Je však nutné dodat, že rozdíly, které mezi kontrolou a auditem ve veřejné správě existují, jsou zásadní.



Obrázek 5: Vztah mezi kontrolou a auditem ve veřejné správě

Zdroj: Nemeč (2010)

Interní audit ve veřejné správě je definován v zákoně č 320/2001 Sb., a to konkrétně v § 28. odst. 2 zákona o finanční kontrole ve veřejné správě (zákonyprolidi.cz, 2001). Za úkol auditu je považováno objektivní přezkoumání a vyhodnocení vybraných operací. Hlavně pak konzultační činnost zaměřená na přidávání hodnoty a zlepšování procesů v organizaci. Pro tento účel pak audit poskytuje různá doporučení, analýzy, hodnocení, informace nebo konzultace. Konzultační činnosti může být využito prostřednictvím specifického požadavku vedoucího zaměstnance veřejné správy. Obvyklou náplní konzultací je vydávání stanovisek. Ty jsou vypracovány pro zhodnocení současného stavu a jsou odrazovým můstkem pro zlepšující návrhy. Další možností je přímá konzultace se zaměstnanci (mvr.cz, 2018). Konzultační činnost však nesupluje činnosti vedoucích zaměstnanců, tudíž je ani nezbavuje odpovědnosti jim přidělené. Interní audit je vykonáván prostřednictvím orgánu, který je k jeho realizaci pověřen. Tento orgán je součástí státního úřadu a je odpovědný organizačnímu celku, v jehož rámci byl zřízen (např. ministerstvu). Interní audit je realizován podle zákona nebo mezinárodně uznávaných standardů.

Zvláštní kapitolou kontroly veřejné správy je pak externí audit. Zásadní podmínkou existence externího auditu a změnou oproti auditu internímu je fakt, že je vykonáván odborníky, kteří nejsou zaměstnanci auditované společnosti. Tito odborníci jsou tak zcela nezávislí na společnosti, kterou auditují, což jen podporuje důvěryhodnost takového šetření (Dvořáček, 2003). Nejvyšším auditním orgánem pro realizaci externího auditu je, na základě Lidské deklarace z roku 1977, Mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí (INTOSAI). Tato instituce má za úkol prověřovat účinnost interního auditu (nku.cz, 2017). Dalším úkolem je realizovat audit hospodaření a účetnictví, včetně auditu spojeného s principy 3E. Samostatnou skupinou je audit, který provádí Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ).

Ten provádí auditorskou činnost v národních podmínkách. Členové NKÚ jsou jmenováni Parlamentem ČR. Tomuto orgánu zákonodárné moci předkládají své kontrolní výstupy. Je však na moci zákonodárné i výkonné zcela nezávislý (nku.cz, 2017). Správu auditorské profese na území ČR provádí Komora auditorů, která je zřízena zákonem jako samosprávná profesní organizace.

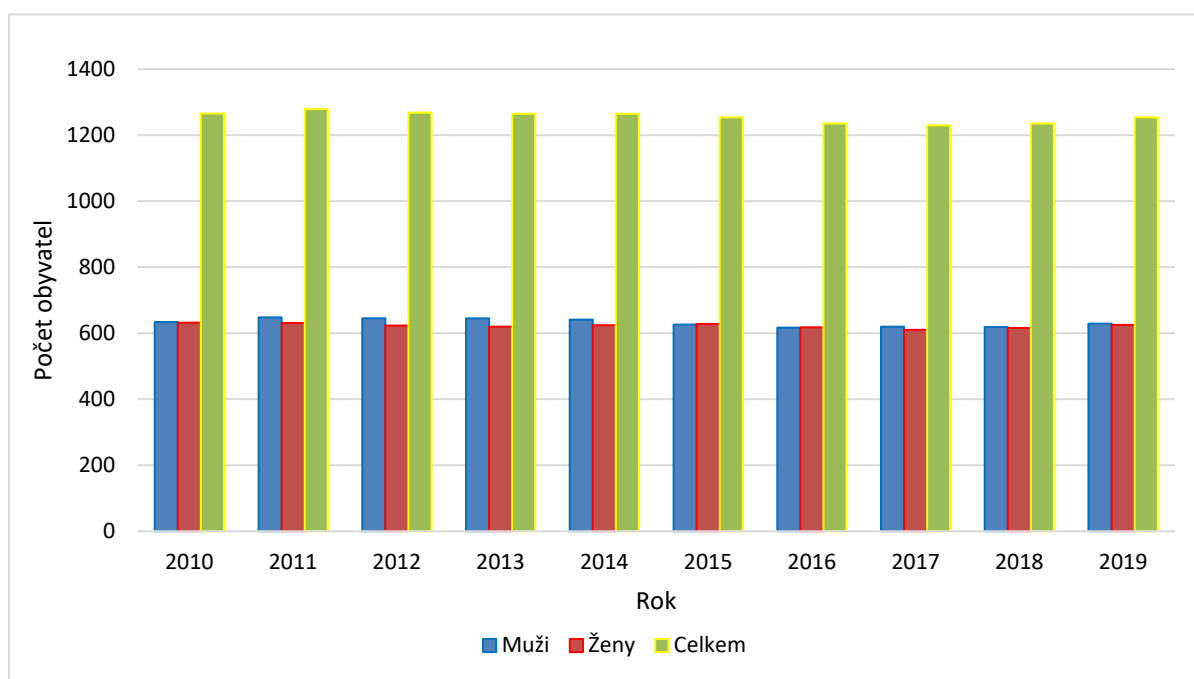
První část druhé kapitoly byla věnována financování veřejné správy. Byla představena především rozpočtová soustava, která zahrnuje veškeré rozpočty jenž jsou nějakým způsobem napojeny na státní rozpočet. Součástí této kapitoly bylo i krátké představení státního rozpočtu spolu s rozpočtovým procesem. Závěr této části je orientován na rozpočty územní samosprávy, především obecní rozpočet, kterému bude věnována druhá část této práce. Ve druhé části byla věnována finanční kontrole a představení tzv. principů 3E. Zásadním schématem je pak systém finanční kontroly ve veřejné správě, jehož jednotlivým částem je věnován zbytek kapitoly. Následující kapitola bude věnována organizace veřejného sektoru a analýze jejího hospodaření.

3 ANALÝZA HOSPODAŘENÍ VYBRANÉ ORGANIZACE VEŘEJNÉHO SEKTORU

Třetí kapitola této práce je zaměřena na hospodaření vybrané organizace veřejného sektoru, kterou je nižší územně samosprávný celek Čejč. Nejdříve je obec charakterizována z hlediska územního postavení. Následuje charakteristika obce včetně složení obyvatelstva a organizační struktury obce. Třetí část kapitoly tvoří analýza celkových příjmů a výdajů obecního rozpočtu za 9 let, včetně struktury příjmů a výdajů.

3.1 Charakteristika obce Čejč

Obec Čejč je situována na Jižní Moravě v Jihomoravském kraji. Nachází se 17 km od města Hodonín ve stejnojmenném okrese. Okolními obcemi jsou Čejkovice, Hovorany, Kobylí na Moravě, Mutěnice a Terezín. První zmínka o obci je datována do roku 1222, ovšem oficiální založení obce je spojováno s rokem 1769, kdy císařovna Marie Terezie nařídila na půdě dnešní obce založit osadu. Obec byla osídlena mimo jiné obyvatele i francouzskými kolonisty, což deklaruje pojmenování některých místních ulic (Francouzská ulice). Nejvýznamnější osobností, která je s obcí spojena, je první Československý prezident Tomáš Garrigue Masaryk, jenž zde žil dva roky a učil se zde kovářem.



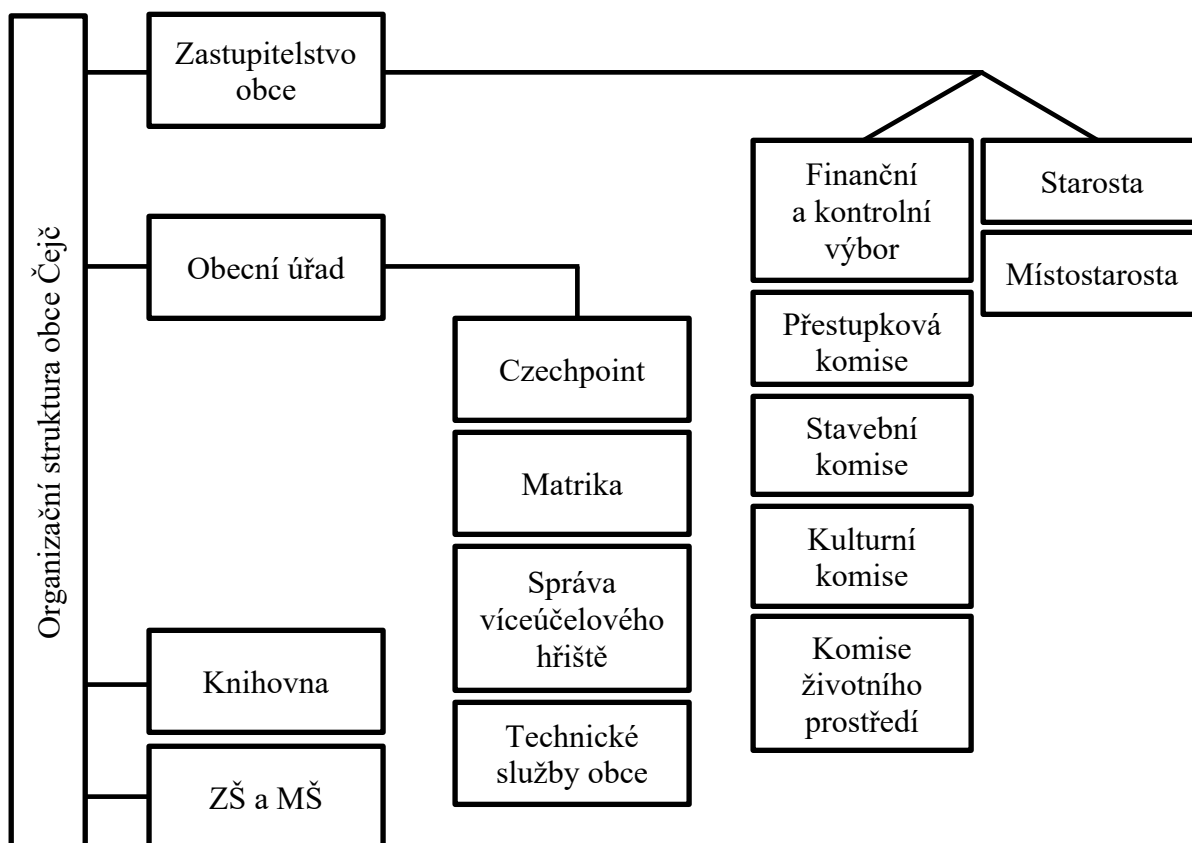
Obrázek 6: Vývoj obyvatelstva obce Čejč mezi roky 2010 - 2019

Zdroj: Vlastní zpracování

V roce 2019 žije v obci 1 254 obyvatel. Na počtu obyvatel se podílí ženy a muži téměř stejným podílem, kdy žen zde žije 625 a mužů 629. Z ukazatele průměrného věku je patrné, že ženské pohlaví je starší (45,8 let) než pohlaví mužské (41,8 let). Vývoj obyvatelstva v obci mezi lety 2010 až 2019 je možné pozorovat na obrázku 6.

3.2 Organizační struktura obce Čejč

Obec Čejč je spravována místním zastupitelstvem, které má devět členů. Mezi další orgány obce patří obecní úřad, starosta a zvláštní orgány obce, ke kterým se řadí výbory a komise. V obci není volen orgán rady obce vzhledem k nízkému stavu členů zastupitelstva. Pravomoc rady obce tak vykonává starosta, až na výjimky, v nichž je tato pravomoc zákonem svěřena zastupitelstvu. V obci se nachází i kontaktní místo Czechpoint nebo matrika, díky kterému je obecní úřad schopen vydávat občanům výpisy z veřejných i neveřejných rejstříků a registrů. V době nepřítomnosti starosty vykonává jeho povinnosti místostarosta, který je současně členem zastupitelstva.



Obrázek 7: Organizační struktura obce Čejč

Zdroj: Vlastní zpracování

Kromě voleného zastupitelstva je v obci ze zákona povinně zřizován finanční a kontrolní výbor. Obrázek 7 zobrazuje organizační strukturu obce, včetně komisí, které jsou v obci zřizovány. K nim patří přestupková komise, stavební komise, kulturní komise a komise pro životní prostředí. Obec kromě zákonem stanovených orgánů zřizuje a řídí místní knihovnu včetně základní a mateřské školy v Čejči.

Obec Čejč je součástí dvou dobrovolných svazků obcí (DSO). První z nich se jmenuje Mikroregion Hovoransko, který byl založen v roce 2002. Spolu s touto obcí tento DSO sdružuje sousední obce (Hovorany, Karlín, Šardice a Terezín). Cílem tohoto DSO je všestranný regionální rozvoj, jako je například rozvoj infrastruktury, realizace pozemkových úprav nebo péče o kulturní dědictví (mkhovoransko.cz, 2017). Druhý dobrovolný svazek, jímž je obec členem, se nazývá Severovýchod. Tento svazek byl založen již v roce 1992. Součástí toho svazku je spolu s Čejčí dalších 41 obcí. Dobrovolný svazek obcí Severovýchod realizuje projekt, jenž je zaměřen na zkvalitnění systému řízení svazku obcí. Cílem projektu je zavést strategické řízení svazku obcí, kterého má být docíleno specializovaným managementem. Dalším důležitým cílem je i zvýšení transparentnosti fungování svazku obcí (dso-severovychod.cz, 1992).

3.3 Analýza hospodaření obce

Základním krokem pro sestavení střednědobého výhledu obecního rozpočtu je analýza hospodaření obce. K tvorbě této analýzy bylo využito podkladů z webových stránek obce (www.cejc.cz). Na těchto stránkách jsou na základě zákona povinně zveřejňovány rozpočty obce za jednotlivé roky. Dalším zdrojem podkladů a informací pro tuto analýzu byla webová stránka státní pokladny (<https://monitor.statnipokladna.cz/>). Jedná se o specializovaný informační portál Ministerstva financí ČR, který poskytuje veřejnosti volný přístup k rozpočtovým a účetním informacím všech úrovní státní správy nebo samosprávy.

Celková bilance příjmů a výdajů zobrazuje, jak obec hospodařila v průběhu několika let se svými finančními prostředky. Její celkové příjmy se pohybovaly v rozmezí od 13 381,68 tis. Kč, kterých obec dosáhla v roce 2012, do částky 24 087,01 tis. Kč v roce 2018. V tomto roce obec získala nejvíce finančních prostředků z daní a přijatých transferů, které byly použity na úpravu zahrady u základní školy. V roce 2015 obec vykázala druhý nejvyšší stav celkových příjmů a to díky dalším přijatým transferům, které byly využity na výstavbu místního sběrného dvoru. Z analýzy sledovaných let je patrné, že se obce ocitla třikrát v deficitu. Do záporných čísel se dostala ve třech po sobě jdoucích letech, poněvadž celkové výdaje převyšovaly celkové příjmy obce. Nejvyšší záporné saldo v analyzovaných 9 letech bylo zaznamenáno v roce 2011

a činilo - 2 131,48 tis. Kč. Jedním z důvodů vzniku tak vysokého záporného salda byl růst výdajů na nákup služeb. Konkrétně se jednalo o sběr a svoz komunálních odpadů a činnost místní správy. V letech 2010 až 2012 obec realizovala několik investičních činností, které měly na výši salda podstatnější vliv. Mezi roky 2010 až 2014 docházelo k růstu těchto výdajů, ovšem v roce 2011 byly tyto výdaje pětikrát vyšší než v roce předchozím. Důvodem byla realizace zateplovacích prací na místní mateřské škole, které představovaly 8 992,87 tis. Kč. Celkový přehled hospodaření obce je pak možné pozorovat v tabulce 1.

Tabulka 1: Vývoj příjmů a výdajů obce Čejč mezi roky 2010 - 2018 (v tis. Kč)

Rok	Celkové příjmy	Celkové výdaje	Saldo
2010	14 642,84	16 631,91	- 1 989,07
2011	18 100,30	20 231,78	- 2 131,48
2012	13 381,68	13 941,94	- 560,26
2013	19 858,04	18 587,61	1 270,43
2014	16 877,21	15 393,81	1 483,4
2015	21 399,40	16 584,51	4 814,89
2016	18 261,37	15 423,41	2 837,96
2017	20 310,02	14 129,75	6 180,27
2018	24 087,01	21 019,65	3 067,36

Zdroj: Vlastní zpracování

Následující část práce bude věnována analýze jednotlivých příjmů podle jejich původu a poté budou analyzovány výdaje, které budou rozděleny dle účelu, na který byly vynaloženy.

3.3.1 Struktura příjmů obce

Nejvýznamnější položku v obecních příjmech představují daňové příjmy. Ty plynou do obecního rozpočtu podle zákona č. 23/2000 Sb. o rozpočtovém určení výnosu některých daní. Celkový přehled všech příjmů obce Čejč za posledních 9 let je znázorněn v tabulce 2.

Z tabulky 2 vyplývá, že příjmy obecního rozpočtu jsou svým vývojem nepravidelné. Největší podíl na tomto stupňovitém růstu a poklesu mají přijaté transfery, jejichž vývoj je nejen každým rokem odlišný, ale kopíruje ho i vývoj celkových příjmů obce. Jednotlivé příčiny kolísání v rozpočtu budou popsány v následujících částech.

Tabulka 2: Struktura příjmů obce Čejč mezi roky 2010 - 2018 (v tis. Kč)

Druh příjmu	Rok								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Daňové příjmy	10 692,30	10 560,08	11 118,55	14 144,77	14 771,52	14 776,13	16 034,76	17 561,00	19 062,45
Kapitálové příjmy	46,40	422,14	291,07	1 460,78	198,41	76,71	21,73	142,74	869,83
Nedaňové příjmy	1 548,37	1 388,79	757,64	1 828,44	953,88	2 231,20	1 265,34	1 144,96	1 321,98
Přijaté transfery	2 355,77	5 729,30	1 214,42	2 454,04	953,40	4 315,36	939,53	1 461,32	2 832,75
Celkem	14 642,84	18 100,30	13 381,68	19 858,04	16 877,21	21 399,40	18 261,37	20 310,02	24 081,01

Zdroj: Vlastní zpracování

Daňové příjmy tvoří v ČR nejpodstatnější příjem obecních rozpočtů, což dokazuje i rozpočet obce Čejč. V roce 2010 byly tyto příjmy nejnižší za analyzované období a dosahovaly výše 10 692,30 tis. Kč. Nejvyšší příjmy získala obec v roce 2018, kdy příjmy činily 19 062,45 tis. Kč. Mezi daňové příjmy patří různé druhy daní, například daň z hazardních her, z nemovitých věcí nebo daň z přidané hodnoty. Kromě daňových příjmů sem však spadají také příjmy z různých poplatků. Nejčastějšími poplatky jsou poplatky za psa nebo za svoz komunálního odpadu. Trend těchto daňových příjmů má rostoucí tendenci. V posledních třech analyzovaných letech tyto příjmy již překročily hranici 15 000 tis. Kč a dochází k většímu růstu. Struktura daňových příjmů obce Čejč je znázorněna v následující tabulce 3.

Tabulka 3: Struktura daňových příjmů obce Čejč mezi roky 2010 - 2018 (v tis. Kč)

Druh daňového příjmu	Rok								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Daně	9 949,87	9 832,48	10 219,44	13 106,18	13 869,67	13 863,57	15 048,83	16 555,64	17 984,42
Místní poplatky	621,18	619,95	640,31	644,24	633,21	611,22	631,81	642,50	625,92
Správní poplatky	86,13	85,13	55,63	87,48	44,75	56,74	74,70	64,41	64,97

Zdroj: Vlastní zpracování

Trend celkových daňových příjmů má rostoucí tendenci, ovšem z tabulky 3 je patrné, že vývoj jednotlivých druhů těchto příjmů je nerovnoměrný. Nejvyšší příjmy z daní jsou evidovány v roce 2018, kdy obec získala částku 17 984,42 tis. Kč. Největší podíl na této částce měla daň z příjmů FO placená plátcí a daň z příjmů PO včetně příjmu z daně z nemovitých věcí. Příjmy z daní lze považovat za jediné, u kterých je možné, až na výjimky v roce 2011 a 2015,

pozorovat rostoucí vývoj. Výnos z místních poplatků se vyvíjí nerovnoměrně a příjem ze správních poplatků lze označit jako rostoucí pouze v letech od 2014 do 2016. V předchozích letech jsou výnosy ze správních poplatků vyšší oproti těmto třem letům, nelze je však považovat za stabilní. V letech 2017 a 2018 docházelo k jejich poklesu oproti letům předchozím. V analyzovaném období nastává během většiny let k určité souvislosti mezi daňovými příjmy a místními poplatky, kdy vývoj daňových příjmů kopíruje vývoj příjmů z místních poplatků.

Kapitálové příjmy představují nepravidelný příjem do obecního rozpočtu. Jejich charakteristickým rysem je použití na dlouhodobější investiční akce. Příkladem takových příjmů mohou být příjmy z prodeje majetku, příjmy z prodeje akcií a majetkových podílů, nebo návratné formy financování, jako jsou úvěry a emise komunálních obligací.

Tabulka 4: Struktura kapitálových příjmů obce Čejč mezi roky 2010 - 2018 (v tis. Kč)

Druh kapitálového příjmu	Rok								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Příspěvky na pořízení DHM	4,00	14,00	0,00	1 010,00	150,00	76,71	0,00	40,00	813,43
Příjmy z prodeje ostatního DHM	0,00	10,00	0,00	9,80	0,00	0,00	10,00	0,00	0,00
Příjmy z prodeje pozemků	42,40	398,14	291,07	440,98	48,41	0,00	11,73	102,74	56,40

Zdroj: Vlastní zpracování

Jedinými kapitálovými příjmy obce byly příjmy z tabulky 4, kde jsou popsány příjmy z jednotlivých druhů kapitálových příjmů. Nejvyšší příjem ve sledovaném období byl obcí zaznamenán v roce 2013, kdy obdržela příspěvek na pořízení dlouhodobého hmotného majetku. Jednalo se o příspěvky od místních vinařů a českého zahrádkářského svazu, kteří měli zájem na vybudování vodovodu v ulici vedoucí k vinným sklepům. Příspěvky na pořízení tohoto druhu majetku obdržela každoročně, až na roky 2012 a 2016. Obec nebyla příliš aktivní v prodeji ostatního dlouhodobého majetku, což odráží i její příjmy z tohoto sektoru. Jediné příjmy tohoto druhu obec získala v letech 2011, 2013 a 2016, kdy ani jedna částka nepřekročila 10 tis. Kč. Tabulka 4 zobrazuje, že se obec nejvíce věnovala prodeji pozemků, kdy každý sledovaný rok, kromě roku 2015, vykazovala příjem tohoto druhu. Nejnižší příjem, až na rok 2015, zaznamenala v roce 2016, a to 11,73 tis. Kč. Naopak nejvyšší částky 398,14 tis. Kč dosáhla v roce 2011.

Výše **nedaňových příjmů** se odvíjí od hospodářské či podnikatelské činnosti obce. Jedná se o relativně stabilní druh příjmu, který je obec schopna získat svojí podnikatelskou aktivitou. Nejčastějšími nedaňovými příjmy obce jsou příjmy z vlastní činnosti, příjmy z pronájmu majetku, příjmy z prodeje nekapitálového majetku nebo přijaté splátky z finančního majetku.

Nejčastější a nejvyšší nedaňové příjmy obce Čejč jsou znázorněny v tabulce 5. Nejvyšší příjem zaznamenala obec v roce 2015, kdy její ostatní nedaňové příjmy činily 1 100,5 tis. Kč. Představovaly tak 49% podíl na celkových nedaňových příjmech obce v daném roce. Největší podíl na této částce měly přijaté nekapitálové příspěvky a náhrady, které představovaly 847 tis. Kč. Tato částka byla získána ze sběru a svozu nebezpečných odpadů. Druhý podíl představovaly přijaté neinvestiční dary od místních spolků v hodnotě 160,00 tis. Kč. Zbylou částku obec získala v podobě pojistných náhrad.

Tabulka 5: Struktura nedaňových příjmu obce Čejč mezi roky 2010 - 2018 (v tis. Kč)

Druh nedaňového příjmu	Rok								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Příjmy z pronájmu majetku	737,73	651,36	393,61	419,97	458,25	625,23	626,72	573,63	893,33
Ostatní nedaňové příjmy	514,14	289,69	54,02	998,85	143,64	1 100,05	162,45	234,09	145,95
Příjmy z vlastní činnosti	157,99	230,80	152,56	207,61	166,90	319,42	276,54	318,99	215,08
Příjmy z využívání přírodních zdrojů	106,34	119,63	132,92	146,21	159,50	172,80	186,09	0,00	0,00

Zdroj: Vlastní zpracování

Přestože obec zaznamenala nejvyšší příjem v podobě ostatních nedaňových příjmů, nejvyšší stabilní výnos získávala obec z jiného druhu příjmu, konkrétně z pronájmu majetku. Tyto příjmy, na rozdíl od ostatních nedaňových příjmů, neklesly pod hranici 300 tis. Kč. Trend těchto příjmů je od roku 2012, kromě roku 2017, rostoucí. Největší podíl na příjmu z pronájmu majetku mají příjmy z pronájmu nemovitostí, které v žádném z pozorovaných let neklesly pod 60 %. Výjimkou byl rok 2018, kdy se na částce 893,33 tis. Kč podílely příjmy z pronájmu ostatních nemovitostí spolu s příjmy z pronájmu pozemků.

Přijaté transfery jsou často zaměňovány synonymem dotace. Existují dva základní typy dotací, které obce mohou získat. První z nich jsou dotace investiční. Tyto dotace slouží k investiční činnosti obce do dlouhodobého majetku. Druhým typem dotací jsou neinvestiční dotace, které jsou převážně určeny k financování provozních výdajů. Dalším možným označením jsou dotace účelové, které jsou obcím poskytovány nejčastěji. Tento typ dotací je vyplácen na předem stanovený účel. Účelové dotace se dělí na běžné dotace, které slouží k financování provozních výdajů, a na dotace kapitálové, které slouží k zajištění určité úrovně poskytovaných veřejných statků.

Způsob, jakým obce mohou získávat dotace, je dvojitý. Buď mají na dotaci nárok automaticky a získávají ji pravidelně, aniž by o ni musely žádat. V takovém případě se jedná o nárokovou dotaci. Na druhé straně pak je případ, kdy obec nemá nárok na dotaci automaticky. Musí o ni zažádat a splnit určitá kritéria. Pak se jedná o dotaci nenárokovou (Provazníková, 2015).

Tabulka 6: Struktura přijatých transferů obce Čejč mezi roky 2010 - 2018 (v tis. Kč)

Druh přijatého transferu	Rok								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
od ústřední úrovně:									
Investiční	0,00	3 918,32	11,98	1 307,51	0,00	2 405,13	0,00	0,00	1 703,47
Neinvestiční	2 108,77	1 426,50	917,73	942,26	952,20	1 820,24	939,53	1 261,32	1 129,27
od územní úrovně:									
Investiční	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	90,00	0,00	0,00	0,00
Neinvestiční	247,00	384,47	284,72	204,27	1,20	0,00	0,00	200,00	0,00

Zdroj: Vlastní zpracování

Výše znázorněná tabulka 6 zobrazuje veškeré přijaté transfery obce Čejč. V analyzovaných letech se příjmy z dotací pohybovaly v různých částkách, nejvýše však 3 918,32 tis. Kč. Tuto částku zaznamenala obec v roce 2011. Investiční dotace měla 68% podíl na celkových příjmech z přijatých transferů v daném roce, a to i přesto, že obec získala v roce 2011 vysokou neinvestiční dotaci. Největší podíl tvořila investiční dotace ze státního rozpočtu v hodnotě 3 700,64 tis. Kč. Tyto finanční prostředky použila obec na zrealizování zateplovacích prací na místní mateřské školce. V roce 2015 obec obdržela druhou nejvyšší investiční dotaci od ústřední úrovně veřejné správy v částce 2 405,13 tis. Kč. Tato částka byla použita na vybudování sběrného dvoru. Z tabulky 6 je patrné, že obec čerpá dotace hlavně od ústřední úrovně veřejné správy. Podíl přijatých transferů z ústřední úrovně veřejné správy byl 94%, zatímco podíl přijatých transferů z úrovně územní veřejné správy pouze 6%.

3.3.2 Struktura výdajů obce

Výdaje se rozlišují podle druhu a účelu. Podle účelu se dělí na běžné výdaje a na kapitálové výdaje. Běžné výdaje jsou označovány jako každoročně se opakující. Slouží k financování běžných (neinvestičních) potřeb obce. Především pak k zabezpečení veřejných služeb obyvatelstvu. K nejčastějším běžným výdajům patří výdaje na místní správu, výdaje na sociální věci nebo výdaje na školství. Kapitálové výdaje jsou v mnohých případech jednorázové (neopakující se). Jedná se především o investice do různých druhů majetku, ze kterého by obec mohla mít užitek v následujících několika letech. K nejčastějším kapitálovým výdajům patří investiční nákupy a související výdaje nebo nákup akcií a majetkových podílů a vklady do fondů a ústavů. Stav běžných i kapitálových výdajů obce je znázorněn v tabulce 7.

Druhým způsobem dělení příjmů a výdajů je dělení podle účelu do 6 skupin: zemědělství a lesní hospodaření, průmyslová a ostatní odvětví, služby pro obyvatelstvo, sociální věci a politika zaměstnanosti, bezpečnost státu a právní ochrana a všeobecná veřejná správa a služby.

Tabulka 7: Struktura výdajů obce Čejč mezi roky 2010 - 2018 (v tis. Kč)

Druh výdaje	Rok								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Běžné výdaje	14 827,41	10 897,16	10 304,66	13 067,16	12 516,12	12 971,92	14 240,47	12 910,05	14 169,62
Kapitálové výdaje	1 804,50	9 334,62	3 637,28	5 520,45	2 877,75	3 612,59	1 182,94	1 219,70	6 850,03
Celkem	16 631,91	20 231,78	13 941,94	18 587,61	15 393,87	16 584,51	15 423,41	14 129,75	21 019,65

Zdroj: Vlastní zpracování

Z tabulky 7 je patrné, že struktura výdajů obce je v jednotlivých letech proměnlivá a jejich vývoj je nerovnoměrný. Celkové výdaje jsou tvořeny ve všech analyzovaných letech hlavně běžnými výdaji, což je u tak malé obce pochopitelné. Kapitálové výdaje obce jsou nízké, jedinou výjimkou je pak rok 2011, kdy tyto výdaje překročily hodnotu 9 000 tis. Kč.

Běžné výdaje představují u každé obce v dlouhodobějším hledisku výdaje, které mají největší podíl na celkových výdajích z obecního rozpočtu. Běžné výdaje obce Čejč neklesly pod hodnotu 10 000 tis. Kč za rok. Seznam nejvyšších a nejčastějších běžných výdajů obce je zobrazen v tabulce 8.

Tabulka 8: Struktura běžných výdajů obce Čejč mezi roky 2010 - 2018 (v tis. Kč)

Druh běžného výdaje	Rok								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Neinvestiční transfery příspěvkovým organizacím	1 626,74	1 200,00	1 417,83	1 200,00	1 340,00	1 660,65	1 200,00	1 526,71	1 617,80
Nákup služeb	2 386,09	2 331,59	2 142,68	2 365,71	2 692,38	3 158,23	2 566,16	2 340,24	3 158,19
Ostatní nákupy	5 207,02	1 412,46	929,76	2 883,78	1 966,78	2 086,92	862,92	876,92	1 604,97
Platy zaměstnanců v pracovním poměru	1 585,59	1 767,90	1 789,12	2 128,28	2 206,96	2 054,81	2 415,63	2 681,05	2 586,77

Zdroj: Vlastní zpracování

Z tabulky 8 je patrné, že neinvestiční transfery příspěvkovým organizacím představují pro obec pravidelný, každým rokem se opakující výdaj. Výši transferových výdajů tvoří především příspěvky příspěvkovým organizacím, které se v obci nachází. Obec každý rok přispívá do rozpočtu svých příspěvkových organizací neinvestičními transfery alespoň 1 200 tis. Kč, ve většině let je tomu více. Druhou položku představuje nákup služeb. Do této položky patří především konzultační, poradenské a právní služby, služby telekomunikací a radiokomunikací a nákup ostatních služeb (úhrady zdravotnickým zařízením za zdravotní prohlídky, výdaje na očkování nebo výdaje na audit a znalecké posudky). Na nákup služeb vynaložila obec nejvíce finančních prostředků v roce 2015, a to 3 158,23 tis. Kč. Tuto částku obec použila na pokrytí nákladů spojených s výsadbou stromořadí v obci a provozem sběrného dvora. Ostatní nákupy jsou třetím nejčastějším výdajem obce. Do této skupiny výdajů spadají výdaje na pohoštění, cestovné nebo na programové vybavení. Nejvyšší ostatní nákupy obec eviduje v roce 2010, kdy vydala 5 090,20 tis. Kč na opravy a udržování hmotného a nehmotného majetku. Konkrétně se jednalo o rekonstrukci základní školy a výstavbu multifunkčního hřiště. Třetím největším a nejčastějším výdajem obce jsou platy. Do této skupiny se řadí především platy zaměstnanců v pracovním poměru, jako jsou úředníci pracující na obecním úřadě nebo zaměstnanců, kteří se starají o vzhled obce (sečení zeleně apod.).

Kapitálové výdaje obce Čejč nemají velký podíl na celkových výdajích obce. Výdaje se převážně pohybují od 3 000 - 5 000 tis. Kč. Jedinou výjimkou jsou roky 2011 a 2018, kdy kapitálové výdaje obce přerostly hodnotu 6 000 tis. Kč. Tabulka 9 zobrazuje veškeré kapitálové výdaje obce.

Tabulka 9: Struktura kapitálových výdajů obce Čejč mezi roky 2010 - 2018 (v tis. Kč)

Druh kapitálového výdaje	Rok								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Investiční transfery příspěvkovým organizacím	0,00	0,00	10,00	0,00	0,00	0,00	20,00	10,00	0,00
Pozemky	21,25	0,00	0,00	145,00	0,00	0,00	10,56	2,10	1 150,18
Pořízení DHM	1 783,25	9 284,62	3 401,38	5 322,59	2 837,75	3 612,59	1 085,05	1 170,05	5 311,01
Pořízení DNM	0,00	50,00	225,90	52,86	40,00	0,00	67,33	37,55	388,83

Zdroj: Vlastní zpracování

První položkou jsou investiční transfery příspěvkovým organizacím. Výdaje tohoto typu zaznamenala obec pouze v letech 2012, 2016 a 2017. V prvním zmiňovaném roce se jedná o investiční transfery veřejnému zdravotnickému zařízení. Přesněji zdravotnímu středisku, které je v obci zřízeno. V ostatních dvou letech se jedná o investiční transfery ostatním příspěvkovým organizacím. Druhou položkou kapitálových výdajů jsou pozemky, přesněji se jedná o výdaje na pořízení pozemků. Z tabulky 9 vyplývá, že se obec nevěnovala pořízování pozemků, až na rok 2018, kdy byly tyto výdaje nejvyšší hodnoty 1 150,18 tis. Kč. V pořízování dlouhodobého hmotného majetku (DHM) byla obec nejvíce aktivní v roce 2011. V tomto roce zaznamenaly kapitálové výdaje obce prudký růst oproti předchozímu roku a dosáhly nejvyšší hodnoty za posledních 9 let. Výsledkem velkých kapitálových výdajů pak byl deficit celkového rozpočtu obce, který dosahoval hodnoty - 2 131,48 tis. Kč. I přesto, že běžné výdaje v roce 2011 byly jedny z nejmenších. Největší část výdajů představovaly výdaje na budovy a stavby, a to 8 992,87 tis. Kč. Obec toho roku financovala již zmiňované zateplovací práce na mateřské škole. V letech 2013 a 2018 obec realizovala další projekty věnující se DHM. V prvním zmiňovaném roce obec financovala zateplení místní sokolovny. V roce 2018 obec realizovala hned několik projektů. Kromě již zmiňované úpravy zahrady za ZŠ, také inovovala veřejné osvětlení a řešila problémy vzniklé s nezákonným prodejem pozemků předchozí starostkou

obce. Zbytek finančních prostředků bylo vynaloženo na stroje, přístroje a zařízení. Poslední položkou kapitálových výdajů je pořízení dlouhodobého nehmotného majetku. Ve všech sedmi letech se konkrétně jedná o ostatní nehmotný majetek, kam spadají výdaje na získání oprávnění k užití autorských děl. Nejvyšší výdaj evidovala obec v roce 2018, kdy tato položka dosáhla částky 388,83 tis. Kč.

V této části byla realizována analýza hospodaření obce, jež obsahuje kromě analýzy celkových příjmů a výdajů i analýzu jednotlivých druhů těchto peněžních toků. Pro lepší orientaci je každý druh peněžního toku uveden tabulkou, ve které je znázorněn jeho vývoj. Následující kapitola bude věnována shrnutí a zhodnocení hospodaření obce, včetně popisu kontrolního mechanismu, který obec využívá ve snaze předejít neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků ze svého rozpočtu. Navazuje případová studie, která se věnuje průběhu konkrétní kontroly. Závěrem kapitoly jsou navržena doporučení pro obec, které by ji mohla pomoci se zajištěním finančních prostředků a stabilnějším fungováním.

4 FORMULACE ZÁVĚRŮ A DOPORUČENÍ

Závěrečná část práce je věnována zhodnocení celkového hospodaření obce, včetně navržení možných doporučení. Současně je tato část zaměřena na kontrolní mechanismy obce, které jsou využívány k zamezení neefektivnímu, neekonomickému, neúčelnému a hlavně nezákonnému vynakládání veřejných prostředků. Následuje popis jak je obec kontrolována, kdo kontrolu vykonává a jak často ji vykonává. Součástí této kapitoly je i případová studie zaměřená na kontrolu obce, během které došlo k nalezení většího počtu nesrovnalostí ať už v hospodaření nebo v jiných ze zákona vyplývajících povinnostech.

4.1 Zhodnocení hospodaření obce Čejč

Obec Čejč se v analyzovaných letech ocitla třikrát v záporném saldu. Jednalo se o období 2010 – 2012, kdy byla špatná ekonomická situace mnohdy přičítána dopadům celosvětové krize z roku 2008, která se nevyhnula ani České republice. Příčinou tohoto výsledku však není pouze krize. Obec, nehledě na svůj stav finančních prostředků nebo vývoj příjmů, realizovala velké množství investiční projektů, které se negativně projeví na výsledném stavu rozpočtu v těchto letech. Obec si tak byla nucena vzít v roce 2011 dva bankovní úvěry v celkové částce 7 600 tis. Kč, které využila k financování realizovaných projektů. Tyto úvěry obec pravidelně měsíčně splácela až do roku 2018, kdy došlo k jejich kompletnímu splacení.

Základním pravidelným a nejvyšším příjmem obce byly daňové příjmy, které tvořily více jak 50% příjem do obecního rozpočtu. S nejvyšším přebytkem hospodařila obec v roce 2017 a kromě již zmiňovaných daňových příjmů na tom měl podíl i pokles běžných výdajů obce. Obec díky tomu měla koncem roku 2017 na bankovních účtech přes 12 000 tis. Kč, což je o 5 000 tis. Kč více než v roce předchozím.

Obec Čejč plní svoji ze zákona uloženou povinnost řádného hospodáře. Výsledkem toho je, že se již 7 let v řadě neocitla v záporném saldu na konci hospodářského roku. Obec se v posledních letech snaží o modernizaci a opravy s cílem zvyšovat životní úroveň občanů žijících v obci, jež využívají služby, které tato obec nabízí. Příkladem toho je například zasíťování několika pozemků, které bylo hrazeno z peněz obce. Z krátkodobého hlediska je to dodatečně vynaložení finančních prostředků, které mohly posloužit k modernizaci služeb nebo statků, které by spotřebovávali všichni občané. Ovšem z dlouhodobého hlediska se jedná o výnosnou činnost. Rodina, která si na katastrálním území obce postaví rodinný dům, zde pravděpodobně umístí děti do MŠ a následně do ZŠ. Obci se tak nejen vrátí vynaložené peníze (v podobě daní z nemovitosti nebo poplatků za jednotlivé členy rodiny za jimi využívané

služby, které jim obec poskytne), ale získá i finanční prostředky navíc. Kromě toho obec realizuje mnoho dalších dlouhodobých projektů (rekonstrukci ZŠ nebo opravu pozemních komunikací), které ji mohou přinést nové obyvatele, investory nebo projekty.

4.2 Vnitřní kontrolní mechanismus obce Čejč

Úplná, správná a zodpovědná kontrola veřejného sektoru je jedna ze základních znaků veřejné správy v demokratickém státě. Pokud by nebyla vykonávána kontrola orgánů veřejné správy, kterým jsou veřejné finanční prostředky svěřovány, mohly by být tyto prostředky svévolně, nezodpovědně až nezákonně využívány dle jejich jednomyslného uvážení. Práce tak obsahuje popis kontroly, kterou realizuje obec Čejč ve snaze zamezit těmto způsobům nakládání s veřejnými finančními prostředky.

Obec Čejč do roku 2015 realizovala následný audit prostřednictvím soukromého subjektu. V roce 2015 se obec rozhodla, že kontrolou vynakládaných finančních prostředků se bude zabývat Krajský úřad Jihomoravského kraje v Brně. Důvodem byl problém s efektivitou soukromého subjektu, především pak s odhalováním následků nezákonné činnosti bývalé starostky obce. Krajský úřad následně odhalil nesrovnalosti a chyby ve finančních výkazech za rok 2015, ale i za roky předcházející. Jedná se o realizaci veřejnosprávní kontroly orgánem veřejného sektoru (krajským úřadem), který nemá na kontrolovaný orgán žádnou vazbu, jež by mohla ovlivnit výsledek kontroly.

Přezkoumání hospodaření probíhá na základě ustanovení § 42 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích a v souladu se zákonem č. 420/2004 Sb. o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Kromě krajského úřadu je obec kontrolována i jinými institucemi. Nejčastěji Matričním úřadem nebo Úřadem sociálního zabezpečení, který dohlíží a kontroluje, zda obec řádně platí povinné odvody (sociální pojištění) za své zaměstnance.

Přezkum hospodaření vybrané obce je vykonáván v několika dílčích krocích a nejčastěji i v několika dnech. V jednotlivých dnech jsou na obecním úřadě fyzicky přítomni auditoři krajského úřadu, kteří provádí namátkově kontrolu finančních výkazů. Namátková kontrola znamená, že se auditoři věnují nejdůležitějším ukazatelům, např. výplata mezd, vedení výběrového řízení, zveřejňování povinných informací nebo použití poskytnutých dotací z ústředního rozpočtu veřejné správy. Nejedná se tedy o kontrolu, která by byla vykonávána neohlášeně. Datum kontroly je vždy oznámeno obecnímu úřadu předem. Každý auditor sepisuje tzv. *Zápis z dílčích přezkoumání hospodaření*, ve kterém je zaznamenán postup kontroly

každého z nich. U kontroly je přítomen i starosta obce včetně účetní, kteří mají povinnost vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění a poskytovat potřebnou součinnost.

Výsledkem kontroly je *Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření* konkrétní obce za konkrétní rok, který je rozdělen do několika částí. Z počátku je nastíněno, co je předmětem přezkoumání. Následuje výsledek přezkoumání, ve kterém jsou popsány možné chyby a nedostatky. Další částí je plnění opatření k odstranění zjištěných nedostatků, kde jsou již konkrétně popsány jednotlivé pochybení, kterých se obecní úřad dopustil. V závěru zprávy jsou jednotlivá pochybení popsána stručně a v kratším znění včetně poměrových ukazatelů. Součástí závěru je i poučení, kde jsou sepsány povinnosti kontrolovaného územního celku. Zprávu o přezkumu hospodaření podepisují všechny zúčastněné osoby z krajského úřadu (auditoři, kteří se přezkumu účastnili, kontrolor pověřený řízením přezkoumání) a zaměstnanci obecního úřadu (starosta obce a účetní).

4.3 Případová studie – Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření za rok 2015 v obci Čejč

Jako konkrétní případ přezkoumání hospodaření je v následující části uvedena kontrola, která byla vykonána Krajským úřadem Jihomoravského kraje v roce 2015.

Přezkoumání hospodaření bylo zahájeno 8. září 2015, a to doručením písemného oznámení obci Čejč nejméně 5 dnů před dnem realizace výkonu přezkoumání. Kdy předmětem přezkoumání byly údaje o ročním hospodaření obce Čejč uvedené v zákoně č. 420/2004 § 2 odstavec 1 a 2. Jednalo se např. o plnění příjmů a výdajů rozpočtu, finanční operace, které se týkaly tvorby a použití peněžních fondů, náklady a výnosy nebo nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního celku. Výsledkem přezkumu bylo několik **pochybení obce Čejč**, která vznikla v době předchozího vedení obce. Jednalo se o následující:

1) Nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního celku

Podstatou pochybení byla rozdílnost dodatku smlouvy o dílo na akci „*Novostavba sběrného dvora odpadů*“. Dodatek originální smlouvy na vyhotovení díla byl odlišný od dodatku smlouvy, která byla součástí zápisu ze zasedání zastupitelstva. Dodatky se lišily jak obsahově, tak i datem uzavření. Právní jednání obce bylo v tomto případě shledáno jako nesrozumitelné podle § 553 odstavce 1 zákona č. 89/2012 občanského zákoníku.

Zastupitelstvo obce se usneslo, že se bude zabývat nesouladem mezi Smlouvou o dílo a Dodatkem ke smlouvě. Celá záležitost však byla v řešení Policie ČR, a proto obec vyčkala až do prošetření.

Policie ČR obvinila bývalou starostku obce ze zpronevěry, podvodu a zneužití pravomoci, z porušení povinnosti při správě cizího majetku a sjednání výhody při zadání veřejné zakázky. Pokud se prokáže vina bývalé starostky, obec nárokuje škodu přesahující 5 milionů korun.

2) Plnění příjmů a výdajů rozpočtu včetně peněžních operací, týkajících se rozpočtových prostředků

Jednalo se o započtení pracovní cesty bývalé starostky, které bylo vyplaceno cestovné ve výši 6 969 Kč za pracovní cesty. Povolení pracovní cesty bylo však podepsáno místostarostkou až po započtení pracovní cesty, nikoliv před, jak stanovuje směrnice č. 1/2013 o cestovních náhradách.

Jako opatření obec přijala systémové opatření s cílem dodržování vnitřních směrnic o cestovních náhradách. Po zavedení opatření byla provedena kontrola u dvou náhodných pokladních dokladů na cestovní příkazy, u kterých již nebyl uvedený nedostatek zjištěn.

3) Zadávání a uskutečňování veřejných zakázek, s výjimkou úkonu a postupů přezkoumatelných orgánem dohledu podle zvláštního právního předpisu

Pochybení bylo způsobeno pozdním zveřejněním smlouvy na veřejnou zakázku. Jednalo se o Smlouvu o dílo na akci „*Oprava objektu mateřské školy Čejč*“, která byla uzavřena na více než 500 tis. Kč bez DPH. Takové smlouvy musí být zveřejňovány do 15 dnů od jejich uzavření, ke kterému došlo 16. 7. 2015. Smlouva však byla zveřejněna až 23. 11. 2015.

Obec přijala opatření s tím, že bude důsledně sledována cena veřejných zakázek a smlouvy, u nichž je povinností zveřejnit profil zadavatele do 15 dnů.

4) Ochrana obecního majetku před neoprávněnými zásahy a včasné uplatňování práva na náhradu škody

Problémem byla nekoordinovanost zastupitelstva obce a bývalé starostky. Obci Čejč měl být dodán stroj od firmy, která ho měla dodat nejpozději do 60 dnů od uzavření smlouvy. K dodání nedošlo, a tak se zastupitelstvo usneslo na uvalení smluvní pokuty na firmu v částce 853 tis. Kč. Po schůzce se zástupci firmy však byla faktura stornována, poněvadž se objevil Zápis o předání díla podepsaný bývalou starostkou obce. Věc skončila v řešení Policie ČR a obec, na základě nedodání částí stavby, úspěšně vymáhala po firmě sankce dle smlouvy o dílo.

Obci navíc kvůli nesrovnalostem v dodání stroje hrozilo porušení rozpočtové kázně. Poněvadž bylo pravděpodobné, že nebude schopna dodržet termín pro dodání fungujícího díla „Sběrný dvůr odpadu Čejč“.

Obsahem **poučení** Zprávy o přezkoumání hospodaření obce Čejč byla opatření k nápravě chyb a nedostatků výše uvedených a uložení povinnosti podat o tom písemnou informaci krajskému úřadu do 15 dnů. Obec byla dále poučena, že pokud tak neučiní, hrozí obci zákonná pokuta do výše 50 tis. Kč.

Kontrola byla ukončena dne 15. března 2016, kdy Zprávu o výsledku hospodaření obce Čejč za rok 2015 podepsaly přítomné orgány obce, kterými byly starosta obce a účetní.

4.4 Zadávání veřejných zakázek

Zadávání veřejných zakázek je v ČR upraveno zněním zákona č. 134/2016 Sb. Zákon o zadávání veřejných zakázek, který zapracovává příslušné předpisy EU. Tento zákon upravuje např. pravidla pro zadávání veřejných zakázek, povinnosti dodavatelů, uveřejňování informací nebo informační systém o veřejných zakázkách.

Obec Čejč se při zadávání veřejných zakázek řídí výše zmíněným zákonem, který je závazný pro všechny instituce veřejné správy. Zároveň je povinna zveřejňovat vypsané soutěže na veřejnou zakázku na svém portálu zadavatele. Pokud chce realizovat projekt, jehož finanční náročnost se pohybuje do 200 tis. Kč bez DPH, využívá tzv. poptávkového řízení. Zadání takové veřejné zakázky se kromě portálu zadavatele objevuje i na stránkách obce. Poptávkové řízení funguje na principu toho, že obec rozešle poptávku na realizaci určitého projektu několika konkrétním firmám. Poptávka obsahuje veškeré náležitosti, např. pravidla a podmínky přijetí veřejné zakázky, popis projektu apod. Firmy následně zasílají projektové návrhy včetně ceny za realizovaný projekt a obec si pouze vybere tu firmu, která ji vyhovuje nejvíce. Cílem je získat relevantní pohled a srovnání cen.

U projektů přesahujících 200 tis. Kč bez DPH vyhlašuje obec výběrové řízení formou obálkové metody. Veřejnou zakázku obec vypíše na svůj portál zadavatele, aby se mohli všichni seznámit s projektem, který se chystá realizovat a na který hledá dodavatele. Zájemci o účast ve výběrovém řízení zasílají smlouvy, v nichž jsou obsaženy veškeré informace a podmínky realizace projektu (předpokládané datum dokončení, platební podmínky, cena, záruka, ale i informace o firmě). Obec následně obdrženou smlouvu zařadí nebo nezařadí do losování (záleží na tom, zda firma splňuje stanovená kritéria obce). Smlouvy jsou vloženy

do neoznačených, anonymních obálek, ze kterých je nakonec nezávisle vybráno potřebné množství obálek (záleží na podmínkách zadaného projektu).

4.5 Návrh doporučení

Do vypuknutí pandemie Covid-19, kdy se ekonomice dařilo a nacházela se v situaci, kdy většina ekonomických subjektů prosperovala, se stejně tak dařilo i obci Čejč. To dokazuje vývoj celkových příjmů, které se každým rokem zvyšovaly. Obec tak díky tomu realizovala čím dál tím větší investiční projekty a vynakládala velké množství finančních prostředků za služby. Během této ekonomické situace však měla obec, ale i všechny ostatní ekonomické subjekty, myslet na své rezervy. V současné situaci, kdy je fungování ekonomik všech států negativně ovlivněno virem Covid-19, by obec měla zvážit realizaci některých projektů. Zejména pak projektů, které se týkají rekonstrukcí. Část těchto peněz, které vynakládá na tyto projekty, by měla využít k zajištění základních služeb pro obyvatelstvo. Hlavně pak na zajištění dodržování ochranných opatření a ochranu zdraví obyvatelstva (nákup roušek, dezinfekcí nebo jiných ochranných pomůcek pro své zaměstnance).

Jedinými kapitálovými příjmy obce mezi roky 2010 – 2018 byly buď příspěvky od různých spolků nebo příjmy z prodeje DHM. Z toho plyne, že aktivita obce na kapitálovém trhu je minimální. Obec by se měla snažit využít možností kapitálového trhu, který by ji umožnil investovat do různých forem majetku. Z tohoto majetku by obci mohly plynout finanční prostředky, jež by ji mohly pomoci stabilizovat výkyvy rozpočtu, které vlivem současné situace s největší pravděpodobností nastanou. Případně může využít i možnosti emise komunálních dluhopisů, které by do rozpočtu obce přinesly finanční prostředky na úhradu neodkladných výdajů spojených s výkonem veřejné správy a dalších závazků.

Kontrolou krajského úřadu bylo zjištěno několik prohřešků obce v oblasti nakládání a hospodaření s jejím majetkem a uzavírání veřejných smluv. Obec by měla zvážit patřičné kroky v oblasti uzavírání, projednávání a kontroly těchto smluv se soukromými subjekty nebo při realizaci veřejných zakázek. Příkladem může být kontrasignace smluv zastupitelstvem spolu se starostou obce. Tím by bylo docíleno dvoufázové kontroly (při projednání a zároveň při podpisu smlouvy) a zamezeno zpronevěře peněz nebo odcizení majetku.

ZÁVĚR

Cílem bakalářské práce byla analýza hospodaření vybrané organizace veřejného sektoru. Konkrétně nižšího územně samosprávného celku, kterým byla obec Čejč, jenž je zákonem zmocněn k výkonu státní správy v přenesené působnosti. Jeho hlavním úkolem je výkon samostatné správy záležitostí, jež jsou v zájmu místních či regionálních společenství. Právo na výkon samosprávy územně samosprávných celků je zakotveno v Ústavě ČR.

Analýza hospodaření obce Čejč byla provedena jak u celkových příjmů a výdajů, tak u jednotlivých druhů peněžních toků obce. Prostřednictvím analýzy bylo zjištěno, že obec plní ze zákona uloženou povinnost řádného hospodáře, poněvadž se v analyzovaných letech pohybovala převážně v kladných zůstatcích. Následně bylo zjištěno, že nejvíce finančních prostředků obec získává ze sdílených a místních daní. Dalším podstatným zdrojem obecních příjmů byly přijaté transfery ze státního rozpočtu, které byly nejčastěji spojeny s investiční činností obce. Na tuto činnost obec vynaložila nejvíce finančních prostředků, především pak na realizaci projektů zaměřených na výstavbu nebo rekonstrukci DHM.

Obec do roku 2015 realizovala kontrolu prostřednictvím soukromého subjektu. V tomto roce se však obec ocitla ve finančních problémech, které byly způsobeny nezákonnou činností bývalé starostky obce. To byl hlavní důvod, proč obec zvolila změnu způsobu kontroly, která byla do té doby prováděna soukromým subjektem. Práce obsahuje popis vnitřního kontrolního mechanismu, kterým se obec Čejč snaží od roku 2015 předejít neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků ze svého rozpočtu. Konkrétně se jedná o výkon veřejnosprávní kontroly, kterou z důvodu situování obce vykonává krajský úřad v Brně. Kontrola krajským úřadem se ukázala být efektivnější, poněvadž pomohla odhalit nesrovnalosti ve finančních výkazech jak za rok 2015, tak za roky přecházející.

Součástí bakalářské práce bylo i navržení vlastních doporučení, které mohou obci Čejč pomoci v obtížných finančních situacích nebo s kontrolou uzavírání smluv při realizaci veřejných zakázek. Na základě analýzy hospodaření obce bylo zjištěno, že obce neneviduje téměř žádné kapitálové příjmy. Tím se připravuje o možnost získat finanční prostředky ve formě různých investičních příjmů. První doporučení souvisí s tím, aby obec zvýšila aktivitu na kapitálovém trhu. Další doporučení souvisí s realizovanou kontrolou krajského úřadu, kdy bylo zjištěno velké množství prohřešků obce. Obec by mohla při podpisu smluv veřejných zakázek požadovat kontrasignaci starosty a zastupitelstva, bez které by smlouva nebyla platná. Tím by byla realizována dopředná (při projednávání smlouvy zastupitelstvem) a také následná kontrola (při podpisu smlouvy). Nemohla by tak nastat situace, ve které by se smlouvy

při projednání a při podpisu lišily, a zároveň by byla minimalizována možnost zpronevěry finančních prostředků nebo krádeže majetku.

POUŽITÁ LITERATURA

- [1] ADÁMEK, V., 2009. Několik poznámek k samosprávě a řízení vysokých škol. *EPRAVO.CZ – Váš průvodce právem – Sbírnka zákonů, judikatura, právo*. [online]. Epravo.cz, [2019-10-15]. ISSN: 1213–189X.
- [2] BÝMA, M., 2012. Orgány obce. In: *Moderníobec.cz* [online]. © 2019 Moderníobec.cz, 1. února 2012 [cit. 2019-10-22]. Dostupné z: <https://www.moderniobec.cz/organy-obce/>.
- [3] ČESKO. § 1 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. In: *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010-2019 [cit. 2019-11-12]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2003-361#p1-1>.
- [4] ČESKO. § 3 odst. 4 písm. b) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole). In: *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010-2019 [cit. 2019-11-12]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-320#p3-4-b361/2003>.
- [5] ČESKO. § 3 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole). In: *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010-2019 [cit. 2019-11-12]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-320#p3-1>.
- [6] ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD, © 2015. Hrubý domácí produkt (HDP) – Metodika ČSÚ. *Český statistický úřad | ČSÚ* [online]. Praha: Český statistický úřad [2019-10-20]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/hruby_domaci_produkci_hdp-.
- [7] ČMEJREK, J. a BUBENÍČEK, V., 2004. Trvale udržitelný rozvoj agrárního sektoru – výzvy a rizika: sborník příspěvků mezinárodní konference Agrární perspektivy XIII. In: *Reforma veřejné správy a rozvoj venkovského prostoru v ČR*. Praha, s. 6.
- [8] DOBROVOLNÝ SVAZEK OBCÍ SEVEROVÝCHOD, © 1992. *Dobrovolný svazek obcí Severovýchod* [online] [cit. 2020-02-21]. Dostupné z: <http://www.dso-severovychod.cz/>
- [9] DVOŘÁČEK, Jiří, 2003. *Interní audit a kontrola*. 2. přeprac. a dopl. vyd. Praha: C.H. Beck, C.H. Beck pro praxi. 201 s. ISBN 80-717-9805-3.
- [10] EVROPSKÁ KOMISE, © 2010. Slovníček – regionální politika. *European Commission* [online]. Evropská komise [cit. 2019-10-13] Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/cs/policy/what/glossary/s/subsidiarity.

- [11] HAMERNÍKOVÁ, B a MAAYTOVÁ, A., 2010. *Veřejné finance*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. 340 s. ISBN 978-80-7357-497-0.
- [12] HORZINKOVÁ, E a NOVOTNÝ, V., 2013. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 248 s. ISBN 978-80-7380-459-6.
- [13] KADEČKA, S. a RIGEL, R., 2009. *Výkon státní správy – kompetence, odpovědnost*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky. 19 s.
- [14] MALÝ, I., 1998. Veřejné statky a veřejně poskytované statky. *Politická ekonomie: Teorie, modelování, aplikace*, Praha: Ekonomický ústav ČSAV, XLVI, 6/1998. s. 861-868. ISSN 0032-3233.
- [15] MAAYTOVÁ, A., 2014. *Veřejné finance*. Praha: Vysoká škola ekonomie a managementu. 166 s. ISBN 978-80-86730-90-5.
- [16] MIKROREGION HOVORANSKO. *Mikroregion Hovoransko* [online], © 2017 [cit. 2020-02-21]. Dostupné z: <https://www.mkhovoransko.cz/>.
- [17] MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B a STEJSKAL, J., 2014. *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. Praha: Wolters Kluwer. 263 s. ISBN 978-80-7478-526-9.
- [18] MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY, © 2018. Studijní text ke zvláštní části úřednické zkoušky pro obor státní služby. *Ministerstvo vnitra České republiky*. [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2019-10-18]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/skripta-03-audit-20190730-pdf.aspx>.
- [19] MONITOR STÁTNÍ POKLADY. *Monitor Státní Pokladny* [online], © 2013. Praha: Ministerstvo financí ČR [cit. 2020-02-22]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/>.
- [20] NAHODIL, F., 2014. *Veřejná správa a financování veřejného sektoru*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 366 s. ISBN 978-80-7380-536-4.
- [21] NÁRODNÍ ÚSTAV ODBORNÉHO VZDĚLÁVÁNÍ, © 2008. Orgány kraje. *Národní ústav odborného vzdělávání*. [online]. Praha: QCM [cit. 2019-10-31]. Dostupné z: <http://www.nuov.cz/organy-kraje>.
- [22] NEČADOVÁ, V., 2009. *Veřejná správa*. Jihlava: Vysoká škola polytechnická Jihlava. 143 s. ISBN 978-80-87035-19-1.

- [23] NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD ČESKÉ REPUBLIKY, © 2017. Vnitřní kontrola je stěžejní pro kvalitní fungování veřejných institucí. *Nejvyšší kontrolní úřad České republiky* [online]. Praha: Nejvyšší kontrolní úřad České republiky [cit. 2019-10.26]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/pro-media/tiskove-zpravy/vnitri-kontrola-je-stezejni-pro-kvalitni-fungovani-verejnych-instituci-id8998/>.
- [24] NEMEC, J., 2010. *Kontrola ve veřejné správě*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. 160 s. ISBN 978-80-7357-558-8.
- [25] OBEC ČEJČ. Povinně zveřejňované informace. *Obec Čejč* [online], © 2008. [cit. 2020-02-21]. Dostupné z: <http://www.cejc.cz/text/povinne-informace>.
- [26] OCHRANA, F., PAVEL, J a VÍTEK, L., 2010. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Praha: Grada. 259 s. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-3228-2.
- [27] PEKOVÁ, J., PILNÝ J. a JETMAR, M., 2008. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI. 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5.
- [28] PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. a JETMAR, M., 2012. *Veřejný sektor – řízení a financování*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. 483 s. ISBN 978-80-7357-936-4.
- [29] PROVAZNÍKOVÁ, R., 2015. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing. 288 s. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0.
- [30] REKTOŘÍK, J. a ŠELEŠOVSKÝ, J., 2003. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha: Ekopress. 212 s. ISBN 80-861-1972-6.
- [31] STEJSKAL, J., 2013. *Měření hodnoty veřejných služeb: (na příkladu veřejných knihoven)*. Praha: Wolters Kluwer ČR. 206 s. ISBN 978-80-7478-412-5.
- [32] ŠTRACH, Pavel., 2007. *Principy managementu*. Praha: Vysoká škola ekonomie a managementu. 153 s. ISBN 978-80-86730-23-3.