

UNIVERZITA PARDUBICE
FAKULTA EKONOMICKO-SPRÁVNÍ

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

2018

Petra Hýblová

**Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní**

Uplatnění principu 3E ve veřejném sektoru

Petra Hýblová

Bakalářská práce

2018

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

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Petra Hýblová**
Osobní číslo: **E15904**
Studijní program: **B6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná ekonomika a správa: Ekonomika pro kriminalisty a cel-
níky**
Název tématu: **Uplatnění principu 3E ve veřejném sektoru**
Zadávající katedra: **Ústav ekonomických věd**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

Záměrem práce je provést ve vybrané organizaci veřejného sektoru analýzu hospodaření a ověřit, zda se daná organizace řídí principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost). Dále pak ozřejmit, jaká manažerská opatření vedou k naplňování těchto principů a jakými způsoby dochází k jejich kontrole.

Osnova:

- Charakteristika veřejného sektoru.
- Hospodárnost, efektivnost a účelnost ve veřejném sektoru.
- Analýza hospodaření vybrané organizace veřejného sektoru.
- Definování závěrů a doporučení.

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

KLÍMA, K. Odpovědnost veřejné moci. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2013. ISBN 978-80-86855-94-3.
MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B. a STEJSKAL, J. Teorie a praxe veřejné ekonomiky. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 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). ISBN 978-80-247-3228-2.
OCHRANA, F. Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky: jejich tvorba, hodnocení a kontrola. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-644-8.
PAVEL, J. Veřejné zakázky a efektivnost. Praha: Ekopress, 2013. ISBN 978-80-87865-04-0.
POMAHAČ, R. Veřejná správa. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-447-6.

Vedoucí bakalářské práce:


Ing. Viktor Prokop, Ph.D.

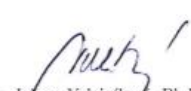
Ústav ekonomických věd

Datum zadání bakalářské práce: 1. září 2017

Termín odevzdání bakalářské práce: 30. dubna 2018


doc. Ing. Romána Provaníková, Ph.D.
děkanka

L.S.


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

V Pardubicích dne 1. září 2017

PROHLÁŠENÍ AUTORA

Prohlašuji, že jsem tuto práci vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako Školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Beru na vědomí, že v souladu s § 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. 9/2012, bude práce zveřejněna v Univerzitní knihovně a prostřednictvím Digitální knihovny Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 30. 4. 2018

Petra Hýblová

PODĚKOVÁNÍ

Ráda bych vyjádřila poděkování vedoucímu bakalářské práce, panu Ing. Viktoru Prokopovi, Ph.D, za cenné rady a věcné připomínky při zpracování této bakalářské práce.

Dále bych chtěla moc poděkovat své rodině a přátelům za jejich podporu po celou dobu studia.

ANOTACE

Práce pojednává o velmi aktuální problematice dodržování principu 3E při rozhodování o vynakládání veřejných prostředků. Práce v první části obsahuje nejprve základní pojmy a legislativní rámec principu 3E. Analyzovanou organizací této práce je obec Klopina. V další části je nejprve zhodnoceno hospodaření obce. Dále je na dvou případových studiích ověřeno dodržení kritéria účelnosti, hospodárnosti a následně efektivnosti. V závěru této práce jsou obsažena doporučení pro dodržování principu 3E.

KLÍČOVÁ SLOVA

veřejný sektor, územní samospráva, obec, účelnost, hospodárnost, efektivnost, intenzifikace

TITLE

Application of the principle 3E in public sector.

ANNOTATION

This bachelor thesis discusses very actual problematics observance the management of the 3E principle in decisions related to the public funds. The first part of the thesis contains about basic concepts and legislation frame of 3E principle at first. The analysed organization is the municipality Klopina. In the next part of thesis is evaluated economy of the municipality. And next is evaluated observance for the principle of effectiveness, economy and consequently efficiency on two case studies. At the last part of the thesis are recommendation for compliance of 3E principle.

KEYWORDS

public sector, territorial self-government, municipality, effectiveness, economy, efficiency, intensification

OBSAH

Úvod.....	12
1 Charakteristika veřejného sektoru	13
1.1 Veřejný sektor	13
1.2 Veřejné finance	16
1.3 Veřejný zájem a veřejná volba	17
1.4 Veřejná správa.....	18
1.5 Vymezení pojmu obce.....	19
1.5.1 Charakteristika obce	19
1.5.2 Působnost obce	20
1.5.3 Orgány obce	21
2 Charakteristika principu 3E a teorie kontroly.....	23
2.1 Princip 3E.....	23
2.2 Definice kontroly	26
2.3 Druhy kontrol	28
2.4 Finanční kontrola ve veřejné správě	29
2.5 Kontrolní metody	30
3 Analýza hospodaření obce Klopina	32
3.1 Představení obce Klopina.....	32
3.2 Analýza hospodaření obce	33
3.2.1 Struktura příjmů obce	33
3.2.2 Struktura výdajů obce	36
4 Vyhodnocení dodržování principu 3E v obci Klopina	39
4.1 Případová studie 1 - Intenzifikace čističky odpadních vod.....	39
4.2 Případová studie 2 - Rekonstrukce mateřské školy.....	44
4.3 Doporučení pro dodržování principu 3E.....	49
Závěr	51

Použitá literatura	52
--------------------------	----

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1 Základní charakteristické rysy veřejného sektoru

Tabulka 2 Vývoj příjmů a výdajů mezi roky 2013-2017 (v tis. Kč)

Tabulka 3 Vývoj příjmů rozpočtu mezi roky 2013-2017 (v tis. Kč)

Tabulka 4 Vývoj daňových příjmů rozpočtu mezi roky 2013-2017 (v tis. Kč)

Tabulka 5 Vývoj výdajů rozpočtu mezi roky 2013-2017 (v tis. Kč)

Tabulka 6 Zhodnocení účelnosti

Tabulka 7 Zhodnocení hospodárnosti

Tabulka 8 Zhodnocení alternativních možností

Tabulka 9 Zhodnocení účelnosti

Tabulka 10 Zhodnocení hospodárnosti

Tabulka 11 Zhodnocení alternativních možností

Tabulka 12 Vlastní zhodnocení kritéria efektivnosti dle nominální stupnice

SEZNAM ILUSTRACÍ

Obrázek 1 Dělení veřejného sektoru dle způsobu financování

Obrázek 2 Dělení veřejného sektoru dle způsobu vlastnictví

Obrázek 3 Alokační portfolio mezi efektivností a účelností

Obrázek 4 Kontrolní metody

SEZNAM ZKRATEK A ZNAČEK

CBA	Cost – Benefit Analysis
ČOV	Čistička odpadních vod
ČR	Česká republika
MF ČR	Ministerstvo financí České republiky
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NNO	Nestátní neziskové organizace
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
ÚSC	Územní samosprávné celky
VF	Veřejné finance

ÚVOD

Zabývat se efektivitou hospodaření není záležitostí pouze soukromého sektoru, ale i sektoru veřejného. Právo rozhodovat samostatně o svých záležitostech je v České republice svěřeno základním územním samosprávným celkům, tedy obcím a vyšším územně samostatným celkům, tedy krajům. Právo těchto subjektů na samosprávu je zakotveno v Ústavě ČR, v zákoně o obcích a v zákoně o krajích. Výkon samosprávy je pak realizován prostřednictvím vlastních orgánů samosprávného celku. Je proto potřeba zabývat se hospodárností jednotlivých obcí.

Záměrem této práce je provést v obci Klopina analýzu hospodaření. Dále ověřit, zda se obec řídí principy 3E, tedy účelností, hospodárností a následně efektivností. Dále pak ozřejmit, jaká manažerská opatření vedou k naplňování těchto principů. A jakými způsoby je dodržování principu 3E kontrolováno.

První část bakalářské práce je zaměřena zejména na vymezení důležitých pojmů a vysvětlení principu, na kterém veřejný sektor v České republice funguje. V této části je tedy jako první vymezen veřejný sektor, dále způsob rozhodování, veřejný zájem a následně veřejné finance, s nimiž obec hospodaří. Dále je popsána jeho organizační část se zaměřením na územní samosprávné celky, neboť právě obec je předmětem analyzované části práce. V druhé části práce je definován princip 3E, který je velmi důležitý pro posouzení správného vynakládání finančních prostředků. Součástí této části je i definice pojmu kontrola.

Ve třetí části jsou uvedeny základní informace o obci Klopina. Prostřednictvím analyzování příjmů a výdajů rozpočtu je vyhodnocena finanční situace obce. Čtvrtá část této práce obsahuje zhodnocení dvou investic z hlediska principu 3E. Tedy účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti. Vyhodnocením jednotlivých kritérií bylo zjištěno, že obec se všemi principy 3E nezabývá. Největším problémem je pro obec Klopina kritérium efektivnosti, které vůbec nevyhodnocuje. Dalším problémem je kritérium účelnosti, kterému také není věnována dostatečná pozornost. Na závěr práce jsou proto uvedena doporučení, které by obec měla pro plnění principu 3E dodržovat. Obec by se také měla zaměřit na kontrolu principu 3E, neboť v současnosti realizuje pouze kontrolu kritéria účelnosti.

1 CHARAKTERISTIKA VEŘEJNÉHO SEKTORU

V první části této kapitoly je definován veřejný sektor a pojmy, které se k němu vztahují. Jádro veřejného sektoru je tvořeno veřejnou správou, jejíž částí je územní samospráva. Ta je blíže popsána v druhé části této kapitoly.

1.1 Veřejný sektor

Veřejný sektor nemá stanovenou jednotnou definici a v odborné literatuře je vymezení tohoto pojmu hned několik. Nejčastěji používanými jsou pak zejména následující definice:

„Veřejný sektor je ta část národního hospodářství, ve které se ve veřejném zájmu realizují veřejné služby, je financována převážně z veřejných rozpočtů, je řízena a spravována veřejnou správou, rozhoduje se v ní převážně s využitím veřejné volby a podléhá veřejné kontrole. Tenduje k neefektivnosti“ (Rektořík, 2003, s. 18).

„Veřejný sektor je ta část národního hospodářství, která je financována z veřejných financí, řízená a spravovaná veřejnou správou, rozhoduje se v něm veřejnou volbou a podléhá veřejné kontrole“ (Strecková, 1998, s. 23).

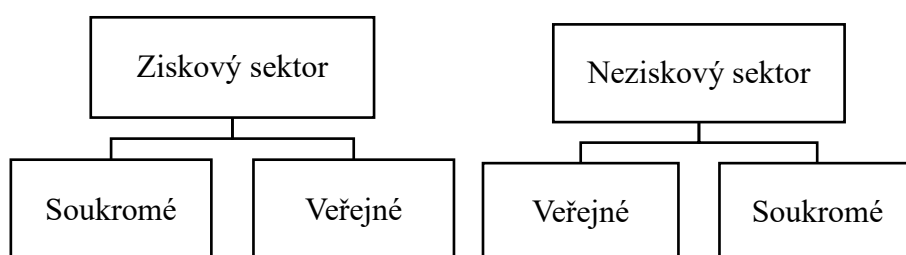
„Veřejný sektor je ta část národního hospodářství, která se vyznačuje šesti charakteristickými rysy. Jedná se o netržní sektor neziskového charakteru, který je financován z veřejných financí, řízen a spravován veřejnou správou, v rámci které, se rozhoduje veřejnou volbou, a podléhá veřejné kontrole“ (Peková, 2008, s. 29).

„Veřejný sektor představuje soustavu institucí, organizací, a nástrojů, zabývajících se specifickou produkcí určitých statků, poskytováním služeb, případně jejich redistribucí. Tyto instituce, organizace a jejich funkce mohou být vytvářeny na celostátní, regionální i místní úrovni. Společným charakteristickým rysem institucí a organizací veřejného sektoru je to, že jsou buď plně, nebo částečně financovány z veřejných finančních zdrojů a jsou napojeny na veřejnou rozpočtovou soustavu. Jednoznačně nejdůležitější institucí veřejného sektoru je stát a jeho instituce“ (Pospíšil, 2013, s. 15).

Současná ekonomika funguje ve formě smíšené ekonomiky. Z pohledu způsobu financování je veřejný sektor primárně dělen na sektor ziskový a neziskový. Sekundárně jsou pak tyto sektory členěny dle způsobu vlastnictví na veřejné a soukromé.

Veřejný sektor lze vymezit dvěma způsoby. Prvním způsobem ho lze vymezit jako sektor, který je prezentován veřejným vlastnictvím a do kterého pak vstupuje dvojitý způsob financování.

Druhým způsobem pak lze veřejný sektor vymezit jako sektor, který je financován z přerozdělovacích procesů (veřejných financí) a do kterého pak vstupuje dvojitá forma vlastnictví. Všeobecně ale bývá preferován druhý způsob vymezení veřejného sektoru. Důvodem je, že pro chování ekonomických subjektů je mnohem důležitější způsob, jakým je financován, než vlastnictví (Strečková, 1998, s. 23). Dělení veřejného sektoru je znázorněno v obrázku 1.

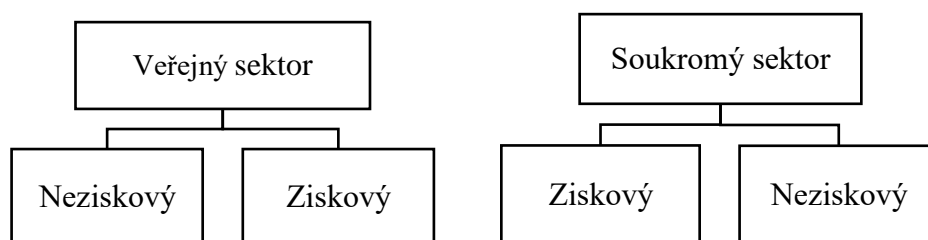


Obrázek 1 Dělení veřejného sektoru dle způsobu financování

Zdroj: Strečková (1998), s.23

Pro ziskový sektor je charakteristické, že subjekty, které jej tvoří, se financují samy. Jejich ekonomické chování je ovlivněno úsilím k dosažení zisku, který je jejich hlavním cílem. Napříč celým ziskovým sektorem platí zákonitosti trhu. Neziskový sektor je pak typický tím, že subjekty, které jsou jeho součástí, jsou buď úplně, nebo z významné části, financovány z veřejných financí (Strečková, 1998, s. 20). Dalším významným rysem pro netržní sektor je fakt, že v něm na rozdíl od sektoru ziskového neplatí pravidla a zákonitosti trhu. Organizace a instituce neziskového sektoru, tedy nemají podnikatelský charakter, nevstupují se svojí produkcí na trh, jejich cílem není dosahovat zisku, ale přinášet přímý užitek.

Z pohledu způsobu vlastnictví je ekonomika primárně rozdělena na sektor soukromý a veřejný. Dle sekundárního rozdělení jsou sektory dále členěny na neziskové a ziskové. Jednotlivá dělení jsou zachycena v obrázku 2.



Obrázek 2 Dělení veřejného sektoru dle způsobu vlastnictví

Zdroj: Strečková (1998), s.23

Soukromým neziskovým sektorem lze rozumět nestátní neziskové organizace (NNO), které jsou označovány jako tzv. třetí sektor. Tyto organizace jsou založeny na odlišném motivu než je generování zisku. V případě, že případného zisku dosáhnou, tak je vložen zpět do činnosti organizace. NNO mají jakousi doplňkovou funkci mezi sektorem soukromým a veřejnou správou. Působí tedy tam, kde veřejná správa a soukromý sektor selhává. Veřejný neziskový sektor bývá označován za tzv. druhý sektor. Ten je z jisté části podobný neziskovému soukromému, avšak existují mezi nimi zásadní rozdíly.

Pro **veřejný sektor** je tedy zásadní, že je financován celý a nebo z podstatné většiny z veřejných financí. Dále, že je v něm rozhodováno veřejnou volbou, je řízen veřejnou správou a dohled nad ním je vykonáván formou veřejné kontroly. Jeho pole působnosti je soustředěno především do terciárního sektoru, který je sektorem služeb.

Účelem veřejného sektoru je zabezpečit takové služby či produkty, které jsou pro sektor ziskový nevýhodné, nezáživné nebo je z politických důvodů nelze tržním sektorem zajistit (například veřejný zájem). Primárním cílem veřejného sektoru je zabezpečit veřejné produkty určené pro občany, přičemž působí na neziskovém principu. Má proto jisté předpoklady, které mají sklon k neefektivnosti.

Veřejný sektor je se sektorem tržním úzce propojen a oba jsou na sobě závislé. Hranice mezi nimi není jasně vymezená. Vazba mezi veřejným a soukromým sektorem (ziskovým i neziskovým) je zásadní, a to především proto, že jedním z nejdůležitějších úkolů veřejného sektoru je vytvořit vhodné podmínky pro trh a zajistit jeho správné fungování, čímž předchází tržnímu selhání. V případě, že již trh selhal, toto selhání zmírnit a řešit (například poskytováním veřejných statků a služeb), a to na neziskové bázi.

K tržnímu selhání dochází v případě, že jednotlivec nenalezne trh, který by uspokojil jeho potřeby a nedojde tedy k tržní interakci. Z hlediska příčin lze tržní selhání rozdělit na (Pospíšil, 2013, s. 12):

- **Mikroekonomická selhání**, jejichž nejčastější příčinou je neexistence dokonalé konkurence, která vede k neefektivní alokaci vzácných zdrojů.
- **Makroekonomická selhání**, za která jsou považovány faktory, které ovlivňují stabilitu tržního systému (vývoj inflace, nezaměstnanosti, růst ekonomické zadluženosti apod.).
- **Neekonomická selhání**, do kterých lze zařadit příčiny politické, sociální, ale i vlivy, jako jsou například tradice společnosti nebo počasí (povodně).

Existuje několik pojetí, kterými je možné veřejný sektor zkoumat. Vyjmenovány jsou v tabulce níže.

Tabulka 1 Základní charakteristické rysy veřejného sektoru.

Základní pohledy na veřejný sektor	Komentář
Systémový	Veřejný sektor je podsystemem smíšené ekonomiky.
Správní	Veřejný sektor je spravován veřejnou správou, kterou tvoří podsystem státní správy a podsystem samosprávy.
Institucionální	Ve veřejném sektoru existují dva základní druhy institucí – a to instituce státní (např. ministerstva) a instituce samosprávné.
Vlastnictví	Ve veřejném sektoru existuje veřejné vlastnictví, a to ve formě státního vlastnictví samospráv (vlastnictví samosprávních celků či vlastnictví obcí).
Kritérium rozhodování	Kritériem rozhodování ve veřejném sektoru je veřejný zájem.
Financování veřejných aktivit	Financování veřejných aktivit je realizováno ze soustavy veřejných rozpočtů.

Zdroj: Ochrana (2010), s. 15

Pro účel této práce je použit institucionální pohled, jak na veřejný sektor, ale také na veřejné finance, které jsou pro veřejný sektor typické.

1.2 Veřejné finance

Veřejné finance se zabývají především teorií, jak získat a efektivně alokovat finanční prostředky. Dle definice v odborné literatuře jsou veřejné finance: *„části finančního systému národního hospodářství, která je přerozdělována prostřednictvím veřejných rozpočtů. Jde o peněžní vztahy, pomocí nichž se tvoří, rozdělují a používají peněžní prostředky, související s hospodářskou činností veřejných orgánů“* (Pospíšil, 2013, s. 35).

Veřejné finance (VF) jsou blízce propojeny s veřejným sektorem. Jedná se tedy o komplexní soubor činností, kterými je zabezpečován veřejný zájem v situacích, kdy jej není možné uživatelem buď technicky zajistit, nebo by jeho zajištění nebylo ekonomicky efektivní. Z těchto důvodů je tato činnost financována z peněz daňových poplatníků, tedy z veřejných financí. Tyto peněžní fondy jsou pak přerozdělovány tak, aby co nejefektivněji zajistily statky veřejné a aby do určité míry snižovaly sociální nerovnosti.

Způsob, jakým jsou financovány veřejné statky a služby, má v této sféře své základní principy, těmi jsou (Dvořák, 2008, s. 6):

- **Princip nenávratnosti**, který je vyznačován tím, že plátcí, tedy osobě, která odvedla peněžní prostředky (daně), nevzniká právní nárok na její vrácení, popřípadě na jakoukoliv protislužbu.
- **Princip neekvivalence**, vyjadřuje fakt, že pokud bylo plátcem peněžních prostředků zapláceno na daních dvakrát více než kýmkoliv jiným, nikterak jej tato skutečnost neopravňuje k tomu, aby čerpal dvakrát tolik služeb financovaných z veřejných výdajů. Princip neekvivalence je tedy principem, kdy poměr odvedených finančních prostředků neovlivňuje výši čerpání veřejných výdajů a naopak.
- **Princip nedobrovolnosti**, spočívá v tom, že přesun peněžních prostředků od jednotlivých ekonomických subjektů je státem vynucován. Vzhledem k podmínkám nenávratnosti a neekvivalence je samozřejmé, že do tohoto systému racionálně smýšlející jedinec dobrovolně nevstoupí. V demokraticky smýšlejících zemích je k vynucení přesunu peněžních prostředků užito zákona.

Dle normativního přístupu je nutnost korekce tržního selhání důvodem k existenci veřejných financí (Dvořák, 2008, s. 6). S pojmem veřejných financí také úzce souvisí pojmy veřejný zájem a veřejná volba, neboť právě na základě nich je o VF rozhodováno.

1.3 Veřejný zájem a veřejná volba

Veřejný zájem je: „*společný zájem skupiny lidí, žijících na určitém území, z jehož realizace bude mít skupina užitek, a to jak bezprostřední, tak užitek v budoucnu*“ (Mikušová Meričková, 2014, s. 198). Veřejný zájem je pojem, který je často používán v běžném životě. V právním řádu ČR jeho přesná definice chybí. Velmi zjednodušeně lze ale říci, že veřejným zájmem je každý zájem, který převyšuje zájem jedince.

V případě, že by měla být konkrétní věc realizovaná ve veřejném zájmu, je třeba dodržet následující podmínky (Mikušová Meričková, 2014, s. 199):

- Má být realizována v prospěch celé společnosti, nebo alespoň ve prospěch její části.
- Musí aktuálně či v delším horizontu směřovat k všeobecnému blahu společnosti.
- Je aktuální a s vývojem a rozvojem společnosti či změnou sociálních poměrů se flexibilně mění (je schopna přizpůsobit se změnám).

Veřejná volba je označována jako kolektivní rozhodování, na kterém se podílí občané, nebo jimi zvolení zástupci. Byla vyvinuta především proto, aby se zabývala rozhodováním v netržním sektoru. Je to z toho důvodu, že alokace finančních prostředků, které jsou určeny

na financování netržních aktivit státu a územní samosprávy, je ovlivňována rozdílnými faktory než v sektoru soukromém, kde je alokační mechanismus založen na ceně (Peková, 2008, s. 24). Důvodem k existenci veřejné volby je existence veřejných statků či služeb, jenž vyžaduje veřejné rozhodování. Veřejnou volbou je ve veřejném sektoru rozhodováno o poskytování nezbytných veřejných statků a služeb, tedy o tom, v jakém množství, kvalitě a jakým způsobem budou produkovány.

Oproti rozhodování v tržním sektoru, je rozhodování v sektoru veřejném těžší a choulostivější. Objektivita takového rozhodování je zranitelnější, a to z důvodu, že se jedná o neziskový sektor, tudíž nelze k posouzení užitečnosti statku využít jeho cenu. Celý rozhodovací proces je tedy ve veřejném sektoru značně náročný především na kvalifikaci.

V zemích, které jsou demokraticky orientované, se používají dva způsoby rozhodování (Peková, 2005, s. 63):

- **Přímé**, kdy občané rozhodují přímou volbou, a to například prostřednictvím referenda. V praxi je tento typ rozhodování uplatňován málokdy, protože je poněkud nákladný a zdlouhavý. Je zde kladen důraz na precizní formulaci otázky. Používán je tak pouze v závažných otázkách, kdy je rozhodováno o budoucnosti země (např. vstup České republiky do Evropské unie), nebo při rozhodování o sloučení či rozdělení obce.
- **Nepřímé**, které je označováno jako „zastupitelská demokracie“. Protože preference a zájmy občanů jsou různorodé. A také z důvodů, které byly již zmiňovány. Je přímá volba v demokratických zemích, kdy se rozhoduje o běžné činnosti veřejného sektoru, nahrazována volbou nepřímou. Funguje na principu, kdy si občané prostřednictvím přímé volby zvolí své zástupce do volených orgánů (parlament, zastupitelstvo obce), a ti pak zastupují jejich zájmy. Tímto způsobem je delegována rozhodovací pravomoc občanů na jimi volené zástupce, tedy rozhodovatele. Od této delegace rozhodovacích pravomocí je očekáváno, že díky menšímu počtu rozhodovatelů se bude lépe vyjednávat a snáze se pak dospěje k rozhodnutí.

Veřejný zájem a veřejná volba jsou jedny z hlavních znaků veřejné správy, která tvoří jádro veřejného sektoru.

1.4 Veřejná správa

„Veřejná správa je souhrn záměrných činností a úkolů zabezpečovaných na jednotlivých vládních úrovních ve veřejném zájmu, a to na úrovni státu a územní samosprávy, za které odpovídá stát a ostatní subjekty veřejné správy“ (Peková, 1998, s. 39).

Veřejná správa je z jiného úhlu pohledu chápána jako souhrn institucí, kterými jsou vykonávány záležitosti veřejné moci.

Veřejnou správou je tedy na základě zákona zajišťován správní dozor a je tvořena třemi subjekty. Státem (státní instituce), územní samosprávou a ostatními subjekty (například zájmová samospráva, tj. profesní komory).

Státní správa je charakteristická činností výkonnou, ale i nařizovací. Stát prostřednictvím zákona deleguje správu na jiné subjekty, tzn. na ústřední vládu, která má specifické postavení, ale také na ministerstva, ostatní ústřední orgány a decentralizované správní úřady státní správy. Decentralizovanými úřady jsou například finanční úřady či finanční ředitelství apod., tedy takové instituce, které ze zákona uskutečňují výkon státní správy. Orgány státní správy jsou pak orgány se všeobecnou působností, tedy vláda a orgány se specializovanou působností, kterými jsou v ČR například ministerstva (Hendrych, 2014, s. 44).

Územní samospráva je jeden ze způsobů veřejného vládnutí. Prostřednictvím územní samosprávy je tedy realizováno právo na samosprávu určitého území, které je menší než stát. Ústava ČR zaručuje toto právo na samosprávu v článku číslo 8. Nositeli územní samosprávy jsou územní samosprávné celky, jimiž jsou v ČR obce a kraje. Kraje jsou označovány za vyšší územní samosprávné celky (ÚSC), zatímco obce jsou považovány za základní celky územní samosprávy (Hendrych, 2016, s. 91).

V analytické části této práce je zkoumána obec, proto jí je věnován prostor v druhé části kapitoly.

1.5 Vymezení pojmu obec

Právní definice pojmu obec a jednotlivé povinnosti, pravomoci a funkce jsou zakotveny jednak v Ústavě ČR, ale i v zákoně o obcích č. 128/2000 Sb. §1, kde je obec definována jako: „*základní územní samosprávné společenství občanů, která tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce*“. Obcí je jinými slovy společenství osob na určitém území, které tvoří nejen sociologickou jednotku, ale i právní.

1.5.1 Charakteristika obce

Obec je základním článkem územní samosprávy. Jako taková je vymežována třemi základními znaky (Peková, 2008, s. 119):

- **Územím,**
- **Občany,** jsou osoby, které mají právně kvalifikovaný vztah k danému území.

- **Samosprávou veřejných záležitostí v hranicích obce** (neboli působností)

Obce jsou tedy veřejnoprávními korporacemi, které se od sebe liší svou velikostí, počtem obyvatel, ekonomickým a ekologickým bohatstvím atd. Základními druhy obcí, které zákon rozlišuje (Peková, 2008, s. 120):

- **Obce základního typu.**
- **Městyse**, což jsou obce, které byly oprávněny toto pojmenování používat již před 17. 5. 1954, a pokud předseda Poslanecké sněmovny je městysem stanoví.
- **Města „základního typu“** jsou obce, jejichž počet obyvatel je 3000 a více, které byly městy při nabytí účinnosti zákona o obcích v roce 2001, nebo které získaly statut před 17. 5. 1954, a pokud o to jako u městyse požádají předsedu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.
- **Statutární města** jsou města, u kterých zastupitelstvo statut města schválí. Součástí schvalovacího procesu je i ustanovení, ve kterém je území města rozčleněno na městské obvody či městské části.
- **Hlavní město Praha**

Jednotlivé druhy obcí jsou definovány v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích s výjimkou hlavního města Praha, které je upraveno zvláštním zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praha.

1.5.2 Působnost obce

Územní působnost je v zásadě určena hranicemi ÚSC. V rámci tohoto územního obvodu jsou obce a kraje a jejich orgány oprávněny vykonávat své úkoly.

Vlastní samosprávnou funkcí je v ČR tzv. **samostatná působnost**. Do které se řadí takové záležitosti, které jsou obci neboli územnímu samosprávnému celku „vlastní“, a ty, veřejnoprávní korporace vykonávají pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích v § 35 stanovuje, že jsou jimi především záležitosti: „*kteřé jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.*“

Samostatnost však není při výkonu této funkce absolutní. Ústava ČR sice rozsah působnosti nijak nevynezuje. Pouze z ní vyplývá, že územní samosprávné celky mají právo na samosprávu, nicméně záležitosti, které do samosprávy spadají rámcově ani demonstrativně nedefinuje (Hendrych, 2016, s. 103). Konkrétní záležitosti, které do samostatné působnosti spadají, jsou ale stanoveny v zákoně o obcích, a to v §84, 85 a 102.

Přenesenou funkcí se rozumí tzv. **přenesená působnost** v rámci vykonávání státní správy. Do přenesené působnosti se řadí takové záležitosti, které jsou orgány územní samosprávy vykonávány, přičemž spadají do agendy jiného nositele. Z pohledu obcí mají tyto agendy povahu „cizí“ (Hendrych, 2016, s. 105).

1.5.3 Orgány obce

Orgány obce jsou v ČR určeny zákonem o obcích.

- **Zastupitelstvo obce** je nejvyšším orgánem obce a má v rámci samostatné působnosti hlavní rozhodovací pravomoc. „*Zastupitelstvo je kolektivním orgánem složeným z členů volených v přímých volbách občany obce*“ (Hendrych, 2016, s. 106) jejichž funkční období je čtyřleté. Zastupitelstvo obce dle zákona 128/2000 Sb., o obcích rozhoduje a schvaluje zejména program rozvoje obce, rozpočet obce, závěrečný účet a účetní závěrku obce. Kompletní pravomoci zastupitelstva obce jsou vymezeny v zákoně 128/2000 Sb., o obcích, díl 2. §84.
- **Starosta obce** je statutární orgán, který je volen zastupiteli obce, a to ze členů zastupitelstva (Hendrych, 2016, s. 108).
- **Rada obce** je výkonným orgánem. Při výkonu tohoto úřadu v rámci samostatné působnosti podléhá zastupitelstvu obce, zatímco v rámci přenesené působnosti rozhoduje pouze tehdy, stanoví-li tak zákon. Počet členů rady obce je vždy lichý (Peková, 2012, s. 141).
- **Výbory** jsou iniciativními a kontrolními orgány zastupitelstva obce, z nichž výbor kontrolní a finanční je zřizován dle zákona povinně. Počet členů výboru musí být vždy lichý (Peková, 2012, s. 141).
- **Komise** jsou iniciativními a poradními orgány rady obce.
- **Obecní úřad** je z hlediska personálního tvořen starostou, místostarostou (popřípadě místostarosty), tajemníkem (je-li tato funkce zřízena) a dalšími zaměstnanci obce zařazenými do obecního úřadu (Peková, 2012, s. 130).

Nejobecnější požadavky, které jsou kladeny na veřejnou správu jsou kvalitní, pohotové a hospodárné plnění stanovených úkolů. Plnění tohoto požadavku vypovídá o míře úspěšnosti či neúspěšnosti dané organizace (Hendrych, 2014, s. 195). Následující kapitola je proto zaměřena na princip 3E, kterým je dosažení cíle nejčastěji vyhodnocováno.

2 CHARAKTERISTIKA PRINCIPU 3E A TEORIE KONTROLY

Veřejná správa je řízena různými metodami. Jednou z takovýchto metod je i New Public Managementu (NPM). NPM je tedy nástroj řízení správy věcí veřejných, jehož využití se různí dle toho, v jakém typu veřejné správy působí a jaké jsou v daném státě vztahy k jiným složkám státní moci a k samosprávným svazkům. NPM vychází z teorie, že pro zvýšení kvality veřejných služeb je nezbytné sladit potřeby a cíle tří aspektů, kterými jsou občané, politici a úředníci. NPM hledá takový způsob řízení veřejné správy, který sladí zájmy zmiňovaných tří skupin. Snaží se tedy o vytvoření atmosféry vzájemné důvěry, pochopení a respektu mezi nimi.

Ve veřejné správě je pak jako základ pro posuzování a sledování výkonnosti považován princip 3E. Ten je založen na principu posouzení dosažení cíle vstupy (tedy zdroji, které jsou ve formě personálního, materiálního a finančního zabezpečení) transformovány na výstupy, jimiž jsou efekty, na nichž má veřejná správa zájem. Jeho detailnějším popisem se tedy zabývá první část následující kapitoly. Druhá část kapitoly je věnována základním informacím o kontrole, jelikož je to způsob zjišťování stavu, zda je princip dodržen či nikoliv.

2.1 Princip 3E

Vzhledem na vzácnost zdrojů je důležité sledovat, jak je s těmito disponibilními zdroji nakládáno. Princip 3E je jedním z primárních a zásadních principů ve vztahu k veřejnému sektoru. Zkratka 3E je složena ze tří pojmů. Konkrétně ze slov účelnost (*Effectiveness*), hospodárnost (*Economy*) a efektivnost (*Efficiency*).

V odborné literatuře existuje několik variant interpretací tohoto pojmu. Důvodem je jistá jazyková bariéra, kdy se překlady do českého jazyka nepatrně liší.

Význam jednotlivých slov principu 3E je zjednodušeně interpretován následovně. **Hospodárností** je chápáno nejnižší možné vynaložení prostředků ve vhodné kvalitě. Hodnotící kritérium je založeno na principu, jak dosáhnout dané věci levně. **Efektivitou** se pak rozumí dosažení potřebných výstupů za co nejméně peněz. Vztah mezi vstupy a výstupy je založen na principu nejvhodnějšího postupu. A **účelnost** vyjadřuje stupeň pokroku směrem ke stanoveným cílům. Hodnotící kritérium pro výstup je založeno na principu dělat jen ty věci, které by se opravdu měly dělat (Hendrych, 2014, s. 196-198).

Z pramenů, ze kterých je možné aktuálně čerpat definice principu 3E jsou nejvýznamnějšími tyto:

- nařízení č. 966/2012 Evropského Parlamentu a Rady ze dne 25. října 2012,
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, a
- mezinárodně uznávané auditní standardy INTOSAI.

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole je ale zásadní v tom, že vymezuje zákonnou definici pojmu 3E. Ta je pak v rámci povinnosti jednat v souladu s principy 3E promítána do dalších právních předpisů, které zastřešují fungování státu a dalších organizací VS (např. zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, zákon č. 219/2000 Sb., o majetku nebo zákon č. 128/2000 Sb., o obcích). Konkrétní pojmy principu 3E jsou v zákoně 320/2001 Sb., o finanční kontrole v §2 definovány takto: „*Hospodárností se rozumí použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků a při dodržení odpovídající kvality plnění úkolů. Efektivností se zde vysvětluje takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění. Účelností se pak rozumí takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů*“.

Uvedené definice je tedy možné shrnout tak, že princip 3E je alternativní formulací pro všeobecnou povinnost jednat s péčí řádného hospodáře při nakládání s veřejnými prostředky.

Při podrobnějším zkoumání jednotlivých pojmů principu 3E je třeba opět zmínit efektivnost, kterou je možné pojmout ve dvojí formě. Efektivnost lze vnímat jednak jako produktivitu veřejných výdajů, ale také jako nákladovou efektivnost. Vymezení efektivnosti ve formě produktivity je používáno v případě, že existují k alokaci disponibilní zdroje, které je možné k danému účelu plně využít. V takovém případě je vybrána ta alokační varianta, prostřednictvím které je zmiňovanými disponibilními zdroji dosaženo maximálního počtu výstupů v předem definované kvalitě. Nákladové pojetí efektivnosti je pak uplatňováno v souvislosti s analýzou vynaložených nákladů na určité veřejné služby nebo při zkoumání nákladů na výdajové programy. Při srovnatelných programech je pak vybrána taková varianta, která má nejnížší náklady na jednotku výstupu (Nemec, 2010, s. 48-49).

V oblasti řízení veřejných financí je možné základní princip 3E upravit na princip 6E, který je rozšířen o spravedlnost, životní prostředí a etiku. **Spravedlností** (*equity*) se rozumí úsilí dělat věci správně, zejména ve vztahu k okolí, aby se zabránilo diskriminaci a nečestnosti.

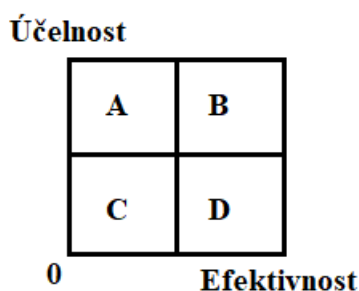
Životní prostředí (*environment*) je zodpovědný přístup k pracovnímu a životnímu prostředí. **Etika** (*ethics*) je chápána jako důraz na právní a morální chování vedení a zaměstnanců (Dvořáček, 2000, s. 135). Etika hraje významnou roli v řízení všech společností, včetně veřejné správy. Výsledkem dobrého etického prostředí je pozitivní přístup k práci, nadšení, řešení problémů a klidné pracovní prostředí. Etické kodexy se v zásadě zabývají v různých oblastech otázkou slušnosti, věrnosti vůči právu, dobrých vztahů mezi zaměstnavateli, firmami, ale také s otázkami bezpečnosti a ochrany zdraví a řešením konfliktů. Finanční řízení ve veřejné správě proto nelze v žádném případě vnímat pouze z ekonomického hlediska, ale je třeba vzít v úvahu všechny aspekty, tedy finanční a nefinanční kritéria.

Pro posuzování a vyhodnocování jednotlivých principů je nezbytné k nim přistupovat komplexně. Dokonce i při samostatné studii o hospodárnosti nebo efektivnosti dané činnosti je nezbytné zhodnotit alespoň obecně účelnost, která má zásadní význam, a naopak, při hodnocení účelnosti je nutné vyhodnotit hospodárnost a efektivitu, protože posuzované aktivity, programy, operace atd. by mohly mít skutečně požadovaný výsledek, ale zdroje k dosažení tohoto výsledku nebyly využity hospodárně a efektivně.

Při posuzování jednotlivých kritérií principu 3E je důležité dodržet především zásadu účelnosti. Ta totiž prověřuje ekonomickou racionalitu použitých zdrojů. V historii veřejné správy ČR je možné nalézt spoustu případů, kdy bylo dodrženo kritérium hospodárnosti (tj. vynaložení co nejnižších finančních prostředků) a efektivnosti, avšak daný výběr nenaplnoval kritérium účelnosti. Účelnost se týká (určitého) cílového stavu. Z tohoto důvodu je nejčastějším ukazatelem plnění kritéria tzv. procentní naplnění stanovených cílů (audit výkonnosti) (Hendrych, 2014, s. 198).

Při výkonnostním auditu je zkoumáno, zda nenastává vzájemná kolize mezi principy 3E. K tomu je možné využít portfoliový diagram. Diagramem je sledován vztah mezi efektivností a účelností, popřípadě sledování poměru vstupů a výsledků. Diagram je zobrazen v obrázku 3 (Nemec, 2010, s. 49).

Schéma zobrazuje portfolio mezi alokačními principy efektivnosti a účelnosti veřejných výdajů. „*Ideální je takový alokační stav, který respektuje jednotu principů hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Takovému stavu odpovídá případ B, kdy je danou alokací dosaženo vysoké úrovně efektivnosti a účelnosti.*“ Naopak bodem C je ve schématu znázorněn stav tzv. manažerského alokačního selhání (Nemec, 2010, s. 50).



Obrázek 3 Alokační portfolio mezi efektivností a účelností

Zdroj: Nemeč (2010), s. 50

Problematika principu 3E

I přesto, že je princip účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti v zákoně 320/2001 Sb. O finanční kontrole poměrně dostatečně vymezen. Dochází v rámci právních předpisů, do kterých se princip 3E promítá, ke kolizím. Zatímco v rámci zákona o finanční kontrole se projevují zejména praktické problémy s uplatňováním těchto principů, které na úrovni nižších samosprávných celků pramení především z neznalosti problematiky. V zákoně 219/2000 Sb., o majetku pak kolize vzniká v jeho formulaci, kdy paragraf 14 odst. 1 ukládá, že „*majetek musí být využíván účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností*“. Obdobně tomu tak je i v zákoně 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, kde zákon stanovuje, že „*úřad prověřuje, zda kontrolované činnosti jsou v souladu s právními předpisy, přezkoumává jejich věcnou a formální správnost a posuzuje, zda jsou účelné a hospodárné*“. I zde chybí kritérium efektivnosti.

Pro hodnocení dosažení principu 3E je důležité provádět kontrolu. Kontrola je proces, kdy je zjišťován a hodnocen stav, který měl být dosažen. Proto je jí věnována druhá část kapitoly.

2.2 Definice kontroly

Pojem kontrola dosud nebyl jednoznačně definován. V odborné literatuře existuje spousta definic, které se navzájem se od sebe liší. Obecně lze kontrolu chápat jako (Rektořík, 2002b, s. 99):

- posouzení shodnosti výsledku dosaženého s cílem, ke kterému směřuje,
- dohled nad tím, aby se všechno dělo v souladu se stanovenými předpisy a vydanými pokyny,
- závěrečnou fázi řídicího procesu,

- specifickou fází získávání informací ve společenském procesu řízení,
- zpětnou vazbu

Kontrola představuje souhrn činností, jejichž účelem je porovnání skutečného stavu se stavem žádoucím včetně zajištění náprav opatření. Žádoucí stav by měl především odpovídat obecně závazným předpisům a dalším předpisům z nich odvozeným. Kontrola je jinými slovy podsystem řízení, který plní funkci zpětné vazby. Jejím hlavním smyslem je ve zpětné vazbě zjišťovat, jak jsou dosaženy stanovené cíle veřejné správy (Nemec, 2010, s. 10).

Obecně je uváděno šest základních pojetí kontroly (Rektořík, 2003, s. 24-25):

- **Informační** (např. audit hospodaření obce). Jedná se o zjišťování skutečností o kontrolovaném stavu. Objevení a zápis odchylek, popřípadě zjištění jejich výskytu. Informační pojetí je tedy konfrontace skutečného stavu s očekávaným.
- **Regulační** je prakticky informační pojetí plus odstranění nežádoucích odchylek. Jedná se o kontrolu se zpětnou vazbou.
- **Institucionální** je vlastně regulační pojetí, které je ale popisováno ve vztahu k dané instituci, která kontrolu realizuje. Jedná se například o NKÚ nebo Českou obchodní inspekci
- **Represivní**, jehož základem je opět regulační pojetí plus vyvození represivních (negačních) důsledků.
- **Motivační** pojetí vychází z principu, že kontrola má nejenom postihovat viníky neplnění norem. Ale také a především zhodnotit dobře vykonanou práci, dobrý výkon svěřené funkce u voleného i jmenovaného funkcionáře veřejné správy, a tím pozitivně motivovat pracovníky, aby permanentně zvyšovali jak kvalitu, tak efektivnost výkonu funkce.
- **Výchovné** pojetí spočívá v tom, že subjekt kontroly působí na kontrolovaný objekt jako výchovný činitel a ve smyslu právních norem vychovává k přesnosti, čestnosti a odpovědnosti při výkonu práce. Svým způsobem se jedná i o výchovu proti korupci.

U všech pojetí je důležité vybudování zpětné vazby, popřípadě i vazby dopředné (preventivní), která je potřebná pro dosažení dynamické rovnováhy mezi stavem skutečným a žádoucím dle hesla **kdo řídí-kontroluje** (Rektořík, 2002a, s. 35).

2.3 Druhy kontrol

Existuje mnoho kritérií, dle kterých můžeme rozlišovat jednotlivé druhy kontrol. Dle odborné literatury jsou nejčastěji uváděny tyto druhy kontrol (Rektořík, 2003, s. 27-29):

- **Dle subjektu kontroly** na kontrolu individuální, která je vykonávána jedním subjektem a kontrolu koordinovanou, která je vykonávána více subjekty. Obě tyto kontroly mohou být dále rozděleny na souborné (úplné, vyčerpávající), namátkové (kontroluje se část souboru) a výběrové (podle přijatého pravidla výběru).
- **Dle vztahu kontroly k objektu** na kontrolu vnitřní (organizační útvar je součástí dané instituce) a vnější (kontrolu provádí specializovaná instituce).
- **Dle vymezení kontrolního systému** k určitému objektu kontroly existuje v rámci veřejného sektoru například kontrolní systém odvětví veřejné správy (stanovený zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě) nebo kontrolní systémy v odvětví školství (Česká školní inspekce, senáty vysokých škol).
- **Dle organizačního vztahu** je rozlišována kontrola vertikální, která je obsažena v základních povinnostech každého vedoucího, podle výše uvedené zásady „kdo řídí, kontroluje“ (a je také kontrolovaný). A dále kontrola horizontální, jenž je realizována mezi pracovníky a pracovními kolektivy na stejném stupni řízení. Jinými slovy porovnávací kontrola.
- **Dle systému kontroly** na plánovitou a operativní, jenž se zaměřuje na prevenci řízených systémů.
- **Dle časového vztahu kontroly či kontrolované činnosti** na předběžnou (nevyužívá se tak často), průběžnou (nejvíce se využívá v přímém řízení), následnou (nejčastější), soustavnou (vyžaduje si vysoké náklady a váže velký počet pracovníků, většinou je součástí přímé kontroly) a občasnou (nepřímá kontrola, realizuje se nepravidelně, například při předávání funkcí, majetku a podobně).
- **Dle vztahu kontroly k podstatě věci** na neformální (meritorní) a formální, jenž je zaměřena například na podpisové oprávnění ve vztahu k delegované pravomoci pracovníka, úplnost údajů, číselnou správnost apod. Tento druh kontroly má vyloučit chyby, které znemožňují další práci s doklady. Patří sem i kontroly počítačových programů pro zpracování dokladů, vedení statistik, matrik apod.
- **Dle způsobu vyjadřování (měření) jevů a procesů** na slovní (verbální), která je používána jako výraz pro příčiny, tendence, závěry, pro hodnocení pracovníků apod. Dále na hmotnou (naturální), jenž je vyjádřena fyzikálními

jednotkami (kusy, metry, litry, kilopondy apod.), hodnotovou (finanční), umožňuje převod jednotlivých jevů a procesů na společné jmenovatele, jako je například HDP. Hodnotová kontrola patří mezi kontroly, které produkují přesné a objektivní informace o kontrolovaném objektu.

- **Dle odborného výkonu** na odbornou (profesionální), která je realizována odbornými útvary uvnitř organizace nebo odbornými institucemi zřízenými zákonem k provádění přesně vymezenému způsobu. Laickou (občanskou), jenž je zaměřena na ty činnosti, které může občan (laik) posoudit. Jeho poznatky mohou být předány orgánům, které jsou kontrolou pověřeny profesionálně. Výsledky kontroly musí být zveřejňovány. Ukazuje se, že kombinace občanské a profesionální kontroly snižuje úskalí obou typů kontrol.
- **Specifickým druhem kontroly je pak veřejná kontrola**, která je charakteristická pro danou oblast veřejné správy (pro samosprávu a státní správu). Znamená kontrolu veřejných rozpočtů (v úrovni státní i územní) ve veřejném zájmu a v zájmu občana. Pro institut veřejné kontroly je důležitá zpětná vazba, kterou by měli být občané o výsledcích kontroly informováni. Proto se např. vypracovaná závěrečná zpráva o přezkoumání hospodaření obce. Cílem této formy veřejné kontroly je informovat obecní zastupitelstvo. A prostřednictvím zastupitelstva občany o úrovni hospodaření s obecním majetkem, plnění rozpočtu a o finanční situaci obce. Veřejnost (občany) zajímá, zda obec vynakládá veřejné prostředky, hospodárně, efektivně a účelně.

Kontrolu je možné členit dle hierarchické úrovně uspořádání organizace. V rámci ČR je jí kontrola státní, krajská a obecní. Podrobněji se kontrolou ve veřejné správě zabývá druhá část této kapitoly.

2.4 Finanční kontrola ve veřejné správě

Důležitost kontrolního systému, jehož objektem jsou veřejné finance, byla zdůrazněna v dokumentech hodnotící připravenost vstupu ČR do EU. V rámci využívání předvstupních fondů, a po vstupu do EU strukturálních fondů, byl správně nastavený systém nezbytnou podmínkou. To je hlavní důvod, proč byl přijat zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě. Zákonem byl stanoven předmět, hlavní cíl, zásada uspořádání a rozsah finanční kontroly.

Na zákon dále navazuje prováděcí vyhláška Ministerstva financí České republiky (MF ČR), která vymezuje bližší podrobnosti o kontrolních metodách

a postupech, dále také strukturu a rozsah zpráv o výsledcích finančních kontrol. Finanční kontrola je tedy součástí systému finančního řízení zabezpečujícího hospodaření s veřejnými prostředky. Je tvořena (Rektořík, 2002a, s. 39):

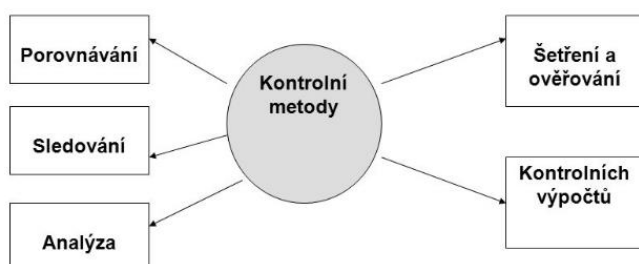
- **Veřejnosprávní kontrolou**, kterou lze definovat jako systém finanční kontroly, která je vykonávána kontrolními orgány (MF ČR nebo ÚSC).
- **Kontrolou vykonávanou dle mezinárodních smluv**
- **Vnitřním kontrolním systémem** (řídící kontrola, interní audit)

Zákon 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě dále upravuje třístupňovou organizační strukturu systému finanční kontroly, kterou tvoří v prvním stupni MF ČR v souladu s kompetenčním zákonem jako ústředním úřadem. Ve druhém stupni je tvořena správci rozpočtových kapitol státního rozpočtu a orgány ÚSC jakožto správci veřejných rozpočtů. A ve třetím stupni pak ostatními organizačními složkami státu a dalšími organizačními složkami ÚSC, které hospodaří s veřejnými prostředky.

Vzhledem k samotné důležitosti kontroly, je třeba zvolit správnou kontrolní metodu, kterou je možné získat co nejpřesnější výsledky.

2.5 Kontrolní metody

Kontrolní metody slouží zejména k zajištění objektivnosti a úplnosti informací o tom, zda předmět kontroly naplňuje požadavky, na které je primárně zaměřena. Kontrolní metody jsou zaměřeny především na zjištění skutečného stavu hospodaření s veřejnými prostředky a jejich porovnání s dokumentací. Dále jsou zaměřeny na sledování správnosti postupů při hospodaření s veřejnými prostředky, šetření a ověřování skutečností týkajících se operací, kontrolní výpočty a analýzu údajů ve finančních výkazech či jiných informačních systémech. (Rektořík, 2003, s. 76). Jednotlivé druhy kontrolních metod jsou zobrazeny v obrázku 4.



Obrázek 4 Kontrolní metody

Zdroj: Rektořík (2003), s. 76

Druhy kontrolních metod (Rektořík, 2003, s. 76):

- **Kontrolní metoda porovnávání** je využita při ověření, zda skutečný stav hospodaření koresponduje se stavem zapsaným v dokumentech. Metodou jsou získávány informace, které jsou potřebné k finančnímu řízení. Skutečný stav je porovnáván s údaji, které jsou obsaženy v záznamech, jako jsou například účetní, finanční či statistické výkazy.
- **Kontrolní metodou sledování** se zjišťuje, zda jsou v souladu se záměry a cíli orgánu veřejné správy stanoveny podmínky a postupy pro hospodárný, efektivní a účelný výkon prověřované činnosti.
- **Kontrolní metoda šetření a ověřování** je užívána při zjišťování, zda byly při přípravě a realizování prověřovaných operací až po jejich konečné vypořádání a vyúčtování dosaženy stanovené záměry a cíle.
- **Metodou kontrolních výpočtů** se prostřednictvím matematických úkonů přezkoumávají informace, které jsou obsaženy v záznamech.
- **Kontrolní metodou analýzy** jsou pak zjišťovány a vyhodnocovány odchylky jednotlivých operací či jejich souborů od obvyklého rámce hodnoty.

Při finanční kontrole je možné užít kterékoliv ze zmiňovaných kontrolních metod či jejich kombinaci. Velmi důležité je pak dodržet podmínku, že jejich užití musí být v souladu s právními předpisy. Následující kapitola se zabývá analýzou rozpočtu a uplatněním zmiňovaného principu 3E v dané obci.

3 ANALÝZA HOSPODAŘENÍ OBCE KLOPINA

Následující část této práce je zaměřena na analýzu hospodaření ve vybrané obci, včetně zhodnocení dodržování principu 3E prostřednictvím dvou případových studií. Nejdříve je v kapitole charakterizována samotná obec, její územní postavení, organizační struktura a struktura obyvatelstva. V druhé části kapitoly je přiblížen její rozpočet v období posledních pěti let a analýza jednotlivých příjmů a výdajů rozpočtu obce. V poslední části kapitoly jsou pak dvě případové studie zaměřené na největší investiční akce, které proběhly v analyzovaném období.

3.1 Představení obce Klopina

Klopina je malou obcí v Olomouckém kraji v okrese Šumperk. Nachází se na poměrně významné křižovatce cest z Úsova, Uničova, Zábřehu a Mohelnice. Díky tomu se stala také dopravním uzlem autobusové dopravy, která ji spolu s vedlejšími obcemi spojuje se zmiňovanými městy. Správní obec tvoří dvě obecní jednotky, kterými jsou Klopina a Veleboř. Tyto správní jednotky byly administrativně spojeny v roce 1960. V minulosti k nim patřila ještě třetí osada, nazývaná do třicetileté války, a ještě krátce po ní, Střítěž, což je vlastně dnešní dolní část obce ve směru na Úsov (Klopina, 2018). Obec Klopina je členem mikroregionu Mohelnicko, zahrnujícího kraj mezi Hanou a Jeseníky. Okolí obce je obklopeno ovocnými sady, jejichž produkci využívá místní akciová společnost Úsovsko. Ta, kromě živočišné a zemědělské produkce, vyrábí také müsli tyčinky.

Organizační struktura obce

Pro volební období let 2014 až 2018 je zvoleno zastupitelstvo obce, které má 9 členů. Zastupitelstvo tvoří povinně zřizovaný kontrolní výbor a finanční výbor, který má zákonem stanovený minimální počet členů, tedy tři. Obcí je dále zřizována komise pro výstavby a životní prostředí, která má taktéž tři členy. A komise kulturní, školství a péče o mládež, jenž je pětičlenná.

Obyvatelstvo

V současné době má obec Klopina 492 obyvatel a dohromady s obcí Veleboř pak 595 občanů. Obec si v roce 2016 nechala vypracovat Strategický rozvojový plán, jenž obsahuje kromě vizí a cílů, kterých by obec chtěla do roku 2031 dosáhnout, také sociodemografickou analýzu, která zjistila, že obyvatelstvo v obci stárne. Zatím co v roce 2001 byl průměrný věk okolo 37,5 let, tak v roce 2017 se už pohybuje okolo 43. Z pohledu vzdělanosti občanů došlo

za posledních několik let ke zvýšení úrovně vzdělanosti. Přibývá tedy takových občanů, co dosáhly maturitního nebo vysokoškolského vzdělání. Strategický rozvojový plán však varuje před trendem odchodu takovýchto občanů z obce.

3.2 Analýza hospodaření obce

Analýza hospodaření obce představuje jeden ze základních kroků pro sestavení střednědobého výhledu rozpočtu. Podklady pro tvorbu analýzy byly čerpány z webových stránek obce (www.klopina.cz), kde lze nalézt schválený rozpočet obce pro dané období, závěrečný účet za dané období a střednědobý výhled rozpočtu. Data týkající se rozpočtu pak byly čerpány z aplikace Monitor (www.monitor.statnipokladna.cz). Monitor je informační portál MF ČR, který umožňuje volný přístup k rozpočtovým a účetním informacím ze všech úrovní státní správy a samosprávy.

Celková bilance ukazuje, že obec hospodařila v jednotlivých letech s příjmy v celkových objemech od 8 340 tis. Kč (v roce 2013) až do 10 151 tis. Kč (v roce 2016). Celkový objem výdajů se pohyboval od 5 862 tis. Kč (v roce 2013) do 13 133 tis. Kč (v roce 2014). V roce 2014 hospodařila obec s největším deficitem ve výši 4 677 tis. Kč a v roce 2017 naopak s přebytkem 3 893 tis. Kč. V letech 2016 a 2015 obec hospodařila s deficitním rozpočtem vlivem investičních akcí, které se rozhodla provést. V ostatních letech je rozpočet přebytkový. Celkový přehled za jednotlivé roky je v tabulce 2.

Tabulka 2 Vývoj příjmů a výdajů mezi roky 2013-2017 (v tis. Kč)

	Celkové příjmy	Celkové výdaje	Celkové saldo
2017	9 755	5 862	3 893
2016	10 151	7 600	2 551
2015	9 610	9 793	-183
2014	8 456	13 133	-4 677
2013	8 340	7 058	1 281

Zdroj: vlastní zpracování

V následující části jsou nejprve analyzovány příjmy podle jejich původu a poté výdaje, které jsou členěny dle účelu, na který byly využity.

3.2.1 Struktura příjmů obce

Příjmy obce jsou z velké části tvořeny příjmy daňovými, jejichž odvody do rozpočtu jsou dány zákonem 243/200 Sb., o rozpočtovém určení daní. Přehled jednotlivých příjmů obce Klopina je uveden v tabulce 3.

Tabulka 3 Vývoj příjmů rozpočtu obce za roky 2013-2017 (v tis. Kč)

	2013	2014	2015	2016	2017
Daňové příjmy	6 727	7 096	7 083	8 056	8 350
Přijaté transfery	535	426	464	1 118	414
Nedaňové příjmy	900	934	2 052	976	990
Kapitálové příjmy	179	0	10	0	1
Celkem	8 340	8 456	9 610	10 151	9 755

Zdroj: vlastní zpracování

Z tabulky 3 je možné v rámci příjmů pozorovat rostoucí tendenci. Výjimkou je pouze rok 2017, kdy došlo k poklesu, a to i přesto, že v tomto roce byly za sledované období nejvyšší daňové příjmy, které tvoří největší část příjmů rozpočtu. Příčiny výkyvů v rozpočtu jsou vysvětleny u jednotlivých druhů příjmů.

Struktura celkových příjmů v rozpočtu je velmi proměnlivá. O relativní stabilitě se dá hovořit u zmiňovaných daňových příjmů, které se pohybují kolem 81 % z celkového objemu. Proto jsou hlavním zdrojem příjmů obce. Podíl nedaňových příjmů na příjmech celkových je poměrně malý a až na rok 2015 také stabilní.

Daňové příjmy tvoří místní poplatky z vybraných činností a služeb (příkladem je poplatek ze psů nebo pobytový poplatek), dále daně z příjmů fyzických osob, daně z příjmů právnických osob, daň z přidané hodnoty, daň z nemovitostí a správní poplatky. Do správních poplatků se řadí úkony související s výkonem státní správy (například ověření pravosti dokladů, podpisů či kopií dokumentů). Výši zmiňovaných správních poplatků, které jsou vybírány na základě vydaných závazných vyhlášek, má možnost obec v mezích zákona 565/1990 Sb. o místních poplatcích ovlivnit. Přehled daňových příjmů obce Klopina je zachycen v tabulce 4.

Tabulka 4 Vývoj daňových příjmů obce mezi roky 2013-2017 (v tis. Kč)

	2013	2014	2015	2016	2017
Daně	6 440	6 826	6 809	7 737	8 020
Místní poplatky	278	258	261	296	308
Správní poplatky	9	12	13	23	22

Zdroj: vlastní zpracování

V tabulce 4 lze pozorovat rostoucí tendenci příjmů ze správních poplatků, z místních poplatků, ale i z daní. Výjimkou je rok 2015, kdy došlo k mírnému poklesu příjmů z daní. V tomto roce došlo ke snížení příjmů daně z přidané hodnoty. Projevily se tedy novely

zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty jako je například druhá snížená sazba ve výši 10 % na kojeneckou výživu, léky apod.

Obec Klopina získává své daňové příjmy jak z daní sdílených, tak z daní svěřených. Při analyzování podrobných položek rozpočtu lze pozorovat rostoucí trend u daně z nemovitostí. Nejvýznamnější příjmovou položkou z daní je však daň z příjmu fyzických osob.

Z jednotlivých položek místních poplatků jsou nejvýznamnějšími poplatky za svoz, shromažďování a odstranění komunálního odpadu.

Nedaňové příjmy má obec možnost ovlivnit a je v její pravomoci si výše příjmů nastavovat. Do této skupiny příjmů jsou zařazeny například příjmy z vlastní činnosti obce, z pronájmů majetku, příjmy z úroků, přijaté pojistné náhrady a také neinvestiční dary.

Podíl nedaňových příjmů na celkových příjmech se v posledních letech pohyboval mezi 12,5 % Trend nedaňových příjmů má poměrně pozvolna rostoucí charakter, až na rok 2015, kdy výrazně vzrostly a v následujícím roce zase klesly na úroveň předchozích let. K tomuto nárůstu došlo vlivem splátek, které obec přijala od občanských sdružení. Největší položkou nedaňových příjmů jsou příjmy vlastní činnosti obce.

Kapitálové příjmy jsou příjmy nahodilého charakteru a nemají pravidelný vývoj. Jsou určeny především pro dlouhodobější aktivity a pro investiční akce. Jedná se zejména o příjmy z prodeje majetku obce, dary na pořízení dlouhodobého majetku a ostatní kapitálové příjmy.

Za sledované období kapitálové příjmy dané obce zaznamenaly velké nepravidelné výkyvy. Jejich nejnižší hodnoty dosáhla obec v roce 2014 a 2016, kdy byly nulové. Naopak nejvyšší hodnoty město dosáhlo v roce 2013, a to ve výši 179 tis. Kč. Důvodem nárůstu kapitálových příjmů v roce 2013 byly dary, které obec dostala od občanů. Obec v roce 2012 vybudovala venkovské minimuzeum, do kterého občané v následujícím roce darovali exponáty.

Přijaté transfery, jinými slovy dotace, jsou rozlišovány na investiční a neinvestiční. Neinvestiční dotace nejsou určeny na pořízení dlouhodobého majetku, ale na provozní výdaje obce a naopak. Další ze způsobů rozdělení dotace je z hlediska účelu, na který byla poskytnuta. Účelové dotace jsou podmíněny splněním stanovených podmínek jejich využití. Nevyužité nebo nesprávně použité dotace jsou navraceny zpět do státního rozpočtu. Neúčelové dotace pak nejsou poskytovány na žádný konkrétní účel a nejsou vymezeny splněním žádných specifických podmínek. Obec je mohou použít dle svého uvážení, tak aby byl dodržen princip 3E. Ušetřená účelová dotace není navracena zpět do státního rozpočtu.

Pro rozvoj obce jsou dotace také významným příjmem. K jejich největšímu nárůstu došlo v roce 2016, kdy obec čerpala dotaci na zateplení mateřské školy.

3.2.2 Struktura výdajů obce

Výdaji obce jsou pak veškeré platby na běžné i kapitálové účely a poskytované návratné platby, kterými jsou například půjčky. Provozní běžné výdaje jsou základními výdaji, které zajišťují chod obce, kapitálové výdaje jsou využívány na investiční účely. Výdaje je možné rozdělit i podle odvětví například výdaje na zemědělství a lesní hospodářství, výdaje na obyvatelstvo nebo výdaje na sociální věci a politiku zaměstnanosti.

V tabulce 5 jsou zobrazeny výdaje rozpočtu obce Klopina.

Tabulka 5 Vývoj výdajů rozpočtu mezi roky 2013-2017 (v tis. Kč)

	2013	2014	2015	2016	2017
Služby pro obyvatelstvo	3 181	1 522	1 384	2 159	3 379
Všeobecná veřejná správa a služby	3 116	3 084	3 299	3 455	1 971
Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství	748	8 497	4 952	1 925	459
Bezpečnost státu a právní ochrana	14	30	158	61	53
Celkem	7 058	13 133	9 793	7 600	5 862

Zdroj: vlastní zpracování

Z tabulky 5 je zřejmé, že struktura výdajů v jednotlivých letech je nerovnoměrná a velmi proměnlivá. Zatímco v letech 2013 a 2017 jsou největší výdajovou položkou služby pro obyvatelstvo, tak v letech 2014 a 2015 byly největší výdaje vynaloženy na průmyslové a ostatní odvětví hospodářství. Je tomu tak proto, že se obec v daném roce zaměřila především na jedno odvětví. V roce 2013 obec investovala do kulturních památek. V letech 2014 a 2015 se průběžně opravovaly jednotlivé části kanalizačních sítí, které souvisely s rekonstrukcí čističky odpadních vod. Tomuto tématu je věnována další část kapitoly. V roce 2017 pak obec vynaložila pro změnu nejvíce výdajů na péči o vzhled a veřejnou zeleň.

Služby pro obyvatelstvo zahrnují takové typy výdajů, jako jsou například tělovýchova a zájmová činnost, vzdělání a školské služby, výdaje na kulturu a výdaje na komunální služby. Za jednotlivé roky bylo v rámci této rozpočtové kapitoly vynaloženo nejvíce finančních prostředků na služby spojené s ochranou životního prostředí. Výše těchto výdajů je každým rokem vyšší. V roce 2017 dosáhla částky 1 493 tis. Kč, zatímco v roce 2013 byla 346 tis. Kč. Ke zvyšování těchto nákladů dochází vlivem narůstající ceny svozu komunálního odpadu. Obec stanovila poplatek za svoz odpadu (poplatek za popelnice) na 400 Kč/osoba

a k jeho navyšování od roku 2012 nedošlo i přesto, že náklady obce narostly. Vzhledem k poměru těchto nákladů na výši celkových výdajů se obec rozhodla zajistit svoz komunálního odpadu na měsíční frekvenci, aby nedošlo navyšování cen pro obyvatelstvo nebo k zadlužování.

Další významnou položkou v rámci tohoto členění jsou výdaje na bydlení, komunální služby a územní rozvoj. Zde tvoří značnou část výdaje na snížení nezaměstnanosti a podporu podnikání, ale také náklady na veřejné osvětlení. Náklady na veřejné osvětlení by se ale do budoucna měly snižovat, neboť v současné době má obec svítidla starší 15 let a dochází k jejich postupné výměně za úspornější.

Výdaje na průmyslová a ostatní odvětví jsou tvořeny v obci Klopina náklady na dopravu a náklady na vodní hospodářství. Náklady na dopravu jsou podstatně menší. Obec sem zařazuje výdaje na silnice, ale také výdaje, kterými je zajištěna dopravní obslužnost veřejnými službami. Náklady na vodní hospodářství pak tvoří položka odvádění a čištění odpadních vod a nakládání s kaly. Tedy provoz kanalizačních sítí, septiků a čističky odpadních vod (ČOV). Nejvyšší hodnoty výdaje na průmyslová a ostatní odvětví dosáhly v roce 2014, a to v částce 8 497 tis. Kč.

Výdaje na všeobecnou veřejnou správu a služby tvoří z největší části náklady na činnost místní správy a zastupitelstvo obce. Z této položky jsou financovány platy zaměstnanců obecního úřadu, odměny zastupitelům a v neposlední řadě výdaje na volby do Parlamentu ČR. Nejvyšší hodnoty těchto výdajů dosáhla obec v roce 2016 ve výši 3 455 tis. Kč vlivem zvýšení nákladů na činnost samosprávy. A naopak nejnižší výdaje obec vynaložila v roce 2017, a to v částce 1 971 tis. Kč. K této úspoře došlo vlivem snížení pracovních míst obecního úřadu.

Výdaje na bezpečnost státu a právní ochranu v obci Klopina tvoří příspěvky sboru dobrovolných hasičů (SDH) Klopina, kteří zajišťují v obci protipožární ochranu a spolupracují s požárními jednotkami olomouckého kraje. SDH Klopina se také věnuje požárnímu sportu a účastní se regionálních soutěží. Za sledované období obec vynaložila finanční prostředky v průměru ve výši 63,2 tis. Kč. Největší výdaje obec vynaložila v roce 2015 v částce 158 tis. Kč. V tomto roce byly pořízeny nové hadice a zásahový vůz.

Obec v roce 2014 přijala úvěr na rekonstrukci ČOV, který od roku 2015 splácí v ročních splátkách, ve výši 1 200 tis. Kč. Bližšími detaily této investice se zabývá následující podkapitola.

V následující kapitole je provedeno vyhodnocení dodržování principu 3E v obci Klopina. A to konkrétně na dvou případových studiích.

4 VYHODNOCENÍ DODRŽOVÁNÍ PRINCIPU 3E V OBCI KLOPINA

Tato kapitola je zaměřena na vyhodnocení dodržování principu 3E v obci Klopina. Na dvou případových studiích je tedy ověřen princip 3E. V druhé části kapitoly jsou pak případné postupy a nápady na vyhodnocení jednotlivých kritérií, kterými by obec v budoucnu mohla dosáhnout užitečného, efektivního a hospodárného využití finančních prostředků.

Z pohledu občana je možné usoudit, že obec při realizaci investice postupovala správně. Tedy s péčí řádného hospodáře a v souladu se zákony. Stejně tak, při nedostatečné informovanosti může tohoto dojmu nabýt i rozhodovatel. Při vyhodnocení této investiční aktivity z pohledu 3E to však tak jednoznačné být nemusí.

Na dvou případových studiích je proto posuzováno, zda byl princip 3E dodržen. Na začátku případové studie je vždy popsán původní stav a stav po rekonstrukci dle návrhu, o kterém se v daný moment rozhodovalo. Dále je u každé z případových studií vyhodnoceno nejprve kritérium účelnosti, hospodárnosti a následně efektivnosti

4.1 Případová studie 1 - Intenzifikace čističky odpadních vod

V roce 2012 se zastupitelstvo obce Klopina usneslo, že je třeba v obci opravit ČOV. Obec v té době již měla vybudovanou oddělenou kanalizační soustavu a čistírnu odpadních vod. Ta byla vybudována v roce 1984. Kapacita původní ČOV byla dle podkladů provozovatele 1100 EO (EO se značí kapacita ČOV, která je měřena na jednu ekvivalentní osobu, u níž se předpokládá spotřeba 150 litrů odpadní vody na den).

Popis analyzovaného projektu

Vzhledem ke stáří objektu bylo patrné zejména morální opotřebení technické i stavební části. Charakter přiváděných odpadních vod byl dán vysokým podílem průmyslových aktivit společnosti Úsovsko a. s.

V původním stavu ČOV byly odpadní vody přiváděny do objektu oddělenou kanalizací. Na přítoku do ČOV byla čerpací jímka, ve které byly obsazeny ruční česle a dvě kalová ponorná čerpadla. Surová odpadní voda, která do objektu přitékala, byla čerpána ze zmiňované čerpací jímky do selektoru, který byl součástí monobloku betonových nádrží, které tvořily nádrže oběhové aktivace a dosazovací nádrže. Odpadní voda natékala v další fázi ze selektoru do nádrže oběhové aktivace. V té se pak nacházely provzdušňovače a míchadlo. Z nádrže aktivace směs natékala do dosazovací nádrže. Z dosazovací nádrže dále odtékala přečištěná

odpadní voda přes měrný objekt gravitační kanalizací do toku. Přebytečný kal byl čerpán do ocelové nádrže, ve které docházelo k jeho zahuštění. Následně byl odvezen k dalšímu zpracování. Vratný kal byl pak vrácen zpět do nádrže selektoru k další aktivaci (Odborný posudek stavby, 2012).

Nový stav již počítal s průmyslovou odpadní vodou, kterou vypouští společnost Úsovsko a. s. z výroby müsli tyčinek a sezónně také s průmyslovou odpadní vodou ze sušárny ovoce. Nově navržená technologie intenzifikace ČOV je založena na biologickém principu. Způsob likvidace odpadních vod byl projektován v souladu s platnou legislativou (Odborný posudek stavby, 2012).

Součástí této rekonstrukce byla také oprava části gravitační splaškové kanalizace. Jednalo se o nátok na čistírnu v délce 196 metrů. Kanalizace byla vyrobena z polypropylenu a vlivem propadu komunikace, která vedla nad ní, byla značně poničena.

V této části je vždy vyhodnoceno nejprve kritérium účelnosti, hospodárnosti a následně účelnosti.

Dodržení účelnosti

Cílem v případě intenzifikace ČOV bylo:

- zvýšit její kapacitu,
- změnit princip čištění odpadních vod tak, aby byl společensky přijatelnějším, tedy ekologičtějším (používání menšího množství chemických látek) a
- esteticky upravit vzhled ČOV tak, aby více splynula s okolím.

Navrhovaná investice všechna tato kritéria, která byla zastupitelstvem stanovena, splňovala. Jednotlivá kritéria účelnosti jsou zobrazena v tabulce 6.

Tabulka 6 Zhodnocení účelnosti

	Původní stav	Nový stav
Navýšení kapacity	1100 EO	2000 EO
Biochemická spotřeba kyslíku za 5 dní na přítoku	33,9 t/rok	24,08 t/rok
Chemická spotřeba kyslíku na přítoku	76,0 t/rok	48,16 t/rok
Zpracování nerozpuštěných látek na odtoku	0,65 t/rok	1,6 t/rok

Zdroj: vlastní zpracování

Tato navrhovaná technologie čištění odpadních vod pak odpovídá kapacitě 2000 EO, která byla navýšena z původních 1100 EO. Navýšení kapacity bylo prioritním požadavkem pro realizaci investice. Navýšení bylo nezbytné, kvůli zvýšené produkci společnosti Úsovsko a. s., která je jedním ze zaměstnavatelů nejen pro občany obce Klopina, ale také pro okolí. Společnost již v tomto období plánovala zvýšit svoji produkci a v obci vystavět novou sušárnu ovoce. V tabulce 6 je také vidět snížení užívání chemických látek při zpracovávání odpadní vody a stejně tak je možné pozorovat i zvýšení efektivity zpracování nerozpuštěných látek, které v původním stavu ČOV i po čistícím cyklu vypouštěná voda obsahovala. Při posouzení principu účelnosti je tedy možné konstatovat, že byl zpracovaným návrhem dodržen.

Dodržení hospodárnosti

Odborný posudek, který byl pro obec zpracován v roce 2012 uvádí, že náklady na intenzifikaci dle navrhované technologie by se měly pohybovat okolo 11 528 tis. Kč. Následně bylo vyhlášeno výběrové řízení, v němž obec oslovila celkem pět subjektů. Svoji nabídku pak realizovaly tři společnosti. Vysoutěžená cena 11 127 tis. Kč s DPH byla tedy nižší než odborný odhad (Písemná zpráva zadavatele, 2014).

Důvěřovat však pouze propočtu externí společnosti je u tak velké investice, jako je intenzifikace, velmi riskantní. Obec se opírala pouze o vypracovaný návrh a cenu, která v něm byla odhadována, bez jakéhokoliv ověření akceptovala. Pro ověření hospodárnosti je důležité, stejně jako při jiném rozhodovacím procesu, mít co nejvíce správných a relevantních informací, dle kterých se může rozhodovatel správně rozhodnout.

Jako chybný pak lze klasifikovat i samotný rozhodovací proces obce. Obec si stanovila jako jediné kritérium pro výběr nejnižší cenu dodávky. To však nemusí být vždy to nejlepší řešení. Ani nejnižší nabídnutá cena nemusí odpovídat reálné hodnotě investice, a může tak dojít i k situacím, že i přesto, že je cena dodávky nejnižší, tak reálnou hodnotu investice převyšuje. Pro ověření dodržení zásady hospodárnosti byla vyhotovena tabulka 7, ve které je porovnání podobnými investicemi.

Pro porovnání je důležité mít stejnou kapacitu ČOV, která byla u obce Klopina 2000 EO. Intenzifikace, která proběhla v roce 2013 ve Velkých Losinách měla kapacitu 4000 EO. Celkové náklady na tuto rekonstrukci činily 18 721 tis. Kč včetně DPH. Aby tedy bylo možné nějaké porovnání, je třeba převést kapacitu na úroveň obce, která analyzována. V tomto případě se tedy cena i kapacita vydělila dvěma. Pro porovnání rekonstrukce ČOV se stejnou

kapacitou, tedy 2000 EO lze dále uvést středočeskou obec Modletice, která záměr intenzifikace projednávala, dokonce i ve stejném časovém období. Předpokládané náklady dosahovaly 13 550 tis. Kč bez DPH.

Tabulka 7 Zhodnocení hospodárnosti

Místo realizace	Kapacita ČOV	Náklady na intenzifikaci
Klopina	2000 EO	11 127 033 Kč
Modletice	2000 EO	13 549 980 Kč
Velké Losiny (přepočteno na kapacitu analyzovaného subjektu)	2000 EO	9 360 302 Kč
Ludvíkov	460 EO	9 800 000 Kč

Zdroj: vlastní zpracování

Z tabulky 7 je tedy zřejmé, že náklady, které obec Klopina na intenzifikaci vynaložila, nejsou větší než u ostatních obcí, které se rozhodli podobnou rekonstrukci provést. Nižší náklady byly vynaloženy jen ve Velkých Losinách.

Při takovémto postupu je důležité si uvědomit, že k takto jednoduše přepočteným nákladům je nutné přistupovat s rezervou. Náklady na rekonstrukci totiž tvoří náklady fixní, které jsou bez ohledu na velikost rekonstrukce vynaloženy. Ale také náklady variabilní, které se při větší velikosti rekonstruovaného objektu snižují. Jejich přesný poměr však není při takto jednoduchém převodu akceptován. Proto jsou tímto způsobem odvozené náklady pouze orientačními. To potvrzuje i rekonstrukce ČOV v obci Ludvíkov, kde byla kapacita navyšována pouze na 460 EO. Náklady na rekonstrukci byly 9 800 tis. Kč.

Pokud je tedy v rámci výběrového řízení vybrána nejnižší reálná cena, pak je zásada hospodárnosti dodržena. V konkrétní případové studii obec nákladovou část neověřovala, ale i přesto lze z výše uvedeného ověření říci, že kritérium hospodárnosti bylo splněno.

Dodržení efektivnosti

Posledním z analyzovaných principů je **efektivnost**. Obec při zadávání zakázky k vypracování návrhu na rekonstrukci stanovila požadavek, aby proces čištění odpadních vod nebyl jako doposud pouze technologický, ale také biologický. Oslovenou firmou byl takzvaně na míru navržen pouze jeden postup intenzifikace. Obec však neanalyzovala žádné jiné možnosti řešení.

Neuvažovala tedy ani možnost napojení kanalizačního systému obce na ČOV v jiné obci. Současnou trasu kanalizace by však bylo možné napojit pouze na obec Úsov, která má ČOV svém druhém konci. Takováto varianta řešení ale technicky nepřipadá v úvahu. Jelikož stávající ČOV je již v současnosti spádovou čističkou odpadních vod pro obec Klopina i Veleboř. Samotné napojení by tedy bylo velmi nákladné. Navíc problém s kapacitou ČOV by byl pouze delegován na jinou obec. Ta by pak s velkou pravděpodobností, v případě, že by souhlasila, požadovala po obci Klopina finanční podporu. Ponechání současného stavu pak neřeší žádný z důvodů, kvůli nimž se obec rozhodla rekonstrukci provést. Tyto a jiné možnosti řešení, které by obec měla uvažovat, a také důvody, proč byly zamítnuty, jsou uvedeny v tabulce 8.

Tabulka 8 Zhodnocení alternativních možností

	Splnění podmínky snížení užívání chemických látek	Zvýšení kapacity stávající ČOV	Důvod, který znemožňuje realizaci daného řešení
Postup dle návrhu externí společnosti	Ano	Ano	Žádný
Napojení na ČOV na okolní obec	Ano	Ne	Nereálné
Jiný postup při intenzifikaci ČOV (mechanický způsob) čištění	Ne	Ano	Žádný
Ponechání současného stavu	Ne	Ne	Snížení kvality života

Zdroj: vlastní zpracování

Z tabulky 8 je zřejmé, že varianta rekonstrukce dle návrhu byla jediným řešením, které splňovalo stanovené podmínky.

Jednou z možných metod, kterými lze investici z hlediska efektivnosti také vyhodnotit, je metoda **Cost – Benefit Analysis** (CBA). V překladu analýza nákladů a přínosů, která se často nazývá analýzou společenských nákladů a společenských přínosů. Pomocí ní se postupně vyhodnocují jednotlivé varianty řešení, které má daná organizace k dispozici. U každé z variant je posouzeno řešení otázky „co kdo daným řešením ztrácí a co kdo získává?“ (Rektořík, 2002b, s. 127). Přínosem je tedy každé zvýšení užítku a nákladem je jeho snížení.

Další z možných řešení je užití **ordinální klasifikační stupnice** (Efektivnost veřejných výdajů na ochranu životního prostředí, b.r.). Výhodou je opět její jednoduchost. Rozdíl oproti nominální stupnici je v tom, že je stanoven libovolný interval. Daná vlastnost je pak ohodnocena číslem z tohoto intervalu dle toho, jak je žádoucí. Tato metoda může být využita také tak, že místo známek se přidělí pořadí jednotlivých vlastností. Pokud je v dané vlastnosti nejlepší, dostane jedničku. Druhý nejlepší dostává dvojku atd. Vybrána je varianta s nejmenším počtem bodů.

Výhodou je, že tyto metody výběru neefektivnějších variant řešení na sobě nejsou nijak závislé. Pokud se tedy nadefinují a stanoví požadované vlastnosti, které se od investice vyžadují, je možné stejná kritéria aplikovat na jednotlivé metodiky. V případě, že se při vyhodnocování postupuje správně, pak by dle všech zmíněných metodických postupů měla být výsledkem stejná varianta řešení. Je tedy možné zvolit si jeden z uvedených způsobů jako primární rozhodovací proces a jiný způsob pak jako kontrolní metodu, kterou je pak pouze ověřen předchozí výsledek.

Z výše uvedeného je možné kritérium **účelnosti** považovat za splněné, jelikož předem daná kritéria byla naplněna. Kritérium **hospodárnosti** lze taktéž považovat za splněné, neboť byla vybrána nabídka s nejnižšími náklady, které odpovídaly rozsahu rekonstrukce. Kritériem **efektivnosti** se v rozhodovacím procesu obec vůbec nezabývala. Nelze tedy říci, že by kritérium efektivnosti obec splnila.

4.2 Případová studie 2 - Rekonstrukce mateřské školy

Další významnou investiční akcí za sledované období byla rekonstrukce mateřské školy Klopina, která proběhla v roce 2016.

Popis analyzovaného projektu

Obec si nechala v únoru 2016 na budovu mateřské školy (MŠ) vypracovat průkaz energetické náročnosti, z něhož vyplývá, že budova v roce 2016 odpovídala označení D, tedy méně úsporná. Z hlediska jednotlivých ukazatelů byla obálka budovy hodnocena písmenem F, tedy velmi nevhodná. Vytápění budovy bylo označeno písmenem E, které značí ukazatel nevhodnosti. Osvětlení bylo označeno jako méně hospodárné a ukazatel teplé vody byl označen písmenem D, tedy úsporný (Průkaz energetické náročnosti budovy, 2016).

Vzhledem k opravám a celkovému stavu budovy se obec nespokojila pouze s dokumentací energetické náročnosti, ale nechala si také vypracovat odborný posudek celé stavby. Souhrnná

technická zpráva, která byla vypracována, obsahovala i návrh na rekonstrukci MŠ. Její součástí byl jednak popis stavby před rekonstrukcí, navrhované řešení zateplení vnějšího pláště, zaizolování střechy, výměna střešní krytiny a oprava přístřešku při vstupu do objektu.

V původním stavu byl objekt MŠ samostatně stojící dvoupodlažní budovou bez podsklepení. Na severovýchodní straně je na tuto budovu navázána jednopodlažní přístavba, ve které se nacházela jídelna společnosti ÚSOVSKO a. s., Objekt mateřské školy byl vystaven v roce 1970 otevřeným sloupovým systémem z typových lehkých konstrukčních prvků. Opláštění objektu bylo řešeno lakovanými hliníkovými plechy. Jak již bylo zmíněno, v době vypracování dokumentace byla střecha z roku 2013 zateplena formou foukané izolace. Okna a dveře pak byly vyměněny v roce 2007 za plastová izolační s dvojsklem. Střešní konstrukce byla řešena formou vlnitých asfaltových velkoformátových desek, které byly na hranici životnosti. Podbití u přesahu střech bylo řešeno palubními deskami, které byly vlivem zanedbané péče v dezolátním stavu (Souhrnná technická zpráva, 2016).

V návrhu na rekonstrukci budovy bylo doporučeno zateplení vnějšího pláště tepelně-izolační vrstvou v tloušťce 140 mm. Na soklovou část pak byly využity desky s omezenou nasákavostí. Z vnější části izolace byla navržena tenkovrstvá omítka s barevnou mozaikou. Ohledně střešní krytiny bylo navrženo řešení úplného odstranění původní krytiny včetně střešního laťování. Na nosnou konstrukci nanášena hydroizolační vrstva, mírně zvýšen její sklon. Nově navrženou střešní krytinou pak byly plechové šablony imitující taškovou krytinu. Nový přístřešek nad hlavním vstupem byl v návrhu řešen jako skleněná markýza zavěšená na ocelových táhlech (Souhrnná technická zpráva, 2016).

V této části je opět, jako u předchozí případové studie vždy vyhodnoceno nejprve kritérium účelnosti, hospodárnosti a následně účelnosti.

Dodržení účelnosti

Při posuzování splnění této podmínky je třeba stanovit základní požadavky, které má investice vyřešit. Jelikož budova byla nevhodná a z vnějšku v havarijním stavu, bylo třeba zvolit variantu řešení, kdy by se snížily náklady na provoz, ale pro nejmenší děti zůstala zachována v obci funkce mateřské školy. Pro ověření zásady účelnosti, na navrhovaném plánu rekonstrukce, jsou splnění jednotlivých požadavků zobrazeny v tabulce 9.

Z tabulky 9 je patrné, že všechny požadavky, které měla rekonstrukce vyřešit analyzovaný návrh splnit. Lze tedy říci, že **kritérium účelnosti bylo i v tomto případě splněno.**

Tabulka 9 Zhodnocení účelnosti

		Původní stav	Navržený stav
Tepelně technologické nároky	Vnější stěna	0,30 W/m ² K	0,18 W/m ² K
	Strop	0,30 W/m ² K	0,21 W/m ² K
	Střecha	0,24 W/m ² K	0,18 W/m ² K
Opláštění budovy		Hliníkové bloky (zeleno-bílé)	Tepelně izolační desky a tepelná izolace s vnější tenkovrstvou omítkou
Výměna střešní krytiny		Vlnité asfaltové velkoformátové desky v dezolátním stavu	Pozinkované plechové šablony imitující střešní krytinu
Zateplení střechy		Stará foukaná izolace (poměrně poničena vlivem původního stavu střechy)	Dvouplášťová střecha s tepelně izolační vrstvou desek
Estetický vzhled		Oloupaná a vybledlá barva hliníkových bloků	Navrženo v souladu s účelem budovy a zasazením do okolí. Barevná mozaika

Zdroj: vlastní zpracování na základě odborného posudku stavby

Dodržení hospodárnosti

Obec na základě usnesení zastupitelstva o rekonstrukci MŠ vyhlásila výběrové řízení, které oslovilo tři dodavatele, z nichž byla vybrána firma Prumhor spol. s r. o., která stanovila nejnižší cenu dodávky na 3 672 489,- Kč bez DPH (Zpráva o posouzení a hodnocení nabídek, 2016). Ještě v roce 2016 obec získala stavební povolení a rekonstrukci realizovala.

K ověření nabídnutých cen, však obec přistupovala i v případě této rekonstrukce stejně laxně jako u předchozí případové studie. Lze dokonce říci, že ještě laxněji, neboť součástí odborného posudku stavby, na rozdíl od předchozí investice, nebyla ani odhadovaná cena. Obec tedy neměla přehled o podobných investicích a nákladech, za které byly realizovány a akceptovala bez jakéhokoliv ověření reálnosti nejnižší nabídnutou cenu.

Aby bylo možné kritérium hospodárnosti vyhodnotit, bylo potřeba dohledat a porovnat podobné rekonstrukce. V tabulce číslo 10 jsou zobrazeny podobné investice s obdobnou velikostí objektu a rozsahu rekonstrukce.

Tabulka 10 Zhodnocení hospodárnosti

	Náklady na rekonstrukci v tis. Kč
MŠ Klopina	3 672 Kč
MŠ Kamenná	5 825 Kč
ZŠ Libina	2 836 Kč

Zdroj: vlastní zpracování

Například nedaleká obec Kamenná v horizontu jednoho roku také rekonstruovala budovu základní a mateřské školy. Budova měla podobnou velikost. Bez opravy střešní části byly náklady, které obec vynaložila na tuto rekonstrukci 5 825 tis. Kč. Poněkud menší velikost měla budova ZŠ Libina, kde došlo pouze k zateplení a estetické úpravě fasády. Náklady na tuto rekonstrukci pak byly 2 836 tis. Kč. Pokud tedy tyto rekonstrukce porovnáme s rekonstrukcí MŠ Klopina, která byla výrazně většího rozsahu, pak náklady, které byly vynaloženy, lze vyhodnotit jako adekvátní k velikosti rekonstrukce.

I přesto, že kritérium hospodárnosti obcí nebylo vyhodnocováno, a kromě výběru nejnižší stanovené ceny, se obec hospodárností projektu nijak zvláště nezabývala, lze říci, že **kritérium hospodárnosti bylo i v tomto případě dodrženo**. Jelikož nejnižší vysoutěžená cena odpovídala rozsahu rekonstrukce.

Dodržení efektivity

Stejně tak jako u předchozí případové studie, se tímto kritériem obec vůbec nezabývala. Neuvažovala tedy jiné možnosti, jako například přesun MŠ do jiné obecní budovy, či kooperaci s jinou mateřskou školou v okolní obci. Stejně jako u předchozí případové studie jsou varianty, které obec mohla uvažovat zobrazeny v tabulce 11.

Z tabulky 11 je zřejmé, že jediná varianta, která splňuje všechny podmínky je rekonstrukce dle návrhu. Možnost přesunu MŠ do jiné budovy v současnosti není reálná, protože obec nedisponuje nevyužitou budovou. Jediný prostor, kam by mohla být funkce MŠ přesunuta, je část v kulturním domě Klopina, což by však znamenalo pouze snížení užitku občanů z kulturních akcí a společenského vyžití. Problém s havarijním stavem původní budovy MŠ však tato varianta nijak neřeší. V případě kooperace s jinou MŠ, kdy by obec přispívala na provoz jiné organizaci, by se obec opět potýkala s předchozí situací. Řešení by bylo

sice nejúspěšnějším, avšak nijak nezohledňuje opravu původní budovy. Navíc jednou již obec toto řešení zvolila (zrušení základní školy) a s odstupem času jej vyhodnotila jako nepovedené. V rámci zázemí obce pro její občany je to krok zpět ve službách, které obec zajišťuje. Pokud by obec uvažovala možnost oddálení tohoto problému a ponechala původní stav, pak by v nejbližší době rekonstrukci musela tak či tak provést s tím, že by náklady byly s největší pravděpodobností vyšší, neboť by byla rekonstrukce obsáhlejší. V uvážení tedy připadaly pouze dvě varianty. Buď částečná provizorní oprava (v rámci které by se vyměnila pouze střešní krytina s izolací stropu), nebo rekonstrukce dle návrhu.

Tabulka 11 Zhodnocení alternativních možností

	Splnění podmínky snížení energetické náročnosti	Důvod, který znemožňuje realizaci daného řešení
Rekonstrukce dle návrhu	Ano	Žádný
Přesun do jiné obecní budovy	Ne	Neexistuje nevyužitá budova
Kooperace s jinou MŠ v okolí	Částečně	Žádný
Částečná provizorní oprava	Částečně	Žádný
Ponechání současného stavu	Ne	Nutnost rekonstrukce

Zdroj: vlastní zpracování

Pro výběr efektivnějšího řešení je možné opět provést analýzu CBA, která již byla zmíněna v předchozím případě. Je ale možné, postupovat například i dle metodiky organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) (Efektivnost veřejných výdajů na ochranu životního prostředí, b.r.).

Jedním z nich je užití **nominální stupnice**. U jednotlivých variant řešení jsou posuzovány jejich žádoucí vlastnosti. Jestliže je tato vlastnost přítomná, je ohodnocena číslem 1, v případě, že není, pak 0. Na závěr se sečte počet jedniček u jednotlivých projektů a vybrán je ten, který má tento součet největší. Pro názornost je postup vyhodnocení uveden v tabulce 12.

Z tabulky 12 je zřejmé, že nejvíce efektivním řešením je rekonstrukce dle návrhu. Důležité ale je uvědomit si nevýhodu tohoto postupu vyhodnocování, protože některé z vlastností jsou více žádoucí a jiné méně.

Tabulka 12 Vlastní zhodnocení kritéria efektivnosti dle nominální stupnice

	Částečná rekonstrukce	Rekonstrukce dle návrhu
Oprava střešní krytiny	1	1
Oprava opláštění budovy	0	1
Snížení úniku tepla střechou	1	1
Celkové snížení energetické náročnosti	0	1
Estetický vzhled budovy	0	1
Menší nákladovost investice	1	0
Celkem	3	5

Zdroj: vlastní zpracování

Z výše uvedeného je možné opět kritérium účelnosti považovat za splněné, jelikož předem daná kritéria byla naplněna. Kritérium **hospodárnosti** bylo výběrem nejnižší adekvátní ceny **také dodrženo**. Kritériem **efektivnosti** se však ani v tomto rozhodovacím procesu obec nezabývala. Ani v tomto případě tedy nebylo dodrženo.

4.3 Doporučení pro dodržování principu 3E

Vzhledem k tomu, že obec při dodržování zásad 3E má největší problém s hodnocením efektivnosti, je třeba se na tuto problematiku zaměřit. Následující část proto obsahuje doporučení, kterými lze získat potřebné informace a všeobecný přehled. Neboť informovanost je základem pro splnění jednotlivých zásad.

Doporučení využití odborných konzultací

Jak bylo již uvedeno u výše, pro správný průběh rozhodovacího procesu je nezbytné disponovat všemi potřebnými informacemi. Zvláště, pokud se jedná o specifickou investici. V takovém případě jsou běžné znalosti nedostačujícími.

Není možné být specialistou ve všech oborech, se kterými se může rozhodovatel setkat. Je proto velmi důležité využívat nejrůznějších odborných konzultací, a to již ve fázi přípravy a plánování projektů.

Podstatná je v této fázi zejména kvantifikace rozpočtových položek a identifikace rizik, které mohou při realizaci nastat, a reakce na ně. Oblast stavitelství je pak typickou oblastí, která bez potřebných technických znalostí může být velmi rizikovou.

Komunikace s veřejností

Cílem investice obce je přinést zvýšení užitku ve prospěch především občanů dané obce. Je proto na místě konzultovat s občany, zda mají zájem na právě zamýšlené rekonstrukci, nebo je potřeba vynaložit výdaje na jinou aktivitu. Občané si volí své zástupce, jelikož vládnutí formou přímé veřejné volby je drahé, zdlouhavé a mnohdy neefektivní. Neznamená to však, že nezáleží na jejich zájmu.

Jednou z možností v dnešním internetovém světě je zrealizovat anketu na webových stránkách obce. Nejprve je nutné respondenty srozumitelně seznámit se situací. S tím, co je třeba vyřešit, opravit či zřídit a proč. Občané by v této anketě měli možnost hodnotit rozhodnutí obce a volitelně jej doplnit o komentář. Takový systém by mohl být užitečným zdrojem nefinančních výkonnostních informací, ze kterých obec může čerpat podklady pro vyhodnocení nejen jejího postavení, ale i způsobu, kterým jí její občané vnímají.

Další způsob zjištění přístupu občanů k zamýšleným investicím je metoda podmíněného hodnocení, která se skládá z ochoty platit za veřejný statek (*willingness to pay*), což je nejvyšší částka, kterou je jednotlivec ochotný zaplatit za určité zboží a služby. A ochoty přijímat hypotetickou kompenzaci za jeho poškození (*willingness to accept*). Výsledek metody podmíněného formátování lze pak použít jako vstup při vyhodnocování CBA.

Kontrola

Důležité je při vyhodnocování a dodržování principu 3E zvolit a dodržet vhodný způsob kontroly. Jelikož nedodržení principu 3E může způsobit například nedodržení rozpočtu, způsobu provedení či termínu. Porušením principu 3E je také vynaložený mzdový náklad na zaměstnance, který nemá dostatečnou kvalifikaci pro zastávání dané pozice. Je proto opodstatněné provádět kontrolu preventivní v přípravné fázi, v průběhu realizace investice a také kontrolu následnou.

Dodržování jednotlivých postupů, které jsou v této kapitole uvedeny by mělo vést k efektivnějšímu rozhodování o veřejných prostředcích, se kterými obec hospodaří a nakládá. Stejně tak by mělo dojít k naplnění všech principů 3E, které vypovídají o efektivním, účelném a hospodárném rozhodování.

ZÁVĚR

Záměrem této bakalářské práce bylo provést na základě získaných teoretických znalostí analýzu dodržování principu 3E v obci Klopina. Následně, dle zjištěných výsledků, navrhnout doporučení, která by přispěla k efektivnějšímu hospodaření s veřejnými prostředky v obci. Zhodnocení dodržení principu 3E bylo posouzeno na dvou investicích, které obec realizovala v posledních pěti letech. Jednotlivě bylo vyhodnoceno nejprve kritérium účelnosti, hospodárnosti a následně efektivnosti. Pro vyhodnocení kritéria účelnosti byly definovány požadavky, které měla zvolená varianta řešení naplnit. V obou případech byly zvolenou variantou řešení tyto požadavky naplněny. Obec tedy kritérium účelnosti dodržuje.

Při vyhodnocování kritéria hospodárnosti, obec rozhodovala pouze na základě jediné podmínky. Konkrétně na základě nejnižší nabídky. I přesto, že obec toto kritérium naplnila, je zřejmé, že tomu tak v budoucnu být nemusí a obec by toto kritérium neměla podceňovat.

Kritériem efektivnosti se obec vůbec nezabývala. A to ani v jedné z realizovaných investic. To je důvod, proč obec kritérium efektivnosti nesplňuje. V rámci vlastního posouzení tohoto kritéria, jsou v této práci uvedeny metodické postupy, kterými lze efektivnost daného řešení zhodnotit. Zmíněna je metoda CBA, ale i jiné metodické postupy. V rámci případové studie rekonstrukce MŠ byla například aplikována metoda nominální stupnice.

Obec se tedy principu 3E nezabývá. Pouze vyhodnocuje zásadu účelnosti a hospodárnosti. Nepochází tedy ke kontrole dodržování principu 3E. V závěru této práce jsou proto uvedena doporučení, kterými by se obec v budoucnu měla řídit. Samozřejmě by podobné investice měla obec i nadále konzultovat se specialisty, kteří mají odbornou znalost pro posouzení možných řešení. Dle autora bakalářské práce je také velmi důležité zaměřit se na kontrolu. Kontrolní proces byl totiž v rámci rozhodovacího procesu značně podceněn.

Za obec při vynakládání veřejných prostředků rozhoduje starosta obce a zastupitelstvo. Je proto důležité, aby tito lidé disponovali znalostmi, jak s veřejnými prostředky správně nakládat a hospodařit. Obec Klopina v současné době všechna kritéria principu 3E nenaplnuje. Je tedy na odpovědných osobách, aby byla co možná nejdříve sjednána náprava, která by zajistila plnění principu 3E.

POUŽITÁ LITERATURA

DVOŘÁČEK, Jiří, 2000. *Interní audit a kontrola*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck. C.H. Beck pro praxi. ISBN 80-7179-410-4.

DVOŘÁK, Pavel, 2008. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck. Beckova edice ekonomie. ISBN 978-80-7400-075-1.

Efektivnost veřejných výdajů na ochranu životního prostředí: Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů na ochranu životního prostředí v zemích OECD [online], b.r. In: . Ministerstvo životního prostředí [cit. 2018-04-17]. Dostupné z: <http://www.enviweb.cz/download/ea/20040429.pdf>

HENDRYCH, Dušan, 2014. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 9788074785610.

HENDRYCH, Dušan, 2016. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-624-1.

Klopina, 2018. *Klopina: Oficiální web obce* [online]. Klopina [cit. 2018-04-14]. Dostupné z: <https://www.klopina.cz/>

MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, Beáta a Jan STEJSKAL, 2014. *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-526-9.

NEMEC, Juraj, 2010. *Kontrola ve veřejné správě*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. ISBN 9788073575588.

Odborný posudek stavby: Intenzifikace ČOV Klopina, 2012. Klopina.

PEKOVÁ, Jitka, 2005. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 3., přeprac. vyd. Praha: ASPI. ISBN 8073570491.

PEKOVÁ, Jitka a Jaroslav PILNÝ, 1998. *Veřejná správa a finance*. Vyd. 1. Praha: Codex Bohemia. ISBN 80-85963-85-x.

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

PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR, 2012. *Veřejný sektor - řízení a financování*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. ISBN 978-80-7357-936-4.

Písemná zpráva zadavatele: Intenzifikace ČOV Klopina, 2014. Klopina.

POSPÍŠIL, Richard, 2013. *Veřejná ekonomika: současnost a perspektiva*. 1. vyd. Praha: Professional Publishing. ISBN 978-80-7431-112-3.

Průkaz energetické náročnosti budovy: Mateřská škola Klopina, 2016. Brno.

REKTOŘÍK, Jaroslav, 2002a. *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. Vyd. 1. Praha: Ekopress. ISBN 80-86119-60-2.

REKTOŘÍK, Jaroslav a Jan ŠELEŠOVSKÝ, 2002b. *Jak řídit kraj, město, obec: rukověť územní samosprávy*. 1. vyd. Brno: Masarykova universita. ISBN 80-210-2955-5.

REKTOŘÍK, Jaroslav a Jan ŠELEŠOVSKÝ, 2003. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Vyd. 1. Praha: Ekopress, s. 18. ISBN 80-86119-72-6.

Souhrnná technická zpráva: Popis územní stavby, 2016. Klopina.

STRECKOVÁ, Yvonne, 1998. *Teorie veřejného sektoru: učební text*. 1. přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 80-210-1737-6.

Zpráva o posouzení a hodnocení nabídek: Energetické úspory v obci Klopina, 2016. Klopina.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v platném znění

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole v platném znění

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích v platném znění

Zákon č. 166/1993 Sb., Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu v platném znění

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách v platném znění