

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní

Analýza hospodaření a kontrolních mechanismů vybrané organizace veřejného
sektoru

Lucie Leopoldová

Bakalářská práce

2019

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení:	Lucie Leopoldová
Osobní číslo:	E16306
Studijní program:	B6202 Hospodářská politika a správa
Studijní obor:	Veřejná ekonomika a správa: Ekonomika pro kriminalisty a celníky
Název tématu:	Analýza hospodaření a kontrolních mechanismů vybrané organizace veřejného sektoru
Zadávací katedra:	Ústav ekonomických věd

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

Cílem práce je analýza hospodaření vybrané instituce veřejného sektoru. Student se také zaměří na její vnitřní kontrolní mechanismy a jejich působení proti neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků z rozpočtu organizace. Student se zaměří také na zhodnocení účinnosti kontrolních mechanismů, které organizace v praxi využívá.

Osnova:

- Charakteristika veřejného sektoru.
- Hospodárnost a efektivnost ve veřejném sektoru.
- Profil vybrané instituce veřejného sektoru.
- Analýza hospodaření vybrané instituce.
- Zhodnocení účinnosti vnitřních kontrolních mechanismů dané instituce.

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

BARON, M., OCHOJSKI, A., POLKO, A., WARZECHA, K., ŠIMON, M. Economics and Strategic Management of Local Public Services in Central Europe: Towards multidisciplinary analysis of infrastructure and service costs. Prague: Institute of Sociology, Academy of Sciences of the Czech Republic, 2014. ISBN 978-80-7330-253-5.
MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B. a STEJSKAL, J. Teorie a praxe veřejné ekonomiky. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014. ISBN 978-80-7478-526-9.
NAHODIL, F. Veřejná správa a financování veřejného sektoru. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014. ISBN 978-80-7380-536-4.
STEJSKAL, J., KUVÍKOVÁ, H., MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B. a LINHARTOVÁ, V. Teorie a praxe veřejných služeb. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. ISBN 978-80-7552-726-4.
VODÁKOVÁ, J. Nástroje ekonomického řízení ve veřejném sektoru. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-324-1.

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

Datum začání bakalářské práce: 3. září 2018
Termín odevzdání bakalářské práce: 30. dubna 2019

L.S.

doc. Ing. ~~Rajmuna Provažníková~~, Ph.D.
ččkanka

doc. Ing. Jitlana Volejšíková, Ph.D.
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 3. září 2018

Prohlašuji:

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

V Pardubicích dne 30.11.2019

Lucie Leopoldová

PODĚKOVÁNÍ

Tímto bych ráda poděkovala svému vedoucímu práce Ing. Viktoru Prokopovi, Ph.D. za jeho odbornou pomoc a cenné rady, které mi pomohly při zpracování bakalářské práce. Dále bych ráda poděkovala Mgr. Michalovi Zitkovi, Ing. Markétě Řehákové a Ing. Věře Netolické za poskytnuté materiály a odborné rady. Díky patří i mé rodině a blízkým, kteří představovali morální podporu a oporu při studii.

ANOTACE

Bakalářská práce analyzuje hospodaření města Pardubic, dále kontrolní mechanismy, které Magistrát města Pardubic využívá. Cílem práce je zhodnocení účinnosti využívaných kontrolních mechanismů a jejich vliv na odstranění neefektivního vynakládání veřejných prostředků.

KLÍČOVÁ SLOVA

finanční kontrola, veřejná správa, veřejné finance, veřejný sektor, územní samospráva

TITLE

Analysis of economic activities and control mechanisms of a selected public sector organization

ANNOTATION

The bachelor thesis analyzes the economic activities of the city Pardubice, furthermore control mechanisms, which are being used by the Pardubice city hall. The aim of this thesis is evaluating the effectiveness of control mechanisms being used and their impact on eliminating non-effective spending of public money.

KEYWORDS

financial control, public administration, public finance, public sector, territorial self-government

OBSAH

Úvod.....	12
1. Veřejný sektor.....	13
1.1. Charakteristika veřejného sektoru	13
1.2. Znaky veřejného sektoru.....	14
1.3. Příčiny existence veřejného sektoru	15
1.4. Funkce a činnosti veřejného sektoru.....	16
1.5. Struktura veřejného sektoru.....	18
1.5.1. Veřejná správa.....	21
2. Hospodaření a kontrola ve veřejném sektoru	23
2.1. Veřejné finance	23
2.2. Rozpočtová soustava.....	24
2.3. Problém efektivnosti a princip 3E	27
2.4. Finanční kontrola	28
2.4.1. Kontrola na úrovni územní samosprávy	32
3. Profil vybrané instituce veřejného sektoru	33
3.1. Město Pardubice	33
3.2. Magistrát města.....	34
3.2.1. Odbor ekonomický.....	34
3.2.2. Kancelář tajemníka.....	34
3.2.3. Oddělení kontroly.....	35
3.2.4. Útvar interního auditu	35
4. Analýza hospodaření vybrané instituce	36
4.1. Hospodaření města Pardubic	36
4.2. Monitoring hospodaření obce	40
5. Zhodnocení účinnosti kontrolních mechanismů	43
5.1. Finanční kontrola Magistrátu města Pardubic	43

5.1.1. Subjekty podléhající kontrole	44
5.2. Vnitřní kontrolní systém	45
5.2.1. Řídící kontrola.....	46
5.2.2. Vnitřní kontrola prováděná oddělením kontroly.....	46
5.2.3. Interní audit	46
5.3. Vnější kontrolní systém	48
5.3.1. Veřejnosprávní kontrola.....	48
5.4. Zhodnocení účinnosti kontrolních mechanismů využívaných na Magistrátu města Pardubic.....	50
Závěr	51
Použitá literatura	53
Přílohy.....	57

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obrázek 1: Schématické znázornění potřeb	19
Obrázek 2: Schéma veřejné správy	21
Obrázek 3: Schéma rozpočtové soustavy v ČR	25
Obrázek 4: Finanční kontrola dle zákona č. 320/2001 Sb.	30
Obrázek 5: Příjmy a výdaje města Pardubic (bez MO) v letech 2014-2018 (v tis. Kč).....	37
Obrázek 6: Výsledky hospodaření příspěvkových organizací za léta 2015-2018 (v Kč) ..	39
Obrázek 7: Vývoj ukazatelů SIMU města Pardubic v letech 2014-2018.....	41
Obrázek 8: Poskytnuté dotace (v tis. Kč) rozdělené dle oblastí za rok 2018	45

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1: Kritéria členění veřejného sektoru	18
Tabulka 2: Dělení potřeb do šesti bloků odvětví	19
Tabulka 3: Počet NUTS na území ČR v roce 2018	22
Tabulka 4: Struktura následných veřejnosprávních kontrol v letech 2014-2018	49

SEZNAM ZKRATEK

ČNB	Česká národní banka
ČOI	Česká obchodní inspekce
ČR	Česká republika
DSO	Dobrovolný svazek obcí
EU	Evropská unie
HDP	Hrubý domácí produkt
MO	Městský obvod
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
PO	Příspěvková organizace
RRRS	Regionální rada regionů soudržnosti
SIMU	Soustava informativních a monitorujících ukazatelů

ÚVOD

Veřejný sektor je část národního hospodářství, jež vykonává činnosti potlačující nedostatky tržního systému a tržní selhání. K odvrácení selhání trhu využívá funkce, konkrétně se jedná o alokační funkci, redistribuční funkci a stabilizační funkci. Hlavním nástrojem k naplňování těchto funkcí jsou veřejné finance neboli peněžní vztahy spojené s činností veřejných institucí a organizací. Veřejné instituce a organizace jsou financovány prostřednictvím veřejných prostředků. Při hospodaření s veřejnými prostředky se veřejné instituce a organizace řídí principy a pravidly vycházejícími ze zákona. Při výkonu své činnosti musí stát, územní samosprávné celky a další instituce veřejného sektoru dodržovat pravidla transparentnosti, účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti. Navíc udržují takový vývoj dluhu, který nenarušuje dlouhodobě udržitelný stav veřejných financí. V zákoně je rovněž obsažena kontrola, jež zabezpečuje dodržování zákonnosti a uvedených základních principů.

Cílem bakalářské práce je zanalyzovat hospodaření vybrané instituce veřejného sektoru. Dále zjistit jaké využívá instituce kontrolní mechanismy, zhodnotit jejich účinnost a působení vůči neefektivnímu vynakládání veřejnými prostředky.

V první a druhé kapitole jsou obsaženy základní informace o veřejném sektoru a jeho fungování. Jeden ze základních rysů, které odlišují veřejný sektor od soukromého, značí, že je financován z veřejných financí. Veřejné finance putují z jednotlivých rozpočtů, proto je tato část rovněž zaměřena na hospodaření s veřejnými prostředky a následně kontrolu, která poskytuje zpětnou vazbu na realizaci cílů veřejné správy. Kontrola ve veřejné správě zahrnuje vnitřní kontrolní systém a veřejnosprávní kontrolu.

Následující část se zaměřuje na zanalyzování činností Magistrátu města Pardubic, které byly obecně popsány v prvních dvou kapitolách, na hospodaření a kontrolu ve veřejné správě. V rámci hospodaření je zanalyzováno hospodaření města Pardubic za předchozí roky, hospodaření příspěvkových organizací, jejichž činnost podléhá veřejnosprávní kontrole a vývoj dluhu, na kterém se zakládá jeden ze základních principů hospodaření ve veřejné správě. Při posuzování účinnosti kontrolních mechanismů na magistrátu města jsou vymezeny jednotlivé kontroly, především interní audit, vnitřní kontrola prováděná oddělením kontroly a veřejnosprávní kontrola. Kromě kontrol jsou zde uvedeny výsledky, ke kterým dospěly kontroly z předchozích let. Na závěr je zhodnocena účinnost jednotlivých kontrolních mechanismů využívaných Magistrátem města Pardubic.

1. VEŘEJNÝ SEKTOR

Veřejný sektor není jednoznačně definovatelný pojem. Lze na něj nahlížet jako na část smíšené ekonomiky, kdy vedle soukromého sektoru, zaměřeného především na zisk, existuje veřejný sektor uspokojující potřeby občanů. V dnešní době je smíšená ekonomika nejběžnější typ ekonomického systému, na jehož principu funguje většina ekonomik, včetně české.

Není mnohdy snadné ohraničit rozsah veřejné sféry. Tato kapitola se proto bude věnovat vymezením veřejného sektoru, důvody jeho existence, funkcemi, kterými disponuje a samotnou strukturou veřejného sektoru.

1.1. Charakteristika veřejného sektoru

Veřejný sektor se často popisuje jako plánované netržní služby, které jsou stanoveny kolektivně demokratickými rozhodovacími procesy. K rozdělování netržních služeb dochází na základě potřeb příjemce. Příjemce neplatí za služby přímo, ale podílí se na daňových nákladech. Oproti tomu, soukromý sektor se označuje jako soukromá ekonomická činnost zajišťující výstupy, které je spotřebitel ochoten platit. Při rozdělování zboží a služeb primárně záleží na tvorbě zisku. Příjemce v tomto případě platí za zboží či službu přímo, a to ve výši tržní ceny. Zdálo by se, že veřejný a soukromý sektor se vzájemně vylučují, není tomu tak. V praxi nelze vyznačit přesnou hranici mezi veřejným a soukromým sektorem. Oba sektory se vzájemně podmiňují a jejich rozsah je proměnlivý. Za předpokladu, kdy by vláda nedefinovala a neregulovala vlastnická práva a povinnosti uzavírání smluv, nemohly by existovat ani volné trhy (Bailey a Matějková, 2004).

Veřejný sektor je ta část národního hospodářství, která uspokojuje potřeby společnosti a občanů. Dosahuje toho za pomoci veřejných služeb financovaných z veřejných financí. Z čehož vyplývá, že veřejný sektor je řízen a spravován veřejnou správou. Rozhoduje se v něm za použití veřejné volby a je vystaven veřejné kontrole. Veřejný sektor je reprezentován institucemi a organizacemi a jejich nástroji, jež se věnují produkci statků a poskytování služeb, nebo naopak jejich redistribucí (Pospíšil, 2013).

Nahodil (2014) definuje veřejný sektor konkrétněji, a to jako část národního hospodářství zabezpečující služby. Jedná se zejména o služby zajišťující základní péči o zdraví, vnitřní a vnější bezpečnost, vzdělávání, kulturní vyžití, služby související s bydlením apod.

1.2. Znaky veřejného sektoru

Role veřejného sektoru je nezastupitelná, soukromý sektor není ochoten, někdy není ani schopen, poskytovat určité služby. Oba sektory jsou v mnoha pohledech odlišné. Vykazují rozdílné rysy, které je charakterizují. Dle Tetřevové (2008) se u veřejného sektoru objevují následující rysy:

- Představuje **sektor netržní**, tzn. že cena produkce není určována nabídkou a poptávkou, nýbrž je nulová. Případně je určen uživatelský poplatek. O takové ceně se rozhoduje pomocí veřejné volby.
- Reprezentuje **sektor neziskový**. Jelikož kritériem při rozhodování není vidina zisku. Na rozdíl od soukromého sektoru zde není podstatná maximalizace zisku, nýbrž maximalizace užítku ze spotřeby statků a služeb produkováných za situace dodržování základních norem hospodárnosti.
- Je financován z **veřejných financí**, které putují z jednotlivých rozpočtů. Jedná se o rozpočet státní, rozpočty územní a rozpočty municipální. Příjmy zmíněných rozpočtů představují daně, které jsou vybírány na základě principu nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti.
 - Dle *principu nenávratnosti*, nebudou daně vráceny zpět, jelikož neexistuje nárok na vrácení a platba se stává součástí financování.
 - *Princip neekvivalence* spočívá v tom, že subjekt, který daň zaplatí, předem neví, jak budou daně použity, ani zda je výše platby adekvátní a vrátí se mu nějakým způsobem nazpět.
 - *Princip nedobrovolnosti* vyjadřuje povinnost daně platit, je to dáno právními předpisy. Subjekty musí platby odvádět.
- Jádrem je **veřejná správa**, ta veřejný sektor řídí a spravuje. Veřejnou správu tvoří státní správa a samospráva.
- Rozhoduje se **veřejnou volbou** neboli kolektivním rozhodováním. Veřejná volba může mít podobu přímé demokracie nebo zastupitelské demokracie, přičemž si lidé volí, na základě preferencí, své zastupitelé.
- Veřejný sektor podléhá **veřejné kontrole**. Veřejnost má právo, zároveň i povinnost kontrolovat veřejnou volbu a následky s ní spojené. Kontrolu provádí sama veřejnost přímo nebo nepřímo prostřednictvím svých zástupců.

1.3. Příčiny existence veřejného sektoru

Na otázku, proč existuje vedle soukromého sektoru, sektor veřejný, lze odvětit několika důvody. Strecková (1998) popisuje existenci veřejného sektoru jako odpověď na problémy tržního sektoru, jimiž jsou:

- ekonomické subjekty se snaží o monopolní postavení na jednotlivých trzích;
- polarizaci bohatství a chudoby;
- plánování jen krátkodobého horizontu, což ohrožuje efektivnost národního hospodářství.

Pokud nastane situace, kdy je ekonomický systém v nerovnováze a samotný trh tento stav není schopen řešit sám, dochází k tržnímu selhání. V tu chvíli musí nastoupit veřejný sektor, který se snaží předcházet selhání, případně řešit důsledky plynoucí z neúspěchu trhu za pomoci státních intervencí. K selhání trhu, a rozvoji veřejného sektoru, přispívají příčiny mikroekonomické, makroekonomické a mimoekonomické.

Mikroekonomické příčiny souvisí s efektivností ekonomického systému. Podstatou je neoptimální alokace vzácných zdrojů, díky čemuž trh nedokáže zajistit maximální množství výstupů, to se následně odráží například na kvalitě výstupů. Jako typické příklady lze uvést (Meričková a Stejskal, 2014):

- nedokonalou konkurenci. Jak již bylo zmíněno, trh tíhne k monopolizaci. Což je opak dokonalé konkurence, tedy situace, při níž je existuje velký počet prodávajících i kupujících a neexistují žádné bariéry pro vstup na trh, ani odchod z něj. Monopol je naopak případ, kdy v odvětví vystupuje jen jeden výrobce, který svým postavením může určovat cenu na trhu. Vznik monopolu má za následek zánik drobných výrobců a omezení konkurenčního prostředí. Za takových podmínek nemohou výrobci produkovat to, co si spotřebitelé žádají;
- kolektivní statky, které trh není schopen zajistit v požadované kvantitě a kvalitě;
- externality představující pozitivní či negativní nezamýšlené efekty;
- nedostatek informací zabraňující efektivnímu rozhodování z důvodu absence informací o dění na trhu;

- nekomplexní trhy, kdy tržní mechanismus nedokáže pokrýt všechny dílčí trhy, které si spotřebitelé žádají. Příčinou je, že produkce na daném trhu nedosahuje efektivnosti.

Příčiny **makroekonomické** jsou spojené se stabilitou tržního systému. Makroekonomické příčiny představují, že vývoj trhu může přispívat k nestabilitě základních makroekonomických agregátů. Makroekonomickými agregáty se rozumí míra inflace, míra zaměstnanosti a nezaměstnanosti, tempo růstu ekonomiky a další (Lajtkepová, 2007).

Do poslední skupiny tržních selhání se řadí těžko pozorovatelné příčiny, příčiny **mimoekonomické**. Ty vycházejí ze snahy o solidaritu, rovnost a spravedlivost. Může se jednat o zajišťování organizované společnosti, zachování institucionálních hodnot, zachování lidského života, respektování lidské důstojnosti, zabránění fatálních následků v budoucnosti a zmírnění nerovnosti mezi subjekty (Meričková a Stejskal, 2014).

1.4. Funkce a činnosti veřejného sektoru

Posláním veřejného sektoru je zabránit důsledkům selhání trhu, případně řešit následky selhání trhu v oblastech ekonomického růstu a sociálního rozvoje. K dosažení těchto priorit disponuje funkcemi, které stanovuje veřejná politika. Tyto funkce lze definovat odvozením od funkcí veřejných financí. Dle Samuelsona (1998) se jedná o funkce alokační, redistribuční a stabilizační.

Alokační funkce se pojí na efektivnost ekonomiky. Záměrem je, aby ekonomika neplýtvala omezenými zdroji a využívala je efektivně. Efektivnost ekonomiky nastává v okamžiku, kdy jsou zdroje rozděleny optimálně. Možným ukazatelem, jestli je rozdělování zdrojů efektivní, může být alokační efektivnost. Stav, kdy se ekonomika pohybuje na hranici výrobních možností a využívá všechny zdroje. V této situaci nelze vyrobit více nějakého statku či služby více, aniž by se snížilo množství jiného produkovaného statku či služby. Alokaci, rozdělování výrobních faktorů, by mělo předcházet zhodnocení využitelnost zdrojů v oblasti, kam mají být umístěny. Které následuje porovnání s využitelností jiného zdroje, který by mohl být použit k alokaci (Stejskal a kol., 2017).

Redistribuční funkce spočívá v přerozdělování důchodů a dosahování sociálního smíru. V rámci redistribuční funkce nastávají následující otázky (Hamerníková, 2007):

- Kterým skupinám mají být zdroje odebrány?
- V jakém množství mají být zdroje odebrány?
- Kterým skupinám mají být získané zdroje redistribuovány?

Cílem redistribuční funkce je spravedlnost. Stát se snaží o zmírnění nerovností prostřednictvím daňových opatření, kdy chudší jedinci mají nižší daňové zatížení na úrok bohatších. Při zodpovídání na uvedené otázky je prioritním kritériem dosahování distribuční spravedlnosti.

Stabilizační funkce slouží k ovlivňování makroekonomického vývoje. Směřuje k dosažení určitých cílů. Zamýšlenými cíli jsou především vysoká zaměstnanost, stabilita cenové hladiny, platební bilance či ekonomický růst. K dosažení zmíněných cílů je zapotřebí politické působení. Bez politického působení by se ekonomika vyvíjela nerovnoměrně. Samotná ekonomika má totiž tendenci ke kolísání způsobující periodické zatěžování nezaměstnanosti a inflace. Politickým působením jsou míněny fiskální a měnové nástroje. Na základě vývoje ekonomiky se prosazuje buďto expanzivní či restriktivní fiskální politika a expanzivní či restriktivní monetární politika (Musgrave a Musgrave, 2014).

Další definice dělí funkce veřejného sektoru na funkce ekonomické, sociální a politické a funkce etická.

- **Ekonomická funkce** obstarává chod státu, konkrétně například obstarávání potřebného množství statků, které soukromý sektor není schopen zajistit.
- **Sociální funkce** zaručuje zlepšení podmínek vedoucích ke zvýšení kvality života občanů.
- **Politická funkce** má za cíl napomáhat k sociálnímu smíru ve společnosti.
- **Etická funkce** má pozitivní vliv na hodnotový žebříček každého člena dané společnosti. Prostředky, kterými stát těchto funkcí dosahuje, jsou jednak veřejné statky, dále pak sociální podpory.

Na funkce veřejného sektoru lze také hledět jako na jednotlivé činnosti veřejného sektoru, Peková a Pilný (1998) uvádí následující konkrétní činnosti:

- zajištění potřebných veřejných statků;
- vytváření podmínek pro fungování soukromého sektoru a zajištění produkce soukromých statků v situaci, kdy dochází k tržnímu selhání;
- posílení ekonomického růstu, pomocí vzdělání a zvyšováním kvalifikace pracovních sil;
- vytvoření předpokladů pro zkvalitnění životních podmínek;
- docílení spravedlnosti při rozdělování a vytvoření podmínek pro růst zaměstnanosti.

1.5. Struktura veřejného sektoru

Existuje několik kritérií, které se využívají pro členění veřejného sektoru. Tetřevová (2008) uvádí následující kritéria dělení.

Tabulka 1: Kritéria členění veřejného sektoru

Kritérium charakteru statků	Kritérium finančních toků	Kritérium zakladatele	Kritérium funkcí
čisté veřejné statky	k institucím	obec	ekonomická
čisté soukromé statky	k obyvatelstvu	subjekt státní správy	sociální
smíšené veřejné a soukromé statky		ze zákona	politická
			etická

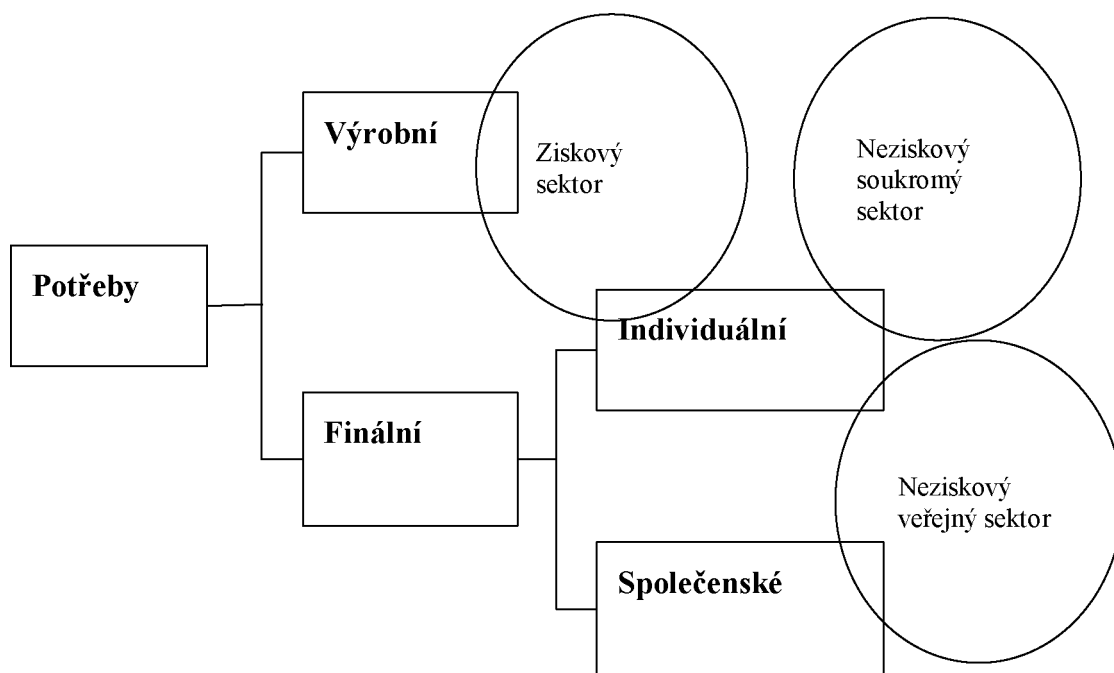
Zdroj: vlastní zpracování podle Tetřevová (2008)

Pro zkoumání struktury veřejného sektoru připadá nejvhodnější využití kritéria potřeb. Potřebou se rozumí pociťovaný nedostatek. Potřeby se dále člení na výrobní a finální (společenské a individuální).

Výrobní potřeby vnímají producenti statků. Uspokojování těchto potřeb je úkolem ziskového sektoru. Na druhé straně stojí **potřeby finální**, jež pociťují občané jako spotřebitelé. Občané projevují potřeby: organizovaného uspořádání společnosti, ochrany osob a majetku, zajištění spravedlnosti, ochrany území neboli **společenské potřeby**. Tyto potřeby jsou zabezpečovány neziskovým veřejným sektorem. Pod finální potřeby také spadají **individuální potřeby**. Pod individuálními potřebami si lze představit potřeby: výživy,

odívání, bydlení, ochrany zdraví, dopravy, vzdělání, poznání, informací a spojů. Při uspokojování těchto potřeb spolupracuje ziskový i neziskový sektor (Tetřevová, 2008).

Obrázek 1: Schématické znázornění potřeb



Zdroj: Tetřevová (2008)

Dle kritéria potřeb se veřejný sektor člení do šesti bloků odvětví. Odvětví se historicky vyvíjely na základě procesu dělby práce. Pro členění veřejného sektoru jsou důležitá tyto následující odvětví (Rektořík, 2012).

Tabulka 2: Dělení potřeb do šesti bloků odvětví

I. Blok odvětví společenských potřeb	II. Blok odvětví rozvoje člověka	III. Blok odvětví poznání a informací
veřejná správa	Školství	věda a výzkum
Policie	Kultura	informace
Justice	tělesná kultura	masmédiá
armáda	zdravotnictví	
	sociální služby	

IV. Blok odvětví technické infrastruktury	V. Blok odvětví Privátních statků podporovaných z veřejných rozpočtů	VI. Blok odvětví Existenční jistoty
Doprava	bydlení	zaměstnanost
Energetika	zemědělství, lesnictví a rybolov	sociální zabezpečení
Spoje		životní prostředí
vodní hospodářství		
odpadkové hospodářství		

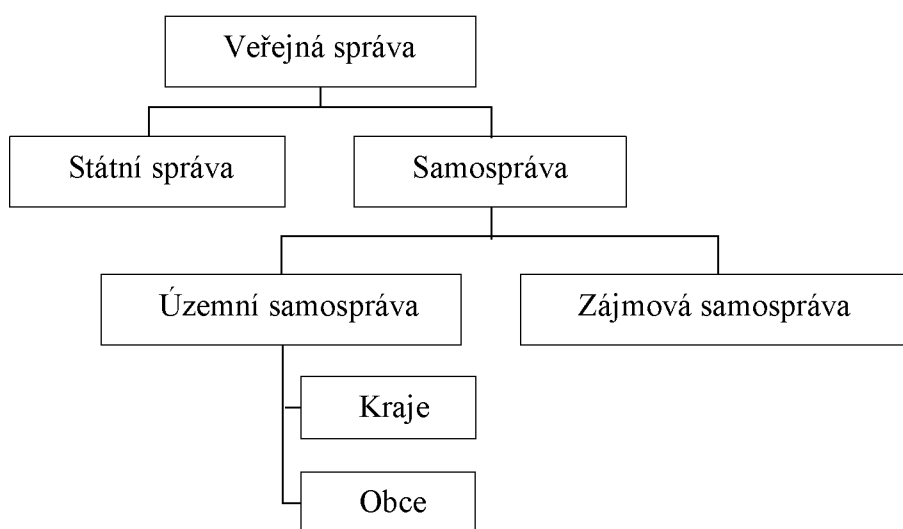
Zdroj: vlastní zpracování podle Rejzler (2012)

Údělem každého uvedeného odvětví je uspokojování určitých potřeb. Do **bloku odvětví společenských potřeb** je řazena justice, policie, armáda a veřejná správa. Veřejná správa bude blíže popsána v následující podkapitole, jelikož je tato část, v rámci členění veřejného sektoru dle kritéria potřeb, pro tuto práci, velmi důležitá. Odvětví společenských potřeb zabezpečují potřeby kolektivního charakteru, například potřebu organizovaného uspořádání společnosti. Pomocí **odvětví rozvoje člověka** jsou uspokojovány potřeby: vzdělávání, estetických prožitků, uchování a kultivace zdraví, případně uchování a kultivace lidského potenciálu. **Odvětví poznání a informací** uspokojují především potřebu informovanosti veřejnosti o současných událostech prostřednictvím veřejnoprávních institucí. **Odvětví technické infrastruktury** souvisí se zabezpečením technické infrastruktury, což je jedna z podmínek fungování ekonomiky. Uspokojují potřeby, stejně jako odvětví ostatních bloků, například potřebu přepravy osob a materiálu či potřebu využití energií. **Odvětví privátních statků podporovaných z veřejných rozpočtů** mají za cíl uspokojovat potřebu občana bydlet a potřeby spojené s výživou. Odvětví stojí na pomezí veřejného a soukromého sektoru, stát může pouze zasahovat, koná tak pomocí regulace cen, dotací, tvorby legislativních norem a vybírání pokut či sankcí za porušování norem. Poslední blok, **blok existenční jistoty**, je spojen se sociální funkcí státu. Stát sám zajišťuje volná pracovní místa nebo intervenuje do soukromého sektoru, kvůli posílení nabídky pracovních míst. Tímto způsobem zabezpečuje existenční jistoty.

1.5.1. Veřejná správa

Jak již bylo uvedeno, základem veřejného sektoru je veřejná správa. Veřejnou správu lze vymezit pomocí **materiálního pojetí**, jako činnost, jejíž nositelem je stát a další orgány veřejné moci nebo subjekty, kterým byl výkon veřejné správy propůjčen. Případně pomocí **formálního pojetí**, přičemž se nehledí na činnost veřejné správy. Veřejná správa je v tomto pojetí prezentována soustavou institucí, kterým je přičítána pravomoc řešit určité veřejné úkoly.

Obrázek 2: Schéma veřejné správy



Zdroj: vlastní zpracování

Veřejná správa může být chápána v užším pojetí jako systém tvořený dvěma subsystemy. Hlavní se nazývá **státní správa**, vykonávaná státem prostřednictvím svých institucí. Druhým subsystemem je **samospráva**. Samospráva je projevem decentralizace a může mít podobu územní, zastupující zájmy určitého území, či zájmovou, v tomto případě se jedná o zastupování zájmů osob mající společné zájmy, například komory, svazy (Provozničková, 2015).

Existence územní samosprávy vyjadřuje právo občanů na vlastní samosprávu a právo spravovat určité území. Územní samospráva zastupuje práva občanů a pomocí ní se mohou občané nejnázne podílet na řízení veřejných záležitostí. V České republice se rozlišují dva typy územní samosprávy, základní a vyšší. Základním územním samosprávným celkem se rozumí obec a vyšším územním samosprávným celkem je kraj. Obec i kraj jsou veřejnoprávní korporace, mohou vlastnit majetek, pečují o své území a chrání veřejný zájem. Stát na ně přenáší část státní správy. V ČR funguje tzv. smíšený model veřejné správy, to znamená že obce a kraje vykonávají jak územní samosprávu, tak státní správu.

Počet obcí a krajů v České republice zpracovává Český statistický úřad. Rovněž i Eurostat, statistický úřad Evropské unie, v podobě klasifikace NUTS. Klasifikace se využívá pro ulehčení srovnatelnosti statistických dat v rámci EU. Pro územní jednotky, které jsou většinou srovnatelné s jednotkami správními, se využívá označení NUTS 1-3 a LAU 1-2 (dříve NUTS 4-5). Přičemž NUTS 1 odpovídá celému území ČR, za NUTS 2 se dají považovat za regiony soudržnosti, NUTS 3 odpovídají samotným krajům, LAU 1 jsou totožné s okresy a LAU 2 jsou totožné s obcemi (Baron a kol., 2014).

V následující tabulce jsou zobrazeny počty územních jednotek tzv. NUTS na území ČR z roku 2018:

Tabulka 3: Počet NUTS na území ČR v roce 2018

Název územní jednotky	Počet
NUTS 1	1
NUTS 2	8
NUTS 3	14
LAU 1	77
LAU 2	6258

Zdroj: vlastní zpracování na základě informací z: Český statistický úřad (2018)

V minulosti začala vzrůstat tendence k posílení postavení obcí jako projev demokracie. Zároveň docházelo k decentralizaci kompetencí spojených se zajišťováním veřejných statků, občané se tak mohou lépe vyjádřit o jaké veřejné statky usilují, kontrolovat činnost veřejného sektoru, stejně jako hospodaření veřejného sektoru (Peková a kol., 2008).

Pro správný chod ekonomiky zaujímá důležitou roli jak soukromý, tak i veřejný sektor. Veřejný sektor není, oproti sektoru soukromému, založen na základě ziskového principu. Cena jeho produkce je většinou nulová, proto musí být jeho činnost financována veřejnými financemi z veřejných rozpočtů. Následující kapitola se bude zabývat hospodařením veřejného sektoru, veřejnými financemi a v neposlední řadě finanční kontrolou, která je důležitá pro zvýšení výkonnosti veřejného sektoru.

2. HOSPODAŘENÍ A KONTROLA VE VEŘEJNÉM SEKTORU

Předchozí kapitola se zabývala obecnou charakteristikou veřejného sektoru, byly uvedeny i jeho znaky. Tato kapitola se zaměří na důležitý znak veřejného sektoru. Znak, který bude popsán blíže, představuje, že je veřejný sektor financován z veřejných financí, které putují z jednotlivých rozpočtů. Veřejný sektor má tendence k neefektivnosti. Jeho cílem je za pomoci veřejných financí alokovat zdroje co nejefektivněji. Ke zhodnocení, zda je výkon veřejné správy hospodárný, efektivní a účelný, slouží kontrola ve veřejné správě.

2.1. Veřejné finance

Jak již bylo zmíněno, jedním ze znaků veřejného sektoru je, že je financován z veřejných financí. Veřejné finance jsou nástrojem hospodářské politiky státu. Vyjadřují peněžní vztahy tvorby, rozdělení a užití peněžních fondů spojených s činností veřejných institucí. Ve vztazích vystupují na jedné straně orgány a instituce veřejné správy a na straně druhé ostatní subjekty. Ostatními subjekty jsou na mysli občané, domácnosti, firmy apod.

Vztahy veřejných financí vznikají za účelem produkce a poskytování veřejných statků, profinancování transferů neboli poskytnutí peněžních prostředků z veřejných rozpočtů a stimulace ekonomických subjektů k jistému chování pomocí dotací, pokut nebo daní. Finanční vztahy probíhající v rámci veřejných financích, dodržují principy, které byly rozvedeny v první kapitole, jsou jimi principy nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti. Na rozdíl od finančních operací, například obchodní transakce, kde funguje princip „něco za něco“. V případě veřejných financí je naopak subjekt nucen přispívat do veřejného rozpočtu, aniž by bylo zaručeno, že dostane adekvátní objem veřejných statků či transferů zpět. Subjekt má pouze možnost ovlivnit rozhodování o veřejných příjmech či veřejných výdajích prostřednictvím politického procesu, avšak s časovým zpožděním. Součástí veřejných financí jsou veřejné příjmy, veřejné výdaje a především daně (Hamerníková a Maaytová, 2010).

Veřejné finance lze definovat jako nástroj hospodářské politiky za účelem realizování jejich cílů. Veřejné finance plní funkce odpovídající funkcím veřejného sektoru, jsou jimi: alokační funkce, redistribuční funkce a stabilizační funkce.

Alokační funkce řeší mikroekonomické selhání při alokaci, přičemž trh není schopen zajistit veřejné statky. Vztahuje se k alokaci neboli rozdělení zdrojů, dále se zabývá tím, jak velké množství veřejných statků a služeb má být produkováno a jak velká část má být financována z veřejných rozpočtů. Při řešení těchto otázek je určující dosahování efektivnosti.

Redistribuční funkce souvisí s přerozdělováním příjmů ekonomických subjektů. Řeší, kterým skupinám a v jakém množství mají být zdroje odebrány a kterým naopak redistribuovány. Cílem je zmírnění důchodových a majetkových nerovností, přičemž není důležitá efektivnost přerozdělování, avšak dosahování spravedlnosti ve společnosti. Snaha o spravedlivé přerozdělení však může snížit motivaci k práci a rovněž efektivnost. Nastává tak konflikt mezi alokační efektivností a redistribuční spravedlností.

Stabilizační funkce využívá expanzivní či restriktivní fiskální politiku, čímž ovlivňuje výkyvy hospodářského cyklu a zmírňuje inflační tlaky. Cílem je dosahování stability ekonomiky.

Aby činnosti související s veřejnými financemi mohly být financované, vzniká fiskální systém tzv. veřejná rozpočtová soustava, která spravuje veřejné příjmy a veřejné výdaje.

2.2. Rozpočtová soustava

Smyslem hospodaření na základě rozpočtu je vytvořit plán budoucích výdajů a na jeho základě opatřit krytí v podobě příjmů. V zásadě se veřejné rozpočty od rozpočtů ostatních subjektů, kteří si sestavují rozpočet z obezřetnosti, liší tím, že veřejný rozpočet má legislativní ukotvení zákonem. Rozsah a struktura rozpočtové soustavy státu je předurčena několika faktory ekonomického, kulturního, historického, sociálního, případně demografického charakteru (Nahodil, 2014).

Rozpočtové období platné pro celou rozpočtovou soustavu trvá jeden rok a většinou je shodný s rokem kalendářním. Rozpočtový proces však trvá déle, většinou všechny etapy rozpočtového procesu probíhají 1,5 až 2 roky. Rozpočtový proces představuje fáze spojené se sestavováním a plněním rozpočtu, skládá se z následujících fází:

- sestavování rozpočtu;
- projednání a schválení návrhu rozpočtu;
- realizace rozpočtu a kontrola plnění;
- sestavení závěrečného účtu.

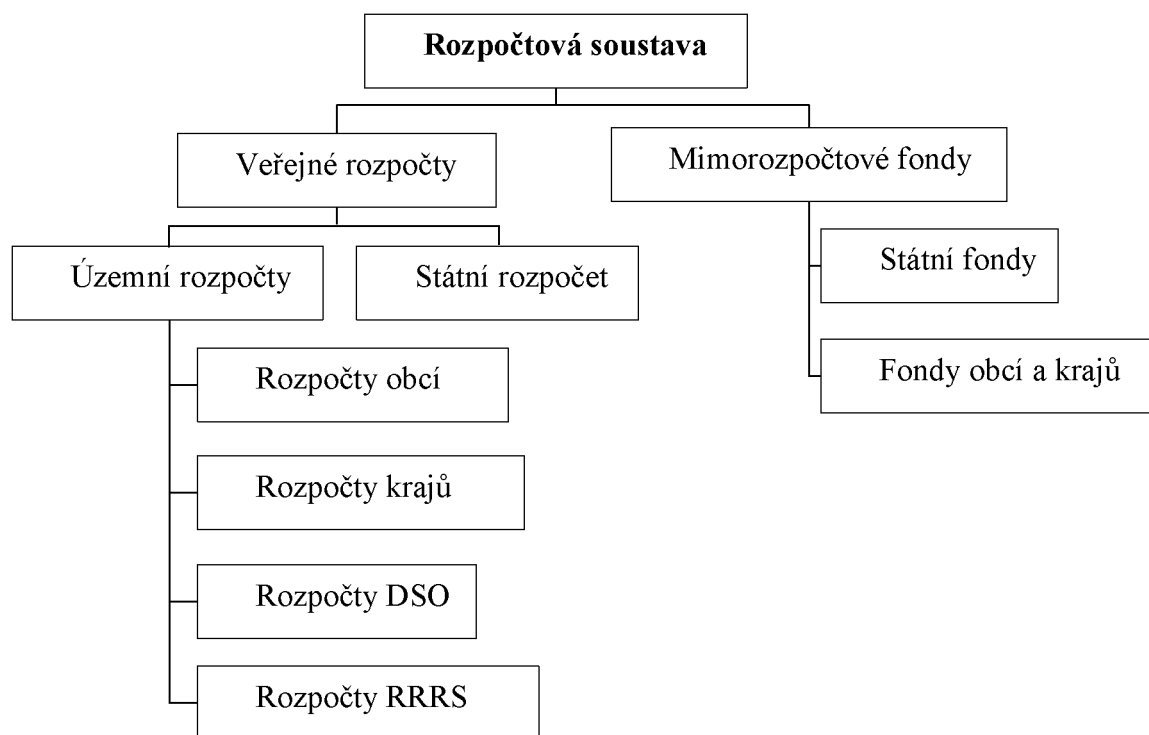
V průběhu celého rozpočtového procesu je nutné dodržovat obecně platné rozpočtové zásady Peková (2004) uvádí následující:

- každoroční sestavování a schvalování rozpočtu, není-li rozpočet schválen před zahájením rozpočtového období, hospodaří se podle tzv. rozpočtového provizoria, podle předešlého rozpočtového období nebo dle plánovaného rozpočtu;

- reálnost a pravdivost rozpočtu, zahrnující reálný odhad příjmů a výdajů, aby se v rozpočtu jako finančním plánu neobjevovaly výrazné odchylky;
- úplnost a jednotnost rozpočtu, které se dosahuje prostřednictvím závazné rozpočtové skladby;
- dlouhodobá vyrovnanost rozpočtu, zaměřuje se na delší období;
- hospodárnost a efektivnost, podrobení účetnímu auditu;
- publicita související s informovaností obyvatel o hospodaření, je předpokladem pro kontrolu ze strany veřejnosti.

Rozpočtová soustava je tvořena veřejnými rozpočty a ostatními mimorozpočtovými fondy. Do veřejných rozpočtů v ČR patří státní rozpočet, rozpočty územních samospráv, rozpočty dobrovolných svazků obcí (DSO) a rozpočty regionálních rad a regionů (RRRS). Do mimorozpočtových fondů se řadí státní fondy na centrální úrovni a decentralizované fondy územních samospráv. Pro lepší přehlednost jsou zaznamenány do následujícího schématu.

Obrázek 3: Schéma rozpočtové soustavy v ČR



Zdroj: vlastní zpracování

Státní rozpočet je základním nástrojem při uskutečňování fiskální politiky. Smyslem státního rozpočtu je rozdělování a přerozdělování důchodů. Státní rozpočet je zároveň centralizovaným peněžním fondem fungujícím na základě principu nenávratnosti, bilancí mezi příjmy a výdaji, finančním plánem o očekávaných příjmech a očekávaných výdajích, ekonomických vztahem, při kterém zaujímá úlohu shromažďování a rozdělování peněžních

prostředků a právní normou, která opravňuje moc výkonnou k uskutečňování výdajů na základě základních principů a pravidel. Z uvedených definic státního rozpočtu vyplývá, že je pro něj důležité obstarat dostatečné množství příjmů v rámci bilance. Příjmy většinou pocházejí z vybíraných daní, poplatků a cel, redistribuovaných výdajů od státních podniků, z evropských fondů a emisí státních dluhopisů. Na straně výdajů stát jednak nakupuje zboží a služby, jedná se například o výdaje na obranu, bezpečnost apod. a dále provádí transferové platby, transferové platby především slouží jako výdaje sociálního charakteru (Pospíšil, 2013).

Rozpočet obce a kraje představuje decentralizovaný peněžní fond, bilanci příjmů a výdajů, finanční plán, důležitý nástroj municipální politiky obce, nástroj regionální politiky kraje a nástroj řízení daného subjektu územní samosprávy a jeho organizací. Základem finančního systému je ze zákona povinný roční rozpočet. Obce a kraje mohou kromě něho zakládat i peněžní fondy. Buď za účelem zajištění stability financování určité potřeby, případně lze fond využít jako rezervní fond. Zřizovat tyto fondy je dobrovolné a finančních prostředků mezi rozpočtem a fondem probíhá ve formě dotací. Rozpočet obce i kraje, stejně tak i závěrečný účet, jsou veřejně dostupné, musí být dodržena zásada publicity. Dokumenty, které se týkají hospodaření územních samospráv jsou projednávány na veřejných zasedáních a jsou uveřejněny na úřední desce obce či kraje (Peková, 2011).

Dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů mohou zastupitelstva obce nebo kraje zakládat mimorozpočtové fondy. Jedná se o formy účelové, případně neúčelové. Z větší části jsou zřizovány účelové fondy, které jsou přímo vázané na financování potřeb, například na opravy památek. Mezi územním rozpočtem a mimorozpočtovým fondem existuje finanční vztah, obec nebo kraj může financovat fondy pomocí dotací. Výhodou mimorozpočtového fondu je, že ušetřené finanční prostředky se na konci mohou převést do dalšího období, na rozdíl od územních rozpočtů, kde by tyto finanční prostředky propadly. Velký počet mimorozpočtových fondů může způsobit, že v některém fondu finance přebývají, zatímco v jiném scházejí. Mnoho fondů omezuje volnost orgánů v rozhodování o využití finančních zdrojů na základě situace, která se v průběhu rozpočtového období mění a ztrácí se tak přehlednost a transparentnost financování v rámci územní samosprávy (Provazníková, 2015).

Kraje a obce vykazují vlastní příjmy tvořené svěřenými a sdílenými daněmi, správními a místními poplatky, příjmy z vlastní činnosti, příjmy z hospodaření, odvody od příspěvkových organizací, příjmy z vlastnictví akcií a podílů v obchodních společnostech a příjmy z prodeje či pronájmu majetku. Většina příjmů, zhruba 80 % tvoří vlastní příjmy, zbytek pochází

z ostatních veřejných rozpočtů v podobě dotací nebo návratných výpomocí. Výdaje obcí prezentují ze zhruba 70 % běžné výdaje a zbytek spadá pod výdaje kapitálové. V rámci výdajů tvoří nejobjemnější položku nákupy vody, paliv, energie, služeb a ostatní nákupy. Výdaje jednotlivých obcí jsou výrazně rozdílné, záleží i na tom, zda se jedná o malou či větší obec (Rektořík, 2002; Provazníková, 2015).

2.3. Problém efektivnosti a princip 3E

Největším problémem veřejného sektoru je tendence k neefektivnosti. Efektivnost lze chápat několika způsoby. Uvádí se především širší či užší pojetí tohoto pojmu. V širším pojetí se jedná o situaci, kdy jsou zdroje využity tak, že je dosaženo maximálního užítku k uspokojení potřeb občanů. Ekonomika se nachází na hranici svých produkčních možností. Toto pojetí využívá jako měřítko efektivnosti maximální užitek, což je v praxi těžko využitelné, jelikož užitek je subjektivní pocit. V užším pojetí je efektivností paretovska efektivnost neboli stav, při němž není možné zvýšit užitek jednoho subjektu, aniž by se snížil užitek druhého (Vodáková, 2013).

Jeden z důvodů existence veřejného sektoru je selhání trhu a snaha o dosahování vyšší efektivnosti. Ovšem i ve veřejném sektoru se naráží na problém docílení efektivnosti. Zejména při financování potřeb veřejného sektoru z rozpočtové soustavy, přičemž hlavní zdroj rozpočtové soustavy tvoří daně (Peková a kol., 2008).

Tendence veřejného sektoru k neefektivnosti je objektivním jevem. Z toho však nevyplývá, by byl sám o sobě neefektivní. K neefektivnosti přispívají jisté příčiny, hlavními příčinami podle Tetřevové (2008) jsou:

- tendence k úsporám veřejných výdajů, jelikož zde nepůsobí tlak konkurence;
- ve veřejném sektoru nelze označit konkrétního vlastníka;
- nepůsobí zde kategorie zisku a zdroje financování pochází z veřejných rozpočtů;
- ve veřejném sektoru přímo nehrozí riziko bankrotu;
- vstupy jsou představovány v peněžních jednotkách či naturáliích, avšak výstupem je užitek, který je na rozdíl od vstupů těžko kvantifikován;
- vstupy jsou nakupovány za tržní ceny, ale vstupy jsou poskytovány za nulovou cenu, případně uživatelský poplatek;
- mezi vstupem a výstupem není závislost;
- aktivity veřejného sektoru vyžadují odbornou způsobilost.

Efektivnost lze analyzovat pomocí metodologie 3E. Pojem 3E v sobě zahrnuje spojení slov economy, effectiveness a efficiency. V zákoně a české literatuře se využívají pojmy: hospodárnost, účinnost a již zmiňovaná efektivnost. Použití principu 3E je důležité i v oblasti měření výkonnosti veřejné správy, povinnost dodržovat hospodárnost, účinnost a efektivnost je uvedeno i zákoně č. 320/2000 Sb., o finanční kontrole. Uvedený zákon, tedy zákon č. 320/2000 Sb., o finanční kontrole, v §2 definuje jednotlivé pojmy takto:

- *„hospodárností takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů;*
- *efektivností 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 takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.“*

2.4. Finanční kontrola

Zajištění efektivnosti je nepředstavitelné bez využití mechanismů veřejné kontroly. Kontrola ve veřejné správě je součástí řídicích procesů. Jejím smyslem je zpětná vazba na realizaci cílů veřejné správy. Kontrola se zaměřuje především na zákonnost veřejné správy a dodržování základních principů, jimiž jsou například hospodárnost ve veřejné správě.

Veřejná kontrola je jedním ze znaků veřejného sektoru. Název je odvozen z faktu, že je prováděna v souladu s veřejným zájmem. Což je následkem toho, že občan je plátcem daní, na kontrolu má právo, ale zároveň i povinnost. Pokud je kontrola prováděna správně, má veřejnost příležitost ovlivnit, jak budou peněžní prostředky využity. Kontrola ve veřejném sektoru je obtížnější než v soukromém sektoru, musí navíc splňovat zásadu publicity, informace o kontrolách tedy musí být veřejně přístupné. Veřejná kontrola je organizovanější a orgány, které podléhají veřejné kontrole, jsou povinni vytvářet správné podmínky pro kontrolu. V rámci veřejné kontroly se lze setkat s laickou kontrolou či profesionální kontrolou. Laická kontrola je realizovaná občany svou účastí na zasedání zastupitelstva, případně pomocí zvolených zástupců. Tato kontrola se vztahuje k činnostem, jež může posoudit a dále předává své zjištění orgánům, které provádějí profesionální kontrolu. Profesionální kontrolu vykonávají odborné kontrolní orgány, například ČOI, kontrolují z vlastní iniciativy nebo na popud občanů (Rektořík, 2002).

V literatuře se objevují základní pojetí kontroly. Konkrétně je to pojetí: informační, regulační, institucionální, represivní, motivační a výchovné. Pod informativním pojetím si lze představit kontrolu jako audit hospodaření, umožňuje zjišťování faktů o kontrolovaném objektu například obce, porovnání mezi očekáváním a skutečností, odhalení případných odchylek a jejich zapsání. Regulační pojetí představuje kontrolu se zpětnou vazbou, slouží k odstranění nežádoucích odchylek. Dle institucionálního pojetí provádí kontrolu specializovaní kontroloři nebo speciální kontrolní útvary, například NKÚ. Represivní pojetí vychází z předpokladu, že rozhodnutí, právní normy, jsou správné a odchylky od nich musí být eliminovány. Podle motivačního pojetí má kontrola postihovat nejen nedostatky, ale rovněž poukázat na dobrý výkon svěřené funkce u subjektu veřejné správy a motivovat pracovníky ke kvalitnímu výkonu funkce. Podle výchovného pojetí je subjekt, který provádí kontrolu, působí na kontrolovaného výchovně, vychovává ho k přesnosti, čestnosti a odpovědnosti za výkon své práce (Rektořík, 2007).

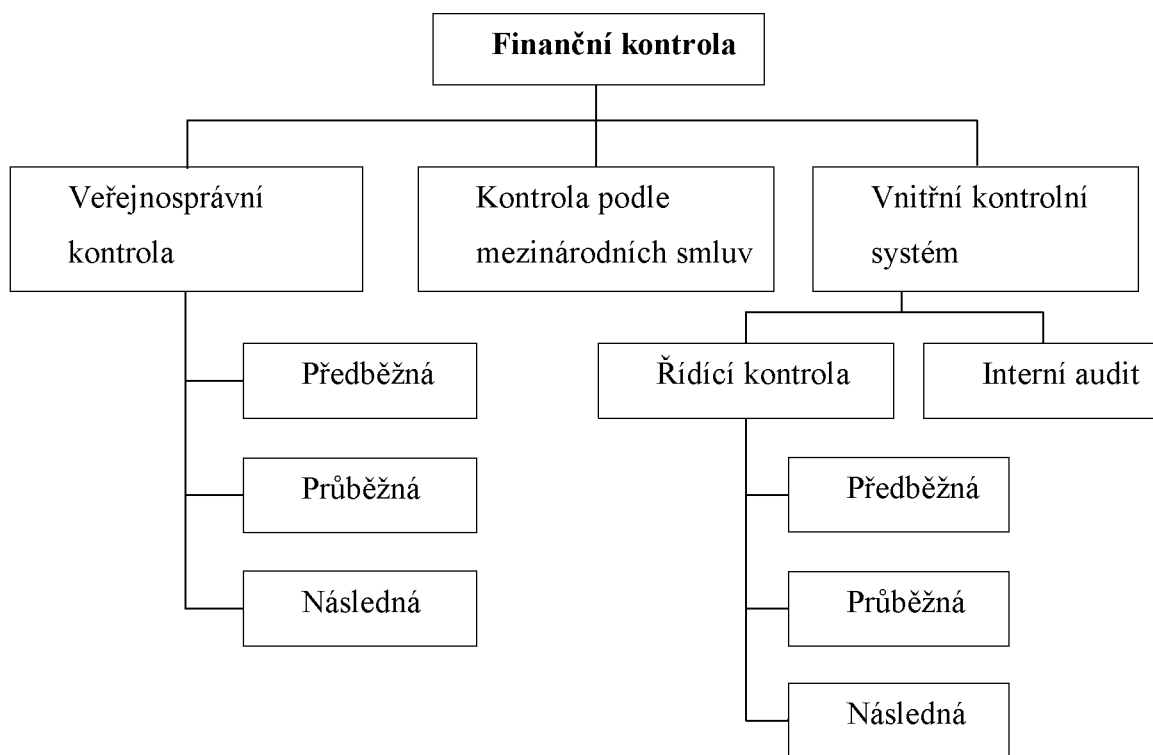
Z časového hlediska se kontrola dělí na předběžnou kontrolu, průběžnou kontrolu, následnou kontrolu a závěrečnou kontrolu (Nemec, 2010):

- Předběžná kontrola se provádí před zahájením samotné akce. Jejím údělem je zjistit plánované cíle a zda formulace těchto cílů je správná. Kontroluje stanovené cíle, analyzuje předpoklady a rámcové podmínky, kontroluje výběr variant řešení, kontroluje vhodnost zvolených kritérií hodnotících předešlé varianty, kontroluje kalkulaci nákladů a užitků jednotlivých variant a identifikuje rizika a ohrožení souvisejících s realizací jednotlivých variant. Smyslem kontroly je rovněž prověřit kritéria hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti plánované akce.
- Průběžná kontrola probíhá současně s realizací vybrané varianty, přesněji řečeno stanoveného cíle. Odpovídá za ni vedoucí pracovník orgánu veřejné správy a samotnou kontrolu provádí pověření zaměstnanci. Průběžnou kontrolu mohou uskutečňovat i externí instituce. Průběžná kontrola monitoruje ukazatele stanovených cílů a sleduje správnost dokumentace procesů.
- Následná kontrola zjišťuje, zda byly odstraněny případné nedostatky, které objevila průběžná kontrola. Může ji provádět vnitřní složka orgánu veřejné správy i nezávislý externí útvar.
- Závěrečnou kontrolou je porovnání reálně dosažených výsledků a cílů stanovených v předběžné kontrole.

Finanční kontrola je součástí finančního řízení. Zajišťuje hospodaření s veřejnými prostředky. Dle Nahodila (2014) zahrnuje tyto podsystémy vycházející ze zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě:

- veřejnosprávní kontrola neboli finanční kontrola orgánů veřejné správy, žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory, kterou vykonávají kontrolní orgány;
- finanční kontrola vykonávaná dle mezinárodních smluv;
- vnitřní kontrolní systém v rámci veřejné správy, do tohoto systému se řadí finanční řízení a kontrola a interní audit.

Obrázek 4: Finanční kontrola dle zákona č. 320/2001 Sb.



Zdroj: Nahodil (2014)

Veřejnosprávní kontrola se zabývá veřejnými výdaji, respektive správným vynakládáním veřejných prostředků v oblasti veřejné správy, zda byly využity ke stanovenému účelu a v souladu s určitými podmínkami. Kontrola se uskutečňuje v organizacích veřejné správy a u příjemců veřejných finančních podpor. Veřejnosprávní kontrolu provádí ministerstvo financí, finanční úřady, dále poskytovatelé finančních podpor z veřejných zdrojů. Veřejnosprávní kontrola zahrnuje již zmíněné kontroly: předběžnou, průběžnou a následnou (Nemec a kol., 2010).

Kontrola podle mezinárodních smluv představuje kontrolu ze strany mezinárodních organizací podle mezinárodních smluv. Tato kontrola přichází v úvahu, pokud mezinárodní organizace poskytují finanční prostředky na území ČR. Česká republika má povinnost dát, mezinárodním organizacím, možnost ověření využití finančních prostředků nebo spolupracovat při prověřování poskytovaných finančních prostředků. Měla smysl především před vstupem ČR do Evropské unie. V dnešní době provádí kontrolu například Severoatlantická aliance (Ministerstvo financí, 2006-2017).

Vnitřní kontrolní systém je součástí každého orgánu veřejné správy. Vytváří předpoklady pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy. Rovněž pomáhá odhalovat a minimalizovat rizika spojené s dosahováním schválených záměrů a cílů orgánu. Vnitřní kontrolní systém poskytuje oporu pro podávání včasných a spolehlivých informací o plnění předem stanovených úkolů, o vzniku rizik, o nedostatecích činností orgánu a o opatřeních k nápravě nedostatků. **Řídící kontrola** zahrnuje předběžnou, průběžnou a následnou kontrolu uvnitř orgánu veřejné správy. Předběžná kontrola se vztahuje k plánovaným a připravovaným operacím s veřejnými prostředky. V průběhu průběžné a následné kontroly se odehrávají operace při hospodaření s veřejnými prostředky. **Interní audit** je nezávislá, objektivní a konzultační činnost orientovaná na vylepšení chodu organizace. Zlepšuje efektivnost řízení rizik, řídicích procesů a kontrolních procesů. Cílem interního auditu je podporovat efektivnost výkonu orgánů. Audit využívá analýzy, hodnocení, doporučení, konzultace a informace o analyzovaných činnostech, dále poskytuje podporu kontrolní činnosti. Uvnitř orgánu provádí audit nezávislý útvar nebo pověřený zaměstnanec, který je organizačně oddělený od řídicích výkonných struktur (Dvořáček, 2003; Nahodil, 2014).

2.4.1. Kontrola na úrovni územní samosprávy

Územní samospráva, respektive obec a kraj provozují ke své činnosti kontrolní orgány. V případě kraje je zákonem povinné zřizovat kontrolní výbor. V případě obce se jedná o výbor pro kontrolu zřizovaným zastupitelstvem obce. Výbory jsou zřizovány zastupitelstvem a předsedou výboru je člen zastupitelstva. Kromě kontrolního výboru musí obec zřizovat i finanční výbor. Ten má ve své působnosti kontrolu týkající se hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce. Dle zákona musí být majetek užíván účelně a hospodárně (Nemec a kol., 2010).

Cílem veřejných financí je co nejefektivněji alokovat veřejné prostředky, k tomuto účelu slouží rozpočtová soustava představující jednotlivé rozpočty a mimorozpočtové fondy. Při hospodaření s veřejnými prostředky je důležité zajistit kontrolu. Finanční kontrolu ve veřejné správě v ČR vymezuje zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, kde je zahrnuto vymezení rozsahu a uspořádání finanční kontroly, předmět, cíle a zásady finanční kontroly. Kontrolní systém tvoří veřejnosprávní kontrola, kontrola podle mezinárodních smluv a vnitřní kontrolní systém, který se skládá z řídicí kontroly a interního auditu. V následujících kapitolách bude uvedeno, jak zachází vybrané město s veřejnými prostředky, následně jak vypadají kontrolní mechanismy v praxi.

3. PROFIL VYBRANÉ INSTITUCE VEŘEJNÉHO SEKTORU

Tato část práce bude zahrnovat informace o městě a městském úřadu, kde bude prováděna analýza hospodaření a popsány kontrolní mechanismy, jež město využívá proti neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků. Městem, ke kterému se vztahuje celá následující část, jsou Pardubice.

3.1. Město Pardubice

Pardubice jsou statutárním městem na východě Čech. Rozkládají se soutoku řek Labe a Chrudimky. Území města se rozléhá na téměř 78 km² a počet stálých obyvatel se blíží 90 tisícům. Pardubice jsou dopravně dostupné, dostupnost zvyšuje vybudovaná železnice a přítomnost letiště. Pardubice jsou zároveň krajské město Pardubického kraje. Rovněž i univerzitním městem, jelikož zde má sídlo Univerzita Pardubice, veřejná vysoká škola. Univerzita vznikla v roce 1950 a tvořila jedinou fakultu, chemickou, nyní je fakult sedm. Kulturní vyžití zde zajišťuje například Východočeské muzeum, Východočeská galerie, Komorní filharmonie a Východočeské divadlo.

Pardubice jsou známé jako město perníku, perník se zde vyrábí již od 16. století. Kromě toho jsou také městem koní, sportu, zeleně a průmyslu. Co se týče sportu, jsou Pardubice spojovány s dostihy, především s Velkou pardubickou. Velká pardubická je dostihový závod, koná se tradičně skoro každý rok, až na pár výjimek, již od roku 1874. Dalšími sportovními událostmi jsou tenisová juniorka, motocyklový závod Zlatá přilba a mezinárodní šachový turnaj Czech open.

Městem zeleně jsou Pardubice nazývané nejen kvůli vegetaci podél řek Labe a Chrudimky. Na území Pardubic jsou tři lesní komplexy a několik parků, kde roste zhruba 1400 rostlinných druhů. Na druhou stranu se zde rozkládá průmyslové centrum, přičemž převládajícími průmysly jsou chemický průmysl, strojírenský průmysl a elektrotechnický průmysl. Největšími zaměstnavateli ve městě Pardubice jsou Nemocnice Pardubického kraje, a.s., FOXCON CZ s.r.o., KIEKERT-CS, s.r.o., Synthesia a Univerzita Pardubice (Magistrát města Pardubic, 2013-2019).

Statutární město Pardubice je samostatně spravováno zastupitelstvem města. Kromě zastupitelstva tvoří orgány statutárního města Pardubic také Rada města Pardubic, Primátor města Pardubic, Magistrát města Pardubic, Městská policie Pardubic a komise rady (Obecně závazná vyhláška, 2016).

3.2. Magistrát města

Magistrát je označením pro městský úřad statutárního města, v tomto případě Pardubic, v jehož čele je primátor zastupující město navenek. Úřad plní úkoly zastupitelstva či rady města, pomáhá výborům a komisím s jejich činnostmi, za plnění je zodpovědný tajemník. Rada města zřizuje 15 odborů, 44 oddělení a 10 úseků pro jednotlivé funkce (viz příloha č.1).

Jelikož jsou pro tuto práci nejdůležitější sekce ekonomického odboru, kanceláře tajemníka a útvar interního auditu, budou zde popsány blíže.

3.2.1. Odbor ekonomický

Tento odbor zahrnující úsek finanční strategie, oddělení účetnictví, oddělení rozpočtu a oddělení daní a daňových pohledávek spravuje oblast ekonomického plánování a hospodaření města. Stará se o správu daní, poplatků a jiných peněžitých plnění. Sestavuje ekonomické analýzy, rozborů výsledků hospodaření města. Zajišťuje přípravu, zpracování a schvalování rozpočtu města, rovněž zabezpečuje oblast změn rozpočtu a finančního vypořádání. Procházejí skrze něj veškeré hospodářské operace. Navrhuje nové postupy a řešení, které by mohly sloužit ke zlepšení procesů v oblasti hospodaření. Zastává funkci odvolacího orgánu proti rozhodnutí městských obvodů v případech, kdy stanoví magistrát města. Kontroluje vydávané obecně závazné právní předpisy spadající do jeho působnosti (Organizační řád, 2019).

3.2.2. Kancelář tajemníka

Pod kancelář tajemníka spadá personální oddělení, právní oddělení, oddělení kontroly, úsek modernizace a řízení kvality, oddělení hospodářské správy a oddělení spisové služby. Spravuje oblast pracovních vztahů zaměstnanců Magistrátu města Pardubic, personalistiky, modernizace státní správy vykonávanou městem. Řídí výkon a kvalitu státní správy na území města Pardubic. Připravuje, vydává a eviduje vnitřní předpisy magistrátu města. Hospodaří s prostředky ze sociálního fondu. Zastává pozici právní a materiální podpory pro činnost magistrátu města, zastupitelstva města a rady města. Kontroluje vydávané obecně závazné právní předpisy spadající do jeho působnosti. Na základě zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole a organizačního řádu provádí kontrolu a koordinuje kontrolní činnost. Kontrolní činností se výhradně zabývá oddělení kontroly, které je součástí kanceláře tajemníka, a útvar interního auditu (Organizační řád, 2019).

3.2.3. Oddělení kontroly

Oddělení kontroly provádí veřejnosprávní kontrolu u příspěvkových organizací spravovaných městem Pardubice a dalších subjektů. Dalšími subjekty jsou především žadatelé a příjemci dotací z rozpočtu města Pardubic. Vykonává kontrolní činnost magistrátu města v souladu s právními předpisy. Zajišťuje vnitřní kontrolu na odborech magistrátu a koordinuje kontrolu městských obvodů, které provádí samotné odbory magistrátu. Na základě provedených kontrol zpracovává zprávy, vyhodnocení a opatření proti případným zjištěným nedostatkům (Organizační řád, 2019).

3.2.4. Útvar interního auditu

Je útvarem, kterému je vyhrazeno plnění interního auditu. V souladu se zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole provádí interní audit, nezávislé posouzení přiměřenosti a efektivnosti řídicí kontroly a přezkoumání vybraných operací města a organizačních složek města Pardubic. Poskytuje pomoc kontrolovaným subjektům prostřednictvím konzultační činnosti. Pokud je potřeba plní i jiné úkoly, které nejsou v rozporu s jeho nezávislostí, například poskytuje součinnost při následné veřejnosprávní kontrole, kterou vykonává oddělení kontroly. V tuto chvíli má útvar dva zaměstnance, respektive úředníky. Útvar je součástí Magistrátu města Pardubic, avšak na začátku následujícího roku bude útvar samostatnou jednotkou mimo magistrát města a oddělení bude spadat přímo pod primátora města. Úprava nepřinese procesní změny, auditoři se pouze stanou zaměstnanci. Rozdíl nastane ve chvíli, kdy nebude auditor moct být součástí skupiny vykonávající veřejnosprávní kontrolu. Podmínkou je, aby člen skupiny byl úředníkem. Proto auditor nebude členem skupiny nýbrž tzv. přízvanou osobou (Organizační řád, 2019).

Postavením obcí, vymezením samosprávné a přenesené působnosti se zabývá zákon č. 128/2000 Sb., o obcích. Ve kterém jsou rovněž obsaženy orgány obce, kontrola působnosti obce a seznam a charakteristika statutárních měst. Jedním ze statutárních měst v České republice jsou Pardubice. Stejně tak jako ostatní obce, mají Pardubice své orgány určené k plnění určitých úkolů. Správu města má na starost zastupitelstvo města, výkonným orgánem je rada města, Primátor města Pardubic zastupuje město navenek, k zabezpečování místního veřejného pořádku slouží městská policie a magistrát města plní úkoly svěřené mu zastupitelstvem či radou města. Magistrát využívá, k zabezpečování úkolů, odbory a oddělení, například odbor ekonomický. Následující část bude zahrnovat činnost, kterou se zabývá ekonomický odbor, je jím hospodaření a jeho analýza.

4. ANALÝZA HOSPODAŘENÍ VYBRANÉ INSTITUCE

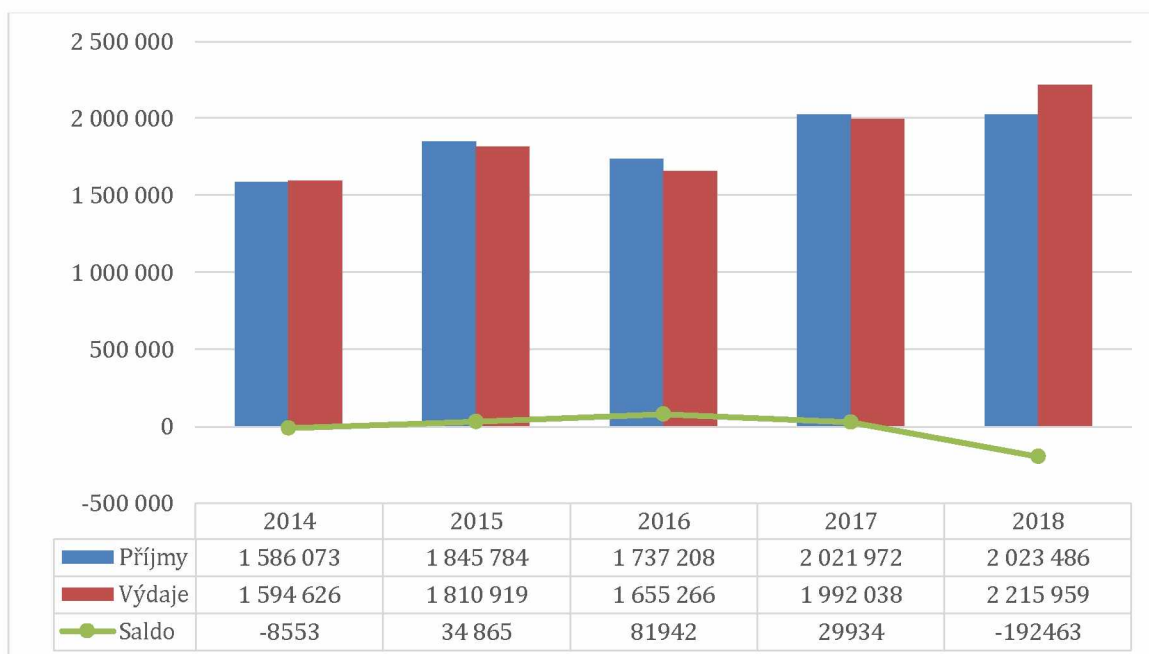
Nejdůležitějším nástrojem hospodaření obce s veřejnými prostředky je územní rozpočet. Územním rozpočtem se rozumí finanční plán obsahující plánované příjmy a výdaje za určité období. Rozpočet slouží k prosazování zájmů obyvatel, ekonomickému a sociálnímu rozvoji obce či financování politických programů. Obce jsou dle zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti povinny dodržovat pravidla transparentnosti, účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti při zacházení s veřejnými prostředky. Navíc dbají o trvale udržitelný stav veřejných financí, aniž by ho narušil vývoj dluhu obce. Tato kapitola se zaměří na skutečnost, jak město Pardubice nakládá se svěřenými veřejnými a vlastními prostředky.

4.1. Hospodaření města Pardubic

Analýza hospodaření města Pardubic bude zaměřena na údaje vycházející z rozpočtu města, na příjmy, výdaje a saldo územního rozpočtu. Nejprve bude zaměřena analýza na hospodaření města bez městských obvodů, které si sestavují vlastní rozpočty, dále na hospodaření příspěvkových organizací zřizované městem. Jelikož příspěvkové organizace hospodaří se svěřenými finančními prostředky z územního rozpočtu je ve veřejném zájmu kontrolovat činnost těchto organizací. Město Pardubice dodržuje princip transparentnosti, díky čemuž jsou mimo jiné zveřejňovány závěrečné účty od roku 2007. Z těchto dokumentů také bude prováděna analýza hospodaření města Pardubic a jím zřizovaných příspěvkových organizací. Analýza se bude vztahovat k období od roku 2014 do roku 2018. Jelikož jsou za tato léta k dispozici i údaje o kontrolách a výsledcích jednotlivých kontrol vykonávaných Magistrátem města Pardubic a jeho odděleními.

Finanční hospodaření města se řídí rozpočtem sestaveným na jeden rok, který vychází z rozpočtového výhledu sestaveným na 2 až 5 let. Rozpočtový výhled je pomocným nástrojem při plánování hospodaření, zahrnuje údaje o příjmech a výdajích města. V následujícím obrázku budou zaznamenány příjmy a výdaje a rovněž saldo, které vykazovalo město Pardubice v analyzovaných letech.

Obrázek 5: Příjmy a výdaje města Pardubic (bez MO) v letech 2014-2018 (v tis. Kč)



Zdroj: vlastní zpracování na základě informací z: Magistrát města Pardubic (2017)

Uvedené příjmy a výdaje města nezahrnují hospodaření městských obvodů, dále jen MO. Hospodaření MO je totiž samostatnou kapitolou rozpočtu. Celkové příjmy a výdaje jsou vyjádřené po konsolidaci, což znamená, že nejsou v částkách promítnuty duplicitní hodnoty. V letech 2014 a 2018 výdaje převyšovaly příjmy města. A v letech 2015, 2016 a 2017 je tomu naopak.

Ve všech letech byly zaznamenány největšími položkami na straně příjmů běžné daňové příjmy následované běžnými nedaňovými příjmy, přijatými transfery a kapitálovými příjmy. Daňové příjmy představují primárně daň z přidané hodnoty, daň z příjmu právnických osob a daň z příjmu fyzických osob placenou plátcí. Na straně výdajů převažují ve všech analyzovaných letech běžné výdaje nad kapitálovými výdaji a výdaje města Pardubice nad výdaji sociálního fondu. Prostřednictvím výdajů je možné ovlivňovat rozvoj města a rozsah poskytovaných služeb, jejich struktura se odvíjí od velikosti příjmů a preferencí a potřeb obyvatel. Podporované oblasti se rok od roku moc nemění, největší finanční podporu poskytuje město Pardubice v oblasti kultury a sportu ve formě dotací, školství ve formě příspěvků a sociální a zdravotní oblasti ve formě příspěvků.

Rozpočet na rok 2014 byl sestaven jako schodkový. Hospodaření v roce 2014 skončilo záporným saldem, což znázorňuje skutečnost, že výdaje převýšily příjmy. Deficit byl financován nevyčerpanými finančními prostředky z minulých let. V oblasti příjmů byl

zaznamenán meziroční nárůst o 13 %, především kvůli nárůstu nedaňových příjmů. Nárůst nedaňových příjmů byl ovlivněn koncem platnosti mandátní smlouvy mezi městem Pardubice a RFP a.s. Pardubice a převzetí správy bytového fondu, což se promítlo v rozpočtu města tohoto roku. Daňové příjmy byly ovlivněny zhoršeným vývojem makroekonomických ukazatelů v předešlém roce. V rámci běžných výdajů byla největší část finančních prostředků směřována do oblastí výkonu správy, sociálních služeb, školství a dopravy, zdroje byly čerpány ze zdrojů města a dotací státního rozpočtu. Kapitálové výdaje směřovaly především na stavební investiční akce, mezi něž v tomto roce patřily Revitalizace parku Na Špici, rekonstrukce pěší zóny na tř. Míru, revitalizace Tyršových sadů (Závěrečný účet města Pardubic za rok 2014, 2015).

I když byl rozpočet na rok 2015 sestaven jako schodkový, skončilo hospodaření kladným saldem. Do rozpočtu byly zapojeny nevyčerpané finanční prostředky z předešlého roku. Finanční prostředky vyjadřující přebytek byly využity na financování investičních výdajů či krytí deficitu rozpočtu po roce 2015. V rámci příjmů byl zaznamenán meziroční nárůst o 16 %, především díky nárůstu přijatých transferů při dokončení realizace investičních dotačních akcí. Daňové příjmy opět ovlivnila situace makroekonomických ukazatelů z předešlého roku, přičemž bylo zaznamenáno mírné zlepšení vývoje ekonomiky. V rámci běžných výdajů byl poskytnut největší objem prostředků do oblastí dopravy, výkonu samosprávy, komunálních služeb a školství, zdroje byly čerpány ze zdrojů města, dotací státního rozpočtu a strukturálních fondů EU. Kapitální výdaje byly využity především na rekonstrukci a výstavbu pozemních komunikací. V roce 2015 bylo dosaženo vysokých úspor představující 160 tis. Kč (Závěrečný účet města Pardubic za rok 2015, 2016).

Rozpočet na rok 2016 byl sestaven jako schodkový a hospodaření za tento rok skončilo kladným saldem. V oblasti příjmů byl zaznamenán meziroční pokles o 6 %. K největšímu poklesu došlo u neinvestičních transferů a investičních transferů v důsledku dokončení investičních dotačních akcí v následující roce. Oproti tomu nárůst příjmů byl zaznamenán u daňových příjmy s přihlédnutím na zlepšující se vývoj makroekonomických ukazatelů v předešlém roce a u kapitálových příjmů. V rámci běžných výdajů putoval největší objem finančních prostředků do oblastí dopravy, výkonu samosprávy, komunálních služeb a školství. Kapitálové výdaje byly využity především na rekonstrukci a výstavbu pozemních komunikací, rekonstrukci sportovních areálů a bytů a nebytových prostor (Závěrečný účet města Pardubic za rok 2016, 2017).

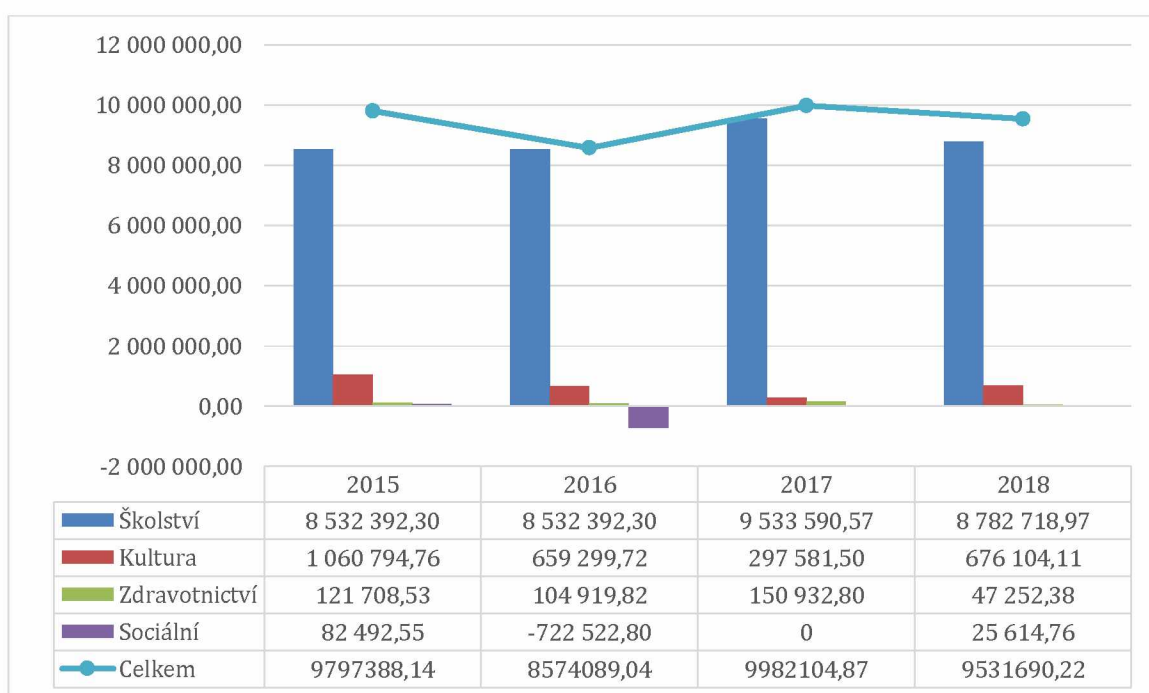
Hospodaření za rok 2017 skončilo kladným saldem. V rámci příjmů byl zaznamenán meziroční nárůst o 16 %, především z důvodu nárůstu daňových příjmů, kapitálových příjmů

a přijatých transferů. Daňové příjmy nadále ovlivňoval zlepšující se vývoj makroekonomických ukazatelů. Největší nárůst lze pozorovat u investičních transferů, nárůst vyjadřoval 233 % v důsledku dokončení realizace dotačních akcí. V rámci běžných výdajů byly nejvíce podporovanými oblastmi kultury a sportu, dopravy, bydlení, školství a sociální oblast. Kapitálové výdaje byly využity především na výstavbu uzlu veřejné dopravy, revitalizaci sídlišť Polabiny, Dubina a Závodu míru (Závěrečný účet města Pardubic za rok 2017, 2018).

Hospodaření města Pardubic za rok 2018 skončilo záporným saldem. V rámci příjmů byl zaznamenán meziroční nárůst o 7 %, především díky nárůstu běžných příjmů a neinvestičních transferů. K poklesu došlo u investičních transferů a kapitálových příjmů. V rámci běžných výdajů směřoval největší objem finančních prostředků do oblastí kultury a sportu, dopravy, bydlení, sociální oblasti a školství. Kapitálové výdaje byly využity především na rekonstrukci budovy radnice na Pernštýnském náměstí, rekonstrukci kulturního domu na Dubině, vybudování parkovací plochy Dostihového závodiště, rekonstrukci kuchyní v základních školách (Závěrečný účet města Pardubic za rok 2018, 2019).

Podstatnou část běžných výdajů představuje finanční podpora v podobě příspěvků příspěvkovým organizacím zřizovaných městem. A jelikož příspěvkové organizace hospodaří se svěřenými veřejnými prostředky, bude v následujícím obrázku znázorněn vývoj hospodaření příspěvkových organizací v letech 2015 až 2018.

Obrázek 6: Výsledky hospodaření příspěvkových organizací za léta 2015-2018 (v Kč)



Zdroj: vlastní zpracování na základě informací z: Magistrát města Pardubic (2017)

Pardubice zřizovalo v analyzovaných letech zhruba 56 příspěvkových organizací, skoro 90 % zaujímá oblast školství. Což je důvod proč z hlediska zisku, několikanásobně převyšují ostatní oblasti, oblast kultury, zdravotnictví a sociální oblast. Největší počet příspěvkových organizací představují základní a mateřské školy.

V roce 2015 skončilo deset organizací s vyrovnaným hospodářským výsledkem a čtyřicet šest organizací s kladným hospodářským výsledkem. Zisk byl rozdělen do rezervních fondů příspěvkových organizací a fondů odměn. V roce 2016 skončilo deset organizací s vyrovnaným hospodářským výsledkem, čtyřicet pět organizací s kladným hospodářským výsledkem a jedna organizace zabývající se sociálními službami skončila se ztrátou. Zisk organizací byl rozdělen do rezervních fondů a fondů odměn a ztráta byla financována z rezervního fondu z předešlých let. V roce 2017 skončilo osm organizací s vyrovnaným hospodářským výsledkem, čtyřicet osm organizací s kladným hospodářským výsledkem. Zisk organizací byl rozdělen do rezervních fondů a fondů odměn. V roce 2018 skončilo devět organizací s vyrovnaným hospodářským výsledkem, čtyřicet osm organizací s kladným hospodářským výsledkem. Zisk organizací byl rozdělen do rezervních fondů a fondů odměn (Magistrát města Pardubic, 2017).

4.2. Monitoring hospodaření obce

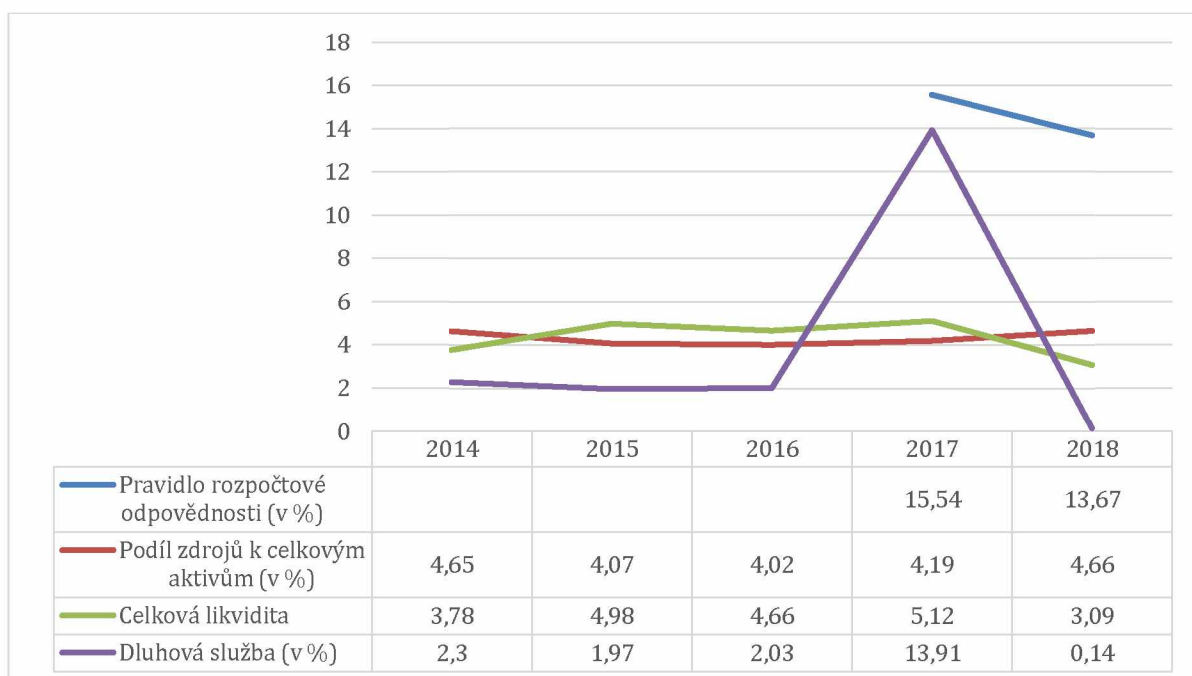
Jedním z požadavků z hlediska hospodaření vůči obcím je, aby obce udržovaly vývoj dluhu, který neovlivňuje udržitelný vývoj veřejných financí. Tato část se zaměří na vývoj dluhu v letech 2014 až 2018. Při pozorování vývoje dluhu lze vycházet z ukazatelů sestavených Ministerstvem financí.

Ministerstvo financí provádí každoročně výpočet soustavy informativních a monitorujících ukazatelů (SIMU). Posuzují se údaje obce a zřízených příspěvkových organizací obce platné ke konci posuzovaného roku. Cílem monitoringu obce je přispívat k tomu, aby obce byly obezřetné při hospodaření s veřejnými prostředky.

K výpočtu SIMU slouží informativní a monitorující ukazatelé. Ukazatelů je 17 a vycházejí z výkazů zaslaných do systému Státní pokladny. Nejdůležitějšími ukazateli jsou pravidlo rozpočtové odpovědnosti, podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům a celková likvidita. U **pravidla rozpočtové odpovědnosti** je důležité, aby podíl dluhu k průměrným příjmům nepřekročil 60 %. **Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům** by neměl překročit 25 %. **Celková likvidita** znázorňuje podíl oběžných aktiv a krátkodobých závazků, hodnota by neměla být nižší než 1, hodnota nižší než 1 značí, že by obec mohla mít problém se splacením

krátkodobých závazků. Překročení obce všech hodnot, které byly uvedeny, signalizuje možné riziko hospodářských problémů. Dalším ukazatelem je celková **dluhová služba**, ukazatel daňové služby je podílem celkových příjmů po konsolidaci k celkové dluhové službě. Dluhovou službou se přitom rozumí souhrn plateb představující splátky dluhů a úroků za určité období. Statutární město Pardubice si stanovilo limit 10 % dluhové služby (Ministerstvo financí, 2018).

Obrázek 7: Vývoj ukazatelů SIMU města Pardubic v letech 2014-2018



Zdroj: vlastní zpracování na základě informací z: Magistrát města Pardubic (2017a)

V roce 2017 provedlo Ministerstvo financí změnu v postupu monitoringu hospodaření obcí, v návaznosti na přijetí zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. V tomto roce bylo přidáno do seznamu ukazatelů pravidlo rozpočtové odpovědnosti, což je také důvod, proč jsou v grafu nejsou uvedeny hodnoty z předchozích let. Ze znázorněného grafu je zřejmé, že dle metody SIMU jsou skoro všechny hodnoty optimální, nepřekračují hranice, které by značily, že by mohlo mít město Pardubice hospodářské problémy. Jediný údaj, který překračuje limit, je limit, který si nastavilo město Pardubice. Je jím ukazatel dluhové služby, který by neměl překročit 10 %. Avšak v roce 2017 jej překročil o 3,91 %. Příčinou je velmi vysoká celková dluhová služba, kdy oproti ostatním letem je několikrát větší. Příčinou je refinancování dlouhodobého bankovního úvěru na rekonstrukci Aquacentra

Pardubice. I přes to že dluhová služba města překročila limit stanovený městem Pardubice, neovlivňovala vývoj veřejných financí.

Obce jakožto veřejnoprávní korporace vlastní majetek a nakládají s ním v souladu se zájmy obce, hospodaří podle vlastního rozpočtu sestaveného v návaznosti na střednědobý výhled. Rozpočtové hospodaření spadá do samostatné působnosti obce a záleží na jednotlivých obcích, jak bude jejich rozpočet na následující rok vypadat, stejně tak i střednědobý výhled rozpočtu. Avšak musí dodržovat jistá pravidla hospodaření s finančními prostředky. V průběhu rozpočtového procesu se řídí zákonem č. 250/200 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, kde jsou pravidla zahrnuta a hospodaří v souladu se zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Obce musí dodržovat pravidla transparentnosti, účelnosti, hospodárnosti, efektivnosti nakládání s veřejnými prostředky a měly by udržovat takovou míru dluhu, aby neovlivnila dlouhodobě udržitelný stav veřejných financí. K transparentnosti pomáhá i to, že jsou veškeré informace o hospodaření obce veřejně dostupné, údaje vyvěšuje obec na úřední desce a jsou rovněž zasílány do systému Státní pokladny, kde jsou dostupné pro veřejnost. V Monitoru Státní pokladny jsou kromě hospodaření organizací, například obce, zveřejněny i informace o zadlužení obce, což napomáhá k transparentnosti veřejné správy a rovněž ke kontrole ze strany občanů. Analýza vývoje dluhu ze strany státu přispívá, aby samy obce byly obezřetné na vývoj dluhu. V ČR neexistuje nezávislá kontrola samospráv, proto vykonávají finanční kontrolu samy obce v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě. Kontrola napomáhá k odhalení nedostatků při nakládání s majetkem obce, které má být dle zákona účelné a hospodárné. Následující kapitola bude věnována kontrolním mechanismům statutárního města Pardubic a zjištění, zda jsou kontrolní mechanismy nastaveny správně.

5. ZHODNOCENÍ ÚČINNOSTI KONTROLNÍCH MECHANISMŮ

Při hospodaření je důležité zajistit finanční kontrolu zaměřenou na dodržování právních předpisů, na informování vedoucích orgánů o nakládání s finančními prostředky a na hodnocení účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti výkonu. Obecně se při realizování finanční kontroly využívají dané kontrolní postupy, principy a pravidla. Je důležité, aby kontrola byla vykonávána na základě určitého řádu, metodiky. Instituce veřejného sektoru obecně provádí finanční kontrolu na základě zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, přičemž bližší podrobnosti k metodám a postupům finanční kontroly jsou obsaženy ve vyhlášce č. 416/2002 Sb. Pro Magistrát města Pardubic je vytvořena směrnice č. 6/2014, Kontrolní řád, která se vztahuje přímo ke kontrolním mechanismům a jednotlivým činnostem v oblasti kontroly vykonávaným magistrátem a jeho odbory. Tato kapitola se bude zabývat konkrétními postupy finanční kontroly a také účinností nastavených kontrolních mechanismů na magistrátu města.

5.1. Finanční kontrola Magistrátu města Pardubic

Analýza kontrolních mechanismů bude prováděna na Magistrátu města Pardubic a na jeho jednotlivých oddělení, které zajišťují finanční kontrolu. Do finanční kontroly magistrátu patří dílčí kontroly, těmito kontroly jsou veřejnosprávní kontrola, řídicí kontrola a interní audit.

Oddělení se při výkonu kontroly řídí zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, vyhláškou, č. 416/2004 Sb., kterou se provádí tento zákon a směrnicí č. 6/2014, Kontrolní řád. V kontrolním řádu je upravena kompletní kontrolní činnost Magistrátu města Pardubic. Jsou v něm uvedeny kontrolní mechanismy, jež magistrát a jeho oddělení provádí a dále postupy jednotlivých kontrol. Magistrát města vykonává vnější a vnitřní kontrolní činnost. Přičemž vnitřní kontrolní činností se rozumí řídicí kontrola, vnitřní kontrola vykonávaná oddělením kontroly a interní audit. Do vnější kontrolní činnosti spadá především veřejnosprávní kontrola a kontrolní a metodická činnost vůči městským obvodům (Kontrolní řád, 2014).

Finanční kontrola na Magistrátu města Pardubic je prováděna oddělením finanční kontroly a útvarem interní kontroly spadající do sekce kanceláře tajemníka. Oddělení finanční kontroly plní úlohu metodického orgánu kontrolních činností magistrátu města, provádí veřejnosprávní kontrolu a zajišťuje vnitřní kontrolu na odborech magistrátu. Útvar interní kontroly je funkčně nezávislým útvarem, zajišťuje interní audit, přičemž zastává dvě osoby. Na rozdíl od většiny městských úřadů má magistrát města tyto úkony rozdělené mezi dvě oddělení. Na ostatních

městských úřadech většinou zajišťuje jak vnitřní kontrolu, tak veřejnosprávní kontrolu, jedno oddělení, tzv. oddělení (popřípadě odbor) kontroly a interního auditu (Organizační řád, 2019).

5.1.1. Subjekty podléhající kontrole

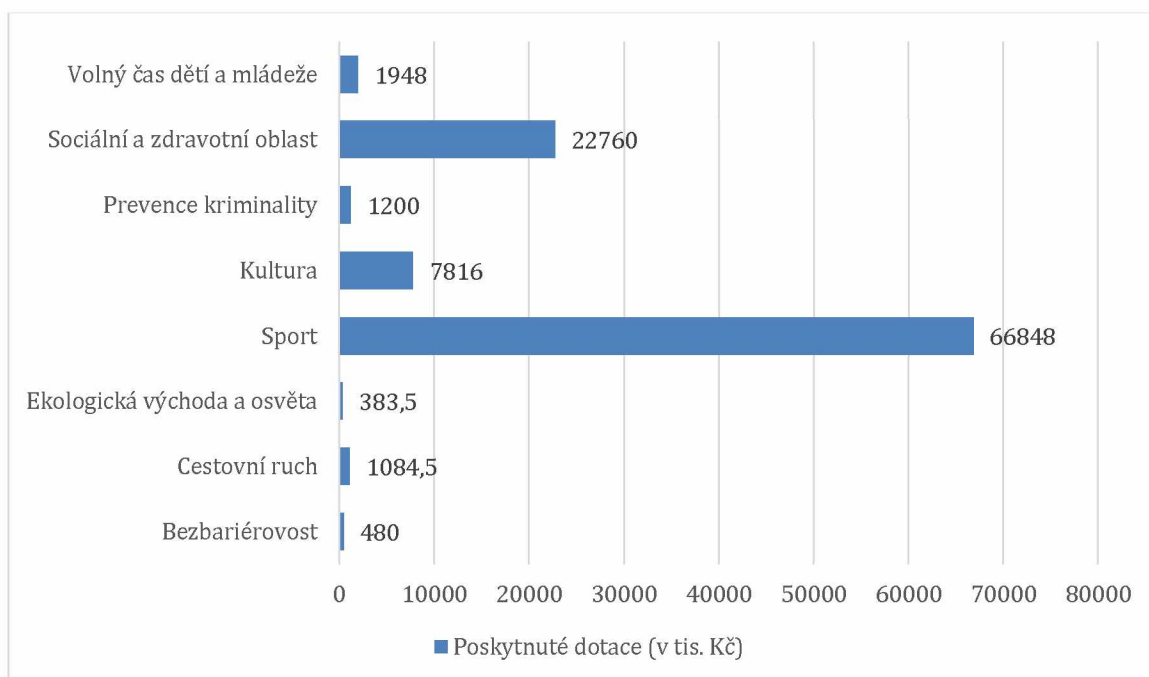
Dle druhu kontroly se odvíjí, který subjekt bude podroben monitorování ze strany magistrátu. Vnitřní kontrolní systém se zaměřuje na odbory magistrátu města. V rámci veřejnosprávní kontroly, jsou kontrolovány příjemci veřejných podpor ve formě příspěvků, především dotací, darů, grantů apod. Kromě veřejnosprávní kontroly spadá do vnějšího kontrolního systému města Pardubic kontrolní a metodická činnost vůči městským obvodům.

V rámci vnitřní kontrolní činnosti se řídící kontrola, spolu s vnitřní kontrolou vykonávanou oddělením kontroly a interním auditem, zabývá subjekty, jimiž jsou jednotlivé odbory, a jejich oddělení, magistrátu. Subjekty vnitřní kontrolní činnosti jsou tedy kancelář primátora, kancelář tajemníka, odbor ekonomický, odbor informačních technologií, odbor majetku a investic, odbor správních agend, odbor školství, kultury a sportu, odbor dopravy, odbor životního prostředí, odbor sociálních věcí, obecná živnostenský úřad, stavební úřad, odbor hlavního architekta, odbor rozvoje strategie, zprostředkující subjekt ITI, útvar interního auditu a jednotlivé oddělení odborů (Organizační řád, 2019).

Subjekty podléhající veřejnosprávní kontrole jsou příspěvkové organizace města Pardubic. Příspěvkové organizace jsou neziskové organizace plnící úkoly v souladu s veřejným zájmem. Hospodaří s se svěřenými prostředky, proto je žádoucí kontrola, zda jsou prostředky využívány efektivně. V tuto chvíli zřizuje město Pardubice 56 příspěvkových organizací, konkrétně se jedná o 29 mateřských škol, 16 základních škol, 2 domy dětí a mládeže, 2 základní umělecké školy, rehabilitační centrum Ratolest, rehabilitační centrum Lentilka, Komorní filharmonie Pardubice, Centrum pro otevřenou kulturu a Turistické informační centrum (Magistrát města Pardubic, 2017b).

Dalšími subjekty veřejnosprávní kontroly jsou žadatelé a příjemci dotací. Žadatelé dotací musí splnit daná pravidla dle směrnice č. 14/2018, Zásady pro poskytování dotací z rozpočtu statutárního města Pardubice. V případě, kdy fyzická či právnická osoba plní uvedené zásady, může požádat o dotaci na určitý rok v určité výši. Dle schváleného rozpočtu se rozhodne, jak velká výše veřejné podpory bude příjemci poskytnuta. V rámci rozpočtu města Pardubic se rozdělují dotace mezi oblasti: bezbariérovost, cestovní ruch, ekologická výchova a osvěta, kultura, prevence kriminality a zvyšování bezpečnosti, sociální a zdravotní oblast, sport, volný čas dětí a mládeže.

Obrázek 8: Poskytnuté dotace (v tis. Kč) rozdělené dle oblastí za rok 2018



Zdroj: vlastní zpracování podle Magistrát města Pardubic (2013-2019a)

Veřejná podpora prostřednictvím dotací přispívá k rozvoji města, zvýšení kvality života a dobrého jména města. Nejvyšší počet dotací poskytuje město Pardubice příjemcům z oblasti sportu a sociální a zdravotní oblasti. Jenž nejvíce přispívají ke zkvalitnění života občanů. Naopak nejmenší částka byla udělena příjemcům z oblasti ekologické výchovy a osvěty zastupující mateřské a základní školy. A oblasti bezbariérovosti, přičemž příjemci z této oblasti byli pouze tři, což je nejméně napříč oblastmi poskytovaných dotací.

U kontrolní a metodické činnosti MO, jsou dle názvu subjekty, které jí podléhají, zřejmé. Jsou jimi městské obvody města Pardubic, které nesou označení MO I až MO VIII. V tomto případě se jedná o spíše metodickou činnost ze strany magistrátu, přičemž oddělení kontroly provádí kontrolu státní správy a samosprávy městských odvodů na základě zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

5.2. Vnitřní kontrolní systém

Vnitřní kontrolní činností se rozumí řídicí kontrola, kontrola vykonávaná oddělením kontroly a interní audit. Vnitřní kontrolní systém slouží pro zlepšení hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti výkonu veřejné správy, napomáhá ke zjišťování, vyhodnocování a minimalizování rizik spojených s provozem a plnění schválených záměrů. Rovněž zahrnuje

postupy pro informování příslušných úrovní úřadu v případě, výskytu závažných nedostatků a informování o přijímaných opatření (Zákon o finanční kontrole, 2001).

5.2.1. Řídící kontrola

V případě řídicí kontroly se zajišťuje soustavné zjišťování a vyhodnocování rizik a nabízí možné opatření proti případným rizikům. Při výkonu řídicí kontroly se kontrola provádí napříč úřadem, spolupracují všechny odbory magistrátu a jejich vedoucí pracovníci. Kontrolují se všechny procesy magistrátu, které vychází ze zákona, vyhlášek a konkretizovaných směrnicích, jež se týkají například cestovních náhrad. Kontrola probíhá ve třech stupních. Prvním stupněm je předběžná kontrola provádějí vedoucím odboru, ze kterého bude uskutečněn výdaj, ekonom daného odboru, pracovníci oddělení rozpočtu a hlavní účetní. Dalším stupněm je průběžná a následná kontrola, tu zajišťují vedoucí zaměstnanci prověřující činnost svou a činnost svých podřízených (Kontrolní řád, 2014).

5.2.2. Vnitřní kontrola prováděná oddělením kontroly

Vnitřní kontrola prováděná oddělením kontroly se zaměřuje především na dodržování směrnic, právních předpisů a na hospodaření s veřejnými prostředky. Na rozdíl od interního auditu, kdy se interní audit provádí z podnětu primátora i tajemníka, je vnitřní kontrola vykonávána oddělením kontroly nástrojem tajemníka. Vnitřní kontrola vykonávána oddělením kontroly je většinou mimořádná, což znamená, že není zaznamenána v ročním plánu kontrol. Oddělení kontroly zkoumá danou oblast magistrátu, kterou zvolí tajemník magistrátu. Jedná se například o kontrolu pokladny, kontrolu cestovních příkazů apod.

5.2.3. Interní audit

Interní audit zajišťuje útvar interního auditu, slouží k objektivnímu vyhodnocení procesů magistrátu města. Zjišťuje, zdali jsou činnosti města v souladu s právními předpisy, jestli jsou včas rozpoznána rizika související s činnostmi magistrátu, zda řídicí kontrola podává včasné a přesné informace, zda jsou plněna kritéria související s hospodárným, efektivním a účelným výkonem veřejné správy, jestli je vnitřní kontrolní systém nastavený správně a reaguje včas na změny a zda jsou činnosti prováděny v souladu se schválenými záměry a cíli. Každoročně se sestavuje roční plán kontrol, v němž se odráží priority a potřeby města. Roční plán kontrol je v souladu s plánem střednědobým a v průběhu roku je upravován z důvodů mimořádných

auditů a veřejnosprávních kontrol. Plán projednává útvar interního auditu společně s primátorem a na jeho základě se sestavuje program interního auditu. Ročně je provedeno zhruba pět až šest auditů na různých odborech magistrátu města. Před začátkem auditu je informován vedoucí zaměstnanec kontrolovaného úseku, který v době průběhu auditu nabízí součinnost. O vykonaném auditu se vyhotovuje písemná zpráva, v níž jsou obsaženy navržená doporučení, která by mohla sloužit k nápravě zjištěných nedostatků. Zda byla doporučení přijata, zkoumá útvar interního auditu prostřednictvím následné kontroly.

Výsledky interního auditu jsou shrnuty v ročních zprávách předkládaných primátorovi města. Výsledky interních auditů za léta 2016 až 2019 přinesly následující zjištění:

- nedodržování interní směrnice veřejných zakázek, zejména pak týkající se části veřejných zakázek malého rozsahu;
- nedodržování interní směrnice pro schvalování hospodářských operací;
- nedodržování interní směrnice o evidenci smluv;
- nedostatky v procesování poskytování dotací;
- nesprávné postupy při poskytování dotací ve vztahu k veřejné podpoře;
- nedostatečná předběžná kontrola vyúčtování dotací předložených příjemcem dotace;
- nedostatečná kontrola přebíraných odborných dokumentací objednaných městem;
- nedostatečná koordinace pracovních procesů na odboru;
- nedostatečná kontrola pracovních postupů;
- nesprávné postupy při řízení procesů na odboru;
- nekoordinace procesů při získávání dotací z jiných zdrojů;
- nesprávné stanovení ukazatelů při tvorbě rozpočtu;
- nedodržování postupů při archivaci dokumentací.

Zprávy obsahující uvedené zjištění rovněž zahrnovaly navrhovaná doporučení, která byla jednotlivými odbory Magistrátu města Pardubic přijata. Nedošlo k závažným nedostatkům ovlivňujícím nastavení kontrolního systému. A kontrolní systém nemuselo být nutné měnit. Díky výsledkům, které interní audit přinesl, lze konstatovat, že prováděný interní audit odhalí i méně závažné nedostatky, které by však mohly být problémem při dosahování cílů města.

5.3. Vnější kontrolní systém

Vnější kontrolní systém představuje především veřejnosprávní kontrola monitorující příjemce veřejné finanční podpory. Příjemce prezentují příspěvkové organizace, které zřizuje město Pardubice a žadatele a příjemce dotací z rozpočtu města. Další zmiňovanou vnější kontrolní činností je kontrolní a metodická činnost vůči městským obvodům představující nepatrnou část kontrol v rámci kontrolního systému magistrátu města Pardubic.

5.3.1. Veřejnosprávní kontrola

Veřejnosprávní kontrola hodnotí hospodaření s poskytovanými veřejnými prostředky u příjemců finanční podpory. Předběžnou a průběžnou část kontroly provádějí odbory magistrátu, které poskytující finanční prostředky příjemcům veřejné podpory. Většinou se jedná o odbor školství, kultury a sportu, případně odbor sociálních věcí. Cílem kontroly je vyhodnotit, zda jsou připravované operace s veřejnými prostředky v souladu s rozhodnutími související s nakládáním veřejných prostředků, například schváleným rozpočtem. Dále se prověřuje dodržování předem stanovených podmínek ze strany příjemce, zda se příjemci při nakládání s poskytnutými prostředky přizpůsobují změnám rizik a zda provádějí včasné a přesné záznamy o operacích s veřejnými prostředky (Zákon o finanční kontrole, 2001).

Následná veřejnosprávní kontrola je v kompetenci oddělení kontroly kanceláře tajemníka, následná veřejnosprávní kontrola je též stěžejní činností tohoto oddělení. V rámci následné kontroly prověřuje oddělení vybrané příjemce veřejné podpory na místě ve spolupráci s odborem, který vykonal předběžnou a průběžnou kontrolu u daného příjemce. Kontroluje, zda údaje o hospodaření s veřejnými prostředky odpovídají skutečnosti, zda jsou výdaje v souladu s rozhodnutími související s nakládáním veřejných prostředků a splňují kritéria hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Oddělení kontroly navíc ověřuje, zda kontrolovaný subjekt přijal opatření proti rizikům doporučených magistrátem města (Kontrolní řád, 2014).

Následné kontroly probíhají na základě schváleného plánu kontrol, který vychází z možných rizik při hospodaření se svěřenými veřejnými prostředky, mimořádně lze zařadit kontroly mimo plán kontrol. Příspěvkové organizace a žadatelé a příjemci dotací se každoročně většinou nemění a kontrola u nich probíhá zhruba jednou za tři roky nebo v případě potřeby. Jako příklad, kdy se kontrola provede dříve než za tři roky, lze uvést změnu ředitele základní školy, jež je příspěvkovou organizací města, případně kontrola nové příspěvkové organizace.

Zprávy s výsledky následných veřejnosprávních kontrol jsou zveřejňovány každoročně na stránkách města Pardubic. Na základě těchto zpráv bude vypracována struktura provedených následných veřejnosprávních kontrol a vyobrazeny nedostatky ze strany příjemců veřejné podpory.

Tabulka 4: Struktura následných veřejnosprávních kontrol v letech 2014-2018

Rok	Počet zkontrolovaných příspěvkových organizací	Počet zkontrolovaných příjemců dotací	Výše zkontrolovaných výdajů (v mil. Kč)
2014	48	77	148
2015	41	20	228
2016	50	24	232
2017	56	57	146
2018	37	50	265

Zdroj: vlastní zpracování podle informací z: Magistrát města Pardubic (2017c)

Veřejnosprávní kontrola se zaměřuje u příspěvkových organizací na dodržování zákona o finanční kontrole, o účetnictví a dalších obecně závazných právních předpisů, doplňkovou činnost a agendu stravování, nakládání s majetkem a provádění inventarizací, dodržování požadavků města jako zřizovatele a zhodnocení vnitřního kontrolního systému kontrolovaných organizací. U příjemců dotací je zaměřena na dodržování pravidel a zásad pro čerpání dotací, dodržování smluv o poskytnutí dotací, správnost vyúčtování dotací dle předložených originálů účetních dokladů. V letech 2014 až 2018 byly nejčastější následující nedostatky (Magistrát města Pardubic, 2017c):

- nesoulad nebo neaktuálnost vnitřních směrnic;
- neúplné náležitosti účetních dokladů a nesprávný způsob účtování;
- nesprávné proplácení cestovních náhrad;
- nesprávné nebo neúplné provedení inventarizace majetku;
- nedodržení rozpočtových pravidel.

O uvedených nedostatcích se vždy opatří protokol obsahující kontrolní zjištění a zjištěné nedostatky, v protokolu jsou rovněž uvedeny lhůty pro přijetí opatření. Protokol se předává kontrolovanému subjektu. Většina nedostatků je formálního charakteru. Avšak v roce 2018 byly zjištěny čtyři případy porušení rozpočtové kázně. Porušením rozpočtové kázně se rozumí, dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, neoprávněné použití svěřených finančních prostředků. Z nichž ve dvou případech byly

finanční prostředky vráceny do rozpočtu města a ve dvou případech byl uložen odvod za nedodržení rozpočtové kázně.

5.4. Zhodnocení účinnosti kontrolních mechanismů využívaných na Magistrátu města Pardubic

Magistrát města Pardubic věnuje kontrolnímu systému a kontrolním mechanismům náležitou pozornost. Za analyzovaná léta, z hlediska kontrolních mechanismů, nebylo nutné v návaznosti na nedostatky v kontrolním systému provádět organizační změny magistrátu města. Příští rok nastane organizační změna zaměřená na útvar interního auditu, ne však v souvislosti s nedostatky. Díky potřebě útvaru interního auditu jako nezávislého a objektivního oddělení při kontrole operací probíhající na magistrátu města, se stane útvar samostatnou jednotkou mimo Magistrát města Pardubic a bude spadat přímo pod primátora. Což zapříčiní ještě vyšší nezávislost vůči magistrátu.

Při kontrolní činnosti je důležité mít oporu v legislativě. Kromě zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí tento zákon, se kontrola na Magistrátu města Pardubic řídí vnitřní směrnicí č. 6/2014, Kontrolní řád, obsahující kompletní úpravu kontrolní činnosti na Magistrátu města Pardubic. V kontrolním řádu jsou vypsány jednotlivé kontroly probíhající na magistrátu, jedná se o řídicí kontrolu, vnitřní kontrolu vykonávanou oddělením kontroly, interní audit, veřejnosprávní kontrolu a kontrolní a metodickou činnost vůči městským obvodům. Kontrolní řád vymezuje povinnosti kontrolujícího a kontrolovaného, průběh jednotlivých kontrol, účel kontrol a v neposlední řadě postup při zjištění nedostatků.

Úkolem kontrolního systému je odhadovat, vyhodnocovat a minimalizovat případná rizika včas. Aniž by byly narušeny stanovené cíle. Výsledky ukazují, že kontrolní systém je nastavený správně a dokáže včas zachytit nedostatky, jež by bránily při dosahování záměrů a cílů města Pardubic. Pokud kontrola odhalí nedostatky, sepíše se zpráva o objevených nedostacích, ale také se uvedou opatření k odstranění nedostatků. Jako příklad přijímaných opatření lze uvést zpřísnění pravidel pro poskytnutí dotací z rozpočtu statutárního města Pardubic v návaznosti na neoprávněné využívání svěřených finančních prostředků. Lze usoudit, že kontrolní systém je nastaven správně, vytváří předpoklady pro hospodárný, efektivní a účelný výkon správy a ustavičně vyhodnocuje a minimalizuje provozní, finanční, právní a jiná rizika.

ZÁVĚR

Veřejný sektor je ta část národního hospodářství, která vedle soukromého sektoru, uspokojuje společenské potřeby prostřednictvím služeb zabezpečující životní a sociální potřeby, potřeby bezpečnosti, vzdělávání a další. Veřejný sektor je zastoupen veřejnou správou tvořící státní správu a samosprávu. Vedle státní správy a samosprávy zahrnující zájmovou samosprávu a územní samosprávu zřizuje veřejný sektor k uspokojování řadu organizací, které jsou financovány z veřejných prostředků. Jelikož se jedná o veřejné prostředky, musí být upravena i kontrola zaručující dodržování pravidel a principů hospodaření s veřejnými prostředky.

V první části bakalářské práce byl charakterizován veřejný sektor. Byly vymezeny důvody existence a funkce veřejného sektoru. Dále byla vyobrazena struktura veřejného sektoru a organizace veřejné správy v České republice. Byly uvedeny základní znaky, především dva důležité znaky vyjadřující, že je veřejný sektor společně s jeho organizacemi a institucemi financován z veřejných financí a podléhá veřejné kontrole. Veřejné finance mají za úkol alokovat veřejné finanční prostředky co nejefektivněji. Otázkou zůstává, co je efektivní. Což byl další bod, kterým se první část bakalářské práce zabývala. Pro hospodaření s veřejnými financemi je vytvořen fiskální systém, tzv. veřejná rozpočtová soustava. Proto byla součástí i část o hospodaření na základě rozpočtu. Jelikož organizace a instituce v rámci veřejné správy hospodaří s veřejnými prostředky, byla objasněna problematika finanční kontroly ve veřejné správě, jež slouží k odhalení nedostatků při nakládání s majetkem institucí a organizací ve veřejné správě. Kontrola poskytuje zpětnou vazbu na hospodaření s finančními prostředky a napomáhá ke zvýšení výkonnosti organizace.

Ke zhodnocení, jak probíhá hospodaření a zpětná vazba na něj ve formě kontrolních mechanismů, slouží analytická část. V této části bylo analyzováno hospodaření a kontrolní mechanismy vybrané instituce, vybranou institucí je statutární město Pardubice. Byly analyzovány výsledky hospodaření a kontrol za léta 2014 až 2018 poskytované Magistrátem města Pardubic. Bylo zjištěno, že hospodaření probíhá v souladu se základními principy představující požadavky transparentnosti, účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti při zacházení s veřejnými prostředky a udržení takového vývoje dluhu, který nenarušuje udržitelný stav veřejných financí. Všechny tyto zásady byly ve sledovaných letech v rámci hospodaření statutárního města Pardubic plněny. Kromě hospodaření byly analyzovány kontrolní mechanismy jako nástroj proti neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků.

Kontrola probíhající na Magistrátu města Pardubic funguje v souladu s legislativou této oblasti. Pro magistrát města je dokonce vytvořena vnitřní směrnice, kterou se řídí pracovníci úřadu, v případech, kdy se jedná o kontrolní činnosti. Touto směrnicí je směrnice Magistrátu města Pardubic č. 6/2014, Kontrolní řád. Vnitřní směrnice zkvalitňuje kompletní kontrolní systém magistrátu, jednotlivé kontrolní mechanismy a kontrolní postupy. Magistrát města věnuje kontrolní činnosti odpovídající pozornost, svědčí tomu i fakt, že zřizuje dvě oddělení věnující se výhradně kontrole. Jedním je oddělení kontroly a druhým je útvar interního auditu zajišťující nezávislé vyhodnocení procesů probíhajících na magistrátu města. Tyto oddělení a další oddělení, soustřeďující se na jiné činnosti, kontrolují procesy magistrátu města. Jelikož město Pardubice poskytuje veřejnou podporu dalším organizacím, kontroluje, jak zacházejí i ony se svěřenými veřejnými prostředky, aby bylo zabráněno neefektivnímu nakládání s veřejnými prostředky ze strany města, jeho zřizovaných organizací a dalších organizací, kterým je poskytována finanční podpora z rozpočtu statutárního města Pardubic. V Kontrolním řádu jsou obsaženy i postupy při zjištění nedostatků, což dodává oporu při snaze odstranit nedostatky prostřednictvím odpovídajících opatření. Z analyzovaných výsledků jednotlivých kontrol za léta 2014 až 2018 lze usoudit, že je kontrolní systém nastaven tak, aby včas zachytil nedostatky spojené s výkonem instituce. Tím pádem také zabránil neefektivnímu vynakládání finančních prostředků z rozpočtu města Pardubic.

POUŽITÁ LITERATURA

- [1] BAILEY, S. J. a Iva MATĚJKOVÁ. *Veřejný sektor: teorie, politika a praxe*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-86432-61-0.
- [2] BARON, Marcin, Artur OCHOJSKI a Adam POLKO. *Economics and strategic management of local public services in Central Europe: towards multidisciplinary analysis of infrastructure and service costs*. Prague: Institute of Sociology, Academy of Sciences of the Czech Republic, 2014. ISBN 978-80-7330-253-5.
- [3] Český statistický úřad. *Malý lexikon obcí České republiky – 2018*. 2018. [online]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2018>. [cit. 2019-10-16].
- [4] DVOŘÁČEK, Jiří. *Interní audit a kontrola*. 2., přeprac. a dopl. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. C.H. Beck pro praxi. ISBN 80-7179-805-3.
- [5] HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ. *Veřejné finance*. Vyd. 3. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-301-0.
- [6] HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ. *Veřejné finance*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. ISBN 978-80-7357-497-0.
- [7] MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, Beáta a Jan STEJSKAL. *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-526-9.
- [8] Magistrát města Pardubic. *Hospodaření města*. 2017. [online]. Dostupné z: <https://www.pardubice.eu/urad/radnice/odbory-magistratu/odbor-ekonomicky/hospodareni-mesta/hospodareni-mesta-1/>. [cit. 2019-11-24].
- [9] Magistrát města Pardubic. *Informace o Pardubicích: Informace o městě*. 2013-2019. [online]. Dostupné z: <https://www.pardubice.eu/o-pardubicich/informace-o-meste/>. [cit. 2019-11-24].
- [10] Magistrát města Pardubic. *Informace o výsledcích veřejnosprávních kontrol*. 2017c. [online]. Dostupné z: <https://www.pardubice.eu/urad/radnice/odbory-magistratu/kancelar-tajemnika/informace-o-vysledcich-verejnospravnych-kontrol/>. [cit. 2019-11-24].
- [11] Magistrát města Pardubic. *Monitoring hospodaření města*. 2017a. [online]. Dostupné z: <https://www.pardubice.eu/urad/radnice/odbory-magistratu/odbor-ekonomicky/hospodareni-mesta/monitoring-hospodareni-mesta/>. [cit. 2019-11-24].
- [12] Magistrát města Pardubic. *Rozpočet 2019 a střednědobý výhled 2020 a 2021*. 2017b. [online]. Dostupné z: <https://www.pardubice.eu/urad/radnice/odbory->

- [magistratu/odbor-skolstvi-kultury-a-sportu/prispevkove-organizace-hospodareni/hospodareni-prispevkovych-organizaci/rozpocet-2019-a-strednedoby-vyhled-2020-a-2021/](#). [cit. 2019-11-24].
- [13] Magistrát města Pardubic. *Veřejná podpora – dotace a granty* [online]. 2013-2019a. Dostupné z: <http://www.pardubice.eu/urad/radnice/verejna-podpora-dotace-a-granty/>. [cit. 2019-11-19].
- [14] Ministerstvo financí. *Monitoring hospodaření územních samosprávných celků*. 2018. [online]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/hospodareni-obci/monitoring-hospodareni-uzemnich-samospra>. [cit. 2019-11-24].
- [15] Ministerstvo financí. *Monitor státní pokladna: Statutární město Pardubice*. 2019. [online]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/2019/obce/detail/00274046#> [cit. 2019-11-24].
- [16] Ministerstvo financí. *Systém finanční kontroly*. 2006-2017. [online]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/kontrola-verejnych-financi/financni-kontrola/system-financni-kontroly>. [cit. 2019-11-24].
- [17] MUSGRAVE, Peggy B. a Richard Abel MUSGRAVE. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Přeložil Věra KAMENÍČKOVÁ. Praha: Management Press, 1994. ISBN 80-85603-76-4.
- [18] NAHODIL, František. *Veřejná správa a financování veřejného sektoru*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014. ISBN 978-80-7380-536-4.
- [19] NEMEC, Juraj. *Kontrola ve veřejné správě*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. ISBN 978-80-7357-558-8.
- [20] LAJTKEPOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2007. ISBN 978-80-7204-495-5.
- [21] Obecně závazná vyhláška města Pardubic č. 12/2016. Pardubice: Zastupitelstvo města Pardubic, 2016.
- [22] PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-614-1.
- [23] PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 2004. ISBN 80-7261-086-4.
- [24] PEKOVÁ, Jitka a Jaroslav PILNÝ. *Veřejná správa a finance*. Praha: Codex Bohemia, 1998. ISBN 80-85963-85-x.

- [25] PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3., aktual. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-351-5.
- [26] POSPÍŠIL, Richard. *Veřejná ekonomika: současnost a perspektiva*. Praha: Professional Publishing, 2013. ISBN 978-80-7431-112-3.
- [27] PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0.
- [28] REKTOŘÍK, Jaroslav. *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. Praha: Ekopress, 2002. ISBN 80-86119-60-2.
- [29] REKTOŘÍK, Jaroslav. *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Ekopress, 2007. ISBN 978-80-86929-29-3.
- [30] SAMUELSON, Paul Anthony a William D. NORDHAUS. *Ekonomie*. Praha: Svoboda, 1991. ISBN 80-205-0192-4.
- [31] Směrnice Magistrátu města Pardubic č. 6/2014. *Kontrolní řád*. Pardubice: Magistrát města Pardubic, 2014.
- [32] Směrnice Magistrátu města Pardubic č. 11/2019. *Organizační řád*. Pardubice: Magistrát města Pardubic, 2019.
- [33] Směrnice Magistrátu města Pardubic č. 14/2018. *Zásady pro poskytování dotací z rozpočtu statutárního města Pardubice*. Pardubice: Zastupitelstvo města Pardubic, 2018.
- [34] STEJSKAL, Jan, Helena KUVÍKOVÁ, Beáta MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ a Veronika LINHARTOVÁ. *Teorie a praxe veřejných služeb*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. ISBN 978-80-7552-726-4.
- [35] STRECKOVÁ, Yvonne a Ivan MALÝ. *Veřejná ekonomie: pro školu i praxi*. Praha: Computer Press, 1998. ISBN 80-7226-112-6.
- [36] TETŘEVOVÁ, Liběna. *Veřejný a podnikatelský sektor*. Praha: Professional Publishing, 2009. ISBN 978-80-86946-90-0.
- [37] TETŘEVOVÁ, Liběna. *Veřejná ekonomie*. Praha, Česká republika: Professional Publishing, 2008. ISBN 978-80-86946-79-5.
- [38] VODÁKOVÁ, Jana. *Nástroje ekonomického řízení ve veřejném sektoru*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-324-1.
- [39] Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě (Zákon o finanční kontrole).

- [40] Závěrečný účet města Pardubic za rok 2014, 2015. In: *Pardubice.eu* [online]. Pardubice: Magistrát města Pardubic, 25.6.2015 [cit. 2019-11-24]. Dostupné z: <https://www.pardubice.eu/urad/radnice/odbory-magistratu/odbor-ekonomicky/hospodareni-mesta/hospodareni-mesta-1/?file=24976&page=43091&do=download>.
- [41] Závěrečný účet města Pardubic za rok 2015, 2016. In: *Pardubice.eu* [online]. Pardubice: Magistrát města Pardubic, 25.7.2016 [cit. 2019-11-24]. Dostupné z: <https://www.pardubice.eu/urad/radnice/odbory-magistratu/odbor-ekonomicky/hospodareni-mesta/hospodareni-mesta-1/?file=29665&page=43091&do=download>.
- [42] Závěrečný účet města Pardubic za rok 2016, 2017. In: *Pardubice.eu* [online]. Pardubice: Magistrát města Pardubic, 22.6.2017 [cit. 2019-11-24]. Dostupné z: <https://www.pardubice.eu/urad/radnice/odbory-magistratu/odbor-ekonomicky/hospodareni-mesta/hospodareni-mesta-1/?file=35233&page=43091&do=download>.
- [43] Závěrečný účet města Pardubic za rok 2017, 2018. In: *Pardubice.eu* [online]. Pardubice: Magistrát města Pardubic, 21.6.2018 [cit. 2019-11-24]. Dostupné z: <https://www.pardubice.eu/urad/radnice/odbory-magistratu/odbor-ekonomicky/hospodareni-mesta/hospodareni-mesta-1/?file=41862&page=43091&do=download>.
- [44] Závěrečný účet města Pardubic za rok 2018, 2019. In: *Pardubice.eu* [online]. Pardubice: Magistrát města Pardubic, 20.6.2019 [cit. 2019-11-24]. Dostupné z: <https://www.pardubice.eu/urad/radnice/odbory-magistratu/odbor-ekonomicky/hospodareni-mesta/hospodareni-mesta-1/?file=48320&page=43091&do=download>.

PŘÍLOHY

Příloha č.1 – Organizační struktura.....	58
--	----

PŘÍLOHA Č.1 – ORGANIZAČNÍ STRUKTURA

Organizační struktura Magistrátu města Pardubic

