

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra ekonomiky



Diplomová práce

Zdroje financování a efektivnost investic

ve veřejné správě

Autor: Bc. Matyáš Erml

Vedoucí diplomové práce: Ing. Dana Žídková CSc.

© 2014 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Katedra ekonomiky

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Erml Matyáš

Podnikání a administrativa

Název práce

Zdroje financování a efektivnost investic ve veřejné správě

Anglický název

Sources of financing and investment efficiency in public administration

Cíle práce

Cílem práce bude analýza problémů investiční oblasti ve vybrané organizaci veřejné správy za účelem zpracování návrhů dílčích úprav používaných postupů v zajišťování zakázek a v hodnocení efektivnosti investic.

Metodika

1. Výběr segmentu investic
 2. Analýza zdrojů financování investic v tomto segmentu, způsobů pořizování, používaných kritérií efektivnosti
 3. Zpracování přehledu problémů investiční činnosti ve vybraném segmentu
 4. Návrh možných změn dosavadních postupů realizace investic
- Podkladové údaje budou získány z interních materiálů vybrané organizace.
Poznátky získané analýzou budou komparovány s teoretickými zásadami a využity pro zpracování dílčích návrhů na zlepšení průběhu a výsledků realizovaných investic.

Harmonogram zpracování

6/2013 - 9/2013	Literární rešerše
10/2013 - 12/2013	Výběr dat, volba metod zpracování a hodnocení dat, sběr a zpracování dat
1/2014 - 2/2014	Analýza dat, syntéza poznatků, závěry, doporučení, návrhy
3/2014 - práce	Doplnění literární rešerše, doplnění metodiky, dopracování závěrečné části
	Konzultace celé práce s vedoucím

Rozsah textové části

60 stran

Klíčová slova

veřejná správa, obrana státu, investice, financování, státní rozpočet, příjmy, výdaje, efektivnost

Doporučené zdroje informací

POLÁCH, Jiří. Reálné a finanční investice. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2012, xvi, 263 s. Beckova edice ekonomie. ISBN 978-80-7400-436-0.

FOTR JIŘÍ, SOUČEK IVAN, Investiční rozhodování a řízení projektů: jak připravovat, financovat a hodnotit projekty, řídit jejich riziko a vytvářet portfolio projektů - 1. vyd. - Praha : Grada Publishing, 2011. - 408 s.: ISBN 978-80-247-3293-0

Ochrana. F.: Manažerské metody ve veřejném sektoru, Teorie, praxe a metodika uplatnění, 2. vydání, Praha: Ekopress 2007, ISBN 80-86929-23-X

PEKOVÁ, J. Veřejné finance, úvod do problematiky. Praha: ASPI, 2005, s. 528, ISBN 80-7357-049-1

Peková, J., Pilný, J.: Veřejná správa a finance veřejného sektoru, ASPI, Praha, 2002

<http://www.mfcr.cz> - Vládní finanční statistika

<http://www.czso.cz> - Roční národní účty

Vedoucí práce

Žídková Dana, Ing., CSc.

Termín odevzdání

březen 2014

prof. Ing. Miroslav Svatoš, CSc.

Vedoucí katedry



prof. Ing. Jan Hron, DrSc., dr. h. c.

Děkan fakulty

V Praze dne 17.9.2013

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Zdroje financování a efektivnost investic ve veřejné správě" jsem vypracoval samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu literatury na konci práce. Jako autor uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušil autorská práva třetích osob.

V Praze dne 28. 3. 2014

Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval paní Ing. Daně Žídkové CSc. za odborné vedení a rady při zpracování diplomové práce. Zvláště pak děkuji panu Miloslavu Kalovi, prezidentu Nejvyššího kontrolního úřadu, za ochotný a vstřícný přístup k mé diplomové práci. Dále bych chtěl poděkovat zaměstnancům Nejvyššího kontrolního úřadu, zejména paní Ing. Dagmar Weidenhofferové, ředitelce odboru hospodářské správy, paní Ing. Vendule Tyllové, ředitelce odboru finančního a panu Ing. Milanu Bílkovi, zaměstnanci odboru finančního, za spolupráci, odborné konzultace, korektury a užitečné rady z praxe.

Zdroje financování a efektivnost investic ve veřejné správě

The resources of financing and the investment efficiency in the public administration

Souhrn

Cílem mé práce byla analýza investiční oblasti ve vybrané organizaci veřejné správy. Diplomová práce je věnována rozboru konkrétního investičního záměru Nejvyššího kontrolního úřadu od počátku realizace až po její dokončení, realizovaného v roce 2012. Investiční záměr je následně vyhodnocen z pohledu efektivnosti investice a dodržování všech zákonných předpisů veřejného zadávání. Právní předpisy upravují, jak v případě veřejné zakázky postupovat. Základním předpokladem úspěšné realizace investice je soulad se zákonem a dodržování hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti při vynakládání finančních prostředků. Na základě provedené analýzy investiční akce Nejvyššího kontrolního úřadu je provedeno zhodnocení přijatelnosti investiční akce.

Summary

The aim of the thesis is the analysis of the investment area in the selected public administration organisation. The thesis aims to the analysis particular investment intention of the Supreme Audit Office from the beginning up to the end realised in 2012. The investment intention is consecutively evaluated from the perspective of the investment efficiency and the following all legal regulations for the public procurement. The legal regulations regulate the procedure of the public procurement. The basic prerequisite of the successful investment realisation is the compliance with the law and following the principles of the economy, the effectiveness and the efficiency of the public resources

spending. Based in the executed analysis of the SAO investment it was executed the evaluation of the investment acceptability.

Klíčová slova:

Veřejný sektor, veřejná správa, zdroje financování, investiční záměr, veřejná zakázka, hodnotící kritéria, hodnocení investice

Keywords:

Public sector, public administration, resources of financing, investment intention, public commission, purchase evaluating criteria, investment evaluation.

Obsah

1	ÚVOD.....	10
2	CÍL PRÁCE A METODIKA.....	11
3	TEORETICKÁ VÝCHODISKA.....	13
3.1	Veřejný sektor.....	13
3.1.1	Funkce veřejného sektoru.....	15
3.1.2	Struktura a velikost veřejného sektoru	16
3.2	Právní úprava	19
3.3	Veřejná správa	22
3.3.1	Funkce veřejné správy.....	23
3.3.2	Struktura veřejné správy.....	23
3.3.3	Činnost veřejné správy	25
3.3.4	Řízení veřejné správy	26
3.3.5	Správa majetku	26
3.4	Zdroje financování veřejné správy.....	27
3.4.1	Rozpočtová soustava	27
3.4.2	Státní rozpočet.....	28
3.5	Efektivnost veřejné správy.....	32
3.6	Kontrola veřejné správy	33
4	PRAKTICKÁ ČÁST	35
4.1	Charakteristika subjektu.....	35
4.2	Financování NKÚ	37
4.3	Hospodaření s rozpočtovou kapitolou NKÚ	38
4.4	Stávající stav vozového parku.....	40
4.4.1	Optimalizace autoparku - vyřazení.....	44
4.4.2	Vyhodnocení optimalizace	47
4.5.1	Zadání veřejné zakázky	51
4.5.2	Parametry nákupu	53
4.5.3	Vypsání výběrového řízení.....	62
4.5.4	Zadávací dokumentace	63
4.5.5	Výběr vhodného dodavatele	64
5	ZHODNOCENÍ VÝSLEDKŮ.....	66
	ZÁVĚR	71
	SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	73

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1	Ukazatele kapitoly 381 Nejvyšší kontrolní úřad
Tabulka 2	Skladba flotily NKÚ
Tabulka 3	Míra opotřebení vozidel
Tabulka 4	Deset vozidel s největší mírou opotřebení
Tabulka 5	Rozbor výkonů a nákladů autoprovozu v meziročním srovnání 2007 – 2010
Tabulka 6	Hodnoty vah hodnotících kritérií
Tabulka 7	Kritéria vozidel a minimálně požadované vlastnosti
Tabulka 8	Předložené nabídky
Obrázek 1	Podíl investic na celkových výdajích NKÚ

1 ÚVOD

Téma mé diplomové práce jsem si vybral především z toho důvodu, že mě zajímá, jak funguje hospodaření organizací ve veřejné správě. Hospodaření s veřejnými financemi je jedno z nejdiskutovanějších témat v České republice, a to jak v politických kruzích, tak i v široké veřejnosti. Tato problematika se dotýká všech občanů naší republiky, a to především proto, že se jedná o přerozdělování jejich finančních prostředků, které poskytují v rámci daňového systému na zabezpečení chodu České republiky.

Od roku 1989 došlo ve veřejném sektoru a především ve veřejné správě k výrazným změnám. Hospodaření s majetkem státu se dostalo do popředí veřejného zájmu a občané chtějí vědět, zda jsou jejich finanční prostředky využívány účelně a hospodárně, a zda nedochází k jejich „odklánění“. Instituce veřejné správy musí s veřejnými finančními prostředky hospodařit efektivně, hospodárně a účelně. Efektivita veřejného sektoru je však abstraktní pojem a je velmi složité označit, kterou činnost úřadů veřejné správy lze za efektivní považovat.

Zabezpečení prosperity a dlouhodobého rozvoje státu je náročný úkol, především v dnešních podmínkách tržní ekonomiky. Rozhodování o investičních výdajích je velmi obtížné, a je na ně kladen velký důraz. I ve veřejné správě slouží investice k rozvoji buď samotného úřadu, nebo ve prospěch obyvatelstva. Zde však může dojít ke střetu zájmů, a to v tom smyslu, že zájem jedince je postaven nad zájem společnosti. Proto by každé rozhodnutí, týkající se veřejných financí, mělo být bedlivě kontrolováno a realizováno na základě platných právních předpisů. Je také potřeba rozhodnout, které investice jsou prioritní, respektive potřebné a mající přímý dopad na chod úřadu, a které investice se dají odsunout.

2 CÍL PRÁCE A METODIKA

Cílem práce je analýza problémů investiční oblasti ve vybrané organizaci veřejné správy za účelem zpracování návrhů dílčích úprav používaných postupů v zajišťování zakázek a v hodnocení efektivnosti investic. Pozornost je zaměřena na přípravu technicko - ekonomických parametrů, které jsou kritériem investičního záměru, stejně jako kvalifikace dodavatelů. Cílem investičního záměru je pořízení čtyř nových vozů do flotily NKÚ, a tím obnovení stávajícího vozového parku.

V této práci je popsán proces výběrového řízení vypsání Nejvyšším kontrolním úřadem (dále jen „NKÚ“) a zhodnocení postup uplatněný při realizaci konkrétní investiční akce, která byla uskutečněna v roce 2012. Je zde kladen důraz především na to, jak složitým procesem úřad připravuje výběrové řízení a jak účelně vynakládá finanční prostředky.

Diplomová práce je rozdělena na dvě části. První část obsahuje základní teoretické poznatky získané především z odborné literatury a právního řádu České republiky, vysvětlující pojmy veřejný sektor, veřejná správa a veřejné finance. Hlavním určujícím dokumentem je zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, který slouží k správnému, efektivnímu, transparentnímu a nediskriminačnímu zadávání výběrových řízení, prostřednictvím kterého se realizují veřejné zakázky.

V druhé části práce je charakterizován konkrétní úřad veřejné správy, respektive organizační složka státu a cíl investičního záměru. Prostudováním souboru fleet managementu, interních dokumentů, které mi byly poskytnuty odborem hospodářské správy, finančním oddělením a především konzultacemi s vedoucími pracovníky NKÚ, byla snaha získat informace o investičních záměrech akce. Cílem investičního záměru bylo pořízení nových vozů do flotily NKÚ, a tím obnovení stávajícího vozového parku.

Praktická část diplomové práce je založena na analýze finančních možností NKÚ a způsobu financování investic, které jsou vyčleněny v rámci programového financování na realizaci akce. Především pak popisují způsob pořízení investice, který probíhá formou výběrového řízení. Při výběrovém řízení jsou použita kritéria nákladovost, výkon,

bezpečnost, užitná hodnota a vliv na životní prostředí. Pomocí bodového hodnocení pro každé kritérium, jim přiřazených váhových hodnot, byla vyhodnocena nejvhodnější nabídka. Hlavním cílem bylo zhodnotit, zda investiční akce NKÚ byla v souladu se zákonem o veřejných zakázkách, zda jsou hodnotící kritéria správně nastavena a zda byla investice efektivní. K posouzení finančních možností úřadu posloužily účetní závěrky z minulých let, účetní doklady a další dokumenty.

3 TEORETICKÁ VÝCHODISKA

3.1 Veřejný sektor

V současné době není pojem veřejného sektoru zcela přesně definován, veřejný sektor lze vymezit několika způsoby. Názory na to, jak lze veřejný sektor chápat, nejsou zcela jednotné. Tato názorová roztržičnost je dána především tím, že veřejný sektor je značně složitý a objemný „organismus“. Proto zde uvedu několik variant náhledů, co si pod pojmem veřejný sektor představit. „...*pro vymezení veřejného sektoru je zcela rozhodující skutečnost, že je financován z veřejných financí, je řízen a spravován veřejnou správou, rozhoduje se v něm veřejnou volbou a podléhá veřejné kontrole*“ (Strečková, Malý a kolektiv, 1998). Podle prof. JUDr. Milana Bakeše, DrSc. „...*do veřejného sektoru zahrnujeme především stát a orgány státní moci a správy, dále pak samosprávné územní celky a orgány místní moci a správy, jakož i další veřejnoprávní organizace a instituce. Finanční činnosti v rámci veřejného sektoru pak většinou odpovídají finanční vztahy, jež jsou náplní pojmu veřejné finance*“ (Bakeš a kolektiv, 2003).

Z výše uvedeného můžeme učinit závěr, že veřejný sektor je složen ze dvou subjektů, a to ze státní správy a samosprávy. Tyto dva subjekty jsou financovány z veřejných prostředků, a především cestou daní jsou napojeny na veřejnou rozpočtovou soustavu.

Veřejný sektor je zastoupen především veřejnou správou, která je tvořena soustavou institucí s centrální nebo územní působností. Do veřejného sektoru lze rovněž zahrnout organizace poskytující veřejné služby např. v oblasti školství, zdravotnictví a sociální péče a jsou financovány z veřejných zdrojů.

Důvody vzniku veřejného sektoru jsou historické, kdy vlivem politických a ekonomických podmínek vznikl netržní sektor, označovaný také jako veřejný. Dalším důvodem vzniku byla občanská potřeba, od narození ve státní nemocnici, navštěvování státních škol, poskytování různých forem sociální pomoci, získání stavebního povolení apod. Neméně významný důvod vzniku veřejného sektoru je ekonomický, který se vyvinul z tzv. selhání trhu.

„Důsledkem selhání trhu jsou státní zásahy a existence veřejného sektoru, a tedy i smíšená ekonomika“ (Peková, Pilný, Jetmar, 2012, s. 23). Soukromý sektor není schopen zcela zabezpečit funkci státu, respektive zajistit takové statky v požadovaném množství a kvalitě, které jsou potřebné pro fungující společnost. Stát tak na sebe přebírá odpovědnost za zajištění takových statků. Stát realizuje tyto statky a při jejich realizaci dochází k tržnímu selhání. Takovéto statky se nazývají statky veřejnými. Jedná se o netržní statky, které jsou spotřebovávány kolektivně a jsou prospěšné celé společnosti, spotřeba některých statků je nařízena zákonem, např. základní vzdělání. Ve smíšené ekonomice veřejný a soukromý sektor spolupracují, vzájemně se doplňují, jeden bez druhého nemůže existovat. Další příčinou vzniku veřejného sektoru je neefektivní a neekonomické vynakládání nebo přerozdělování finančních zdrojů, které jsou ve veřejném sektoru omezené.

Role veřejného sektoru spočívá v zabezpečení takových statků, které by sloužily všem lidem. Jedná se o takzvané čisté veřejné statky a smíšené veřejné statky. Pro čisté veřejné statky je charakteristická nevyloučitelnost z jejich spotřeby, nemožnost vyloučit kohokoliv z užívání tohoto statku, tyto statky slouží ke spotřebě všem členům společnosti a jsou financovány prostřednictvím daní. Tato vlastnost poskytuje kritérium pro odlišení veřejných statků od statků soukromých. Typickým příkladem veřejného statku je armáda, kdy většina z nás ji chce, protože nás chrání před potenciálním nepřítelem, nikdo však není ochoten dobrovolně platit za její služby. Trh zde selhává. Nezbyvá než financovat armádu ze státního rozpočtu.

Smíšené veřejné statky jsou spotřebovávány rovněž kolektivně, jejich kvantita je však dělitelná a může být rozdělena mezi individuální spotřebitele, na rozdíl od kvality, která je nedělitelná, např. komfort ve veřejné dopravě, využívání kulturních a sportovních zařízení apod.

Volné veřejné statky jsou statky, za které spotřebitelé neplatí, jsou k dispozici zdarma. Volné statky však vyžadují náklady, které hradí stát nebo obec ze svých rozpočtů, respektive z peněz daňových poplatníků. Takovým volným statkem je například vzdělání na veřejných školách, kde studenti neplatí školné. Jinými volnými statky jsou ty, jejichž

náklady jsou hrazeny z pojištění. Lidé platí jejich náklady tím, že platí pojišťovně pojistné, a pak mají nárok na tyto statky „zdarma“.

Při činnosti výrobců a spotřebitelů dochází na trhu ke vzniku užítku a nákladů. Pokud při této činnosti dochází k efektivní alokaci zdrojů, nevznikají žádné externality, v případě neefektivní alokace zdrojů vznikají externality a neefektivnost. Externalitou se myslí určitý vedlejší nebo nechtěný efekt, případně specifický statek, který vznikne jako výsledek primární aktivity výrobců i spotřebitelů. Externalita může být pozitivní a negativní.

V případě pozitivní externality dochází k jevu, kdy činnost subjektu vyvolává určitý užitek či pozitivní efekt pro subjekty odlišné od subjektu, který byl nositelem primární aktivity. Příkladem pozitivní externalit je například užitek ze vzdělání nejenom pro samotného vzdělaného člověka (lepší uplatnění na trhu práce, vyšší výdělek, vyšší životní úroveň, vyšší vnitřní uspokojení apod.), ale i pro firmy (vyšší produktivita práce, vyšší zisk), a ve výsledku pro celou společnost (vyšší konkurenceschopnost země, vyšší hospodářský růst). V případě negativní externality dochází při činnosti určitého subjektu k jevu, kdy jeho aktivita vyvolává negativní efekt respektive újmu pro subjekt, který je odlišný od původce primární činnosti. „*Příkladem negativní externality je znečišťování životního prostředí škodlivými exhalacemi a negativní dopad na zdraví obyvatel. Vyšší nemocnost si vyžaduje vyšší náklady na léčbu*“ (Peková, Pilný, Jetmar, 2012, s. 30).

„*Stát a územní samospráva se snaží prostřednictvím veřejného sektoru předcházet vzniku zejména negativních externalit, respektive řešit jejich důsledky, ve vztahu k životnímu prostředí, zdraví občanů apod.*“ (Peková, 2005). Aby stát zabránil nebo zmírnil dopady negativních externalit, může subjekty, při jejichž činnosti vznikají záporné externality zatížit zvláštní daní nebo sankční pokutou.

3. 1. 1 Funkce veřejného sektoru

„*Veřejnému sektoru se v odborné literatuře přisuzují jako základní funkce ekonomická, sociální a politická*“ (Peková, 2005).

Ekonomická funkce zabezpečuje produkci veřejných statků, snižování nezaměstnanosti např. zabezpečováním a poskytováním rekvalifikací nebo odstraněním následků negativních externalit z důvodů selhání trhu.

Funkce sociální se zaměřuje na poskytování služeb obyvatelstvu v obtížné životní situaci a poskytování služeb zejména pro sociálně slabší vrstvy obyvatel. Tyto služby zajišťuje veřejný sektor pomocí různých charitativních a neziskových organizací a zabezpečuje tak rozvoj lidského potenciálu a zkvalitnění lidského života. Tyto organizace působí ve veřejném sektoru, ale jejich zakladateli jsou fyzické či právnické osoby, které však součástí veřejného sektoru nejsou.

Politická funkce veřejného sektoru má za cíl vznik a rozvoj demokratické společnosti, prostřednictvím veřejné volby, a účinné spolupráce soukromého a veřejného sektoru v ekonomické oblasti. „*Činnost jednotlivých resortů veřejného sektoru ovlivňují jednotlivé dílčí politiky (např. bezpečnostní politika státu, školská politika, zdravotní politika, sociální politika apod.)*“ (Peková, Pilný, Jetmar, 2012, s. 25).

Cílem ekonomicko - sociální funkce veřejného sektoru je zabezpečení života společnosti, a to především potřebnými veřejnými statky. Tyto veřejné statky jsou efektivně přerozdělovány z rozpočtových finančních prostředků prostřednictvím alokačních procesů. „*Zajistit efektivnost veřejného sektoru je však jeden z největších problémů*“ (Peková, 2005). Problematické ve veřejném sektoru však je zajistit proporcionalitu mezi maximální hospodárností na vstupu a maximálním užitekem na výstupu, který by měl sloužit celé společnosti. Důležitým úkolem veřejného sektoru je vytvářet kvalitní podmínky pro fungování sektoru soukromého a přispívat k ekonomickému růstu společnosti tím, že napomáhá vytvářet podmínky pro vznik nových pracovních příležitostí.

3. 1. 2 Struktura a velikost veřejného sektoru

Struktura veřejného sektoru je různorodá, nejčastější je rozdělení podle oboru působnosti, kdy kritériem rozdělení jsou specifika jednotlivých činností. Podle tohoto kritéria členíme veřejný sektor do jednotlivých resortů, úřadů, resp. ministerstev. „*Do veřejného sektoru patří vlastní veřejná správa, která má specifické postavení, poněvadž řídí veřejný sektor;*

respektive organizace ve veřejném sektoru, ovlivňuje tak jeho efektivnost“ (Peková, 2005, s. 32). Podle oboru působnosti patří do veřejného sektoru: justice, policie, armáda, školství, věda a výzkum, kultura, tělovýchova a sport, zdravotnictví, sociální služby, veřejná hromadná doprava a spoje, sociální bydlení, informační systémy a masmédiá, vodní hospodářství, oblasti ochrany životního prostředí.

Rozdělení je dále možné podle orgánů a institucí zabezpečujících činnost, a to buď na území celého státu nebo na území obce či kraje. Zde je činnost zabezpečována státní správou nebo územní samosprávou. Dále může být činnost veřejného sektoru zajišťována i nevládními organizacemi. V případech stanovených zákonem vykonávají činnost státu orgány územní samosprávy a to v přenesené působnosti.

„Velikost veřejného sektoru je předmětem časových i prostorových analýz“ (Peková, 2005). Tyto analýzy slouží jako ukazatelé ke srovnání rozsahu veřejného sektoru v čase a v prostoru mezi státy či regiony. Jako nejčastěji využívaný ukazatel vývoje a hodnocení výsledku hospodaření organizacemi se využívá ukazatel podílu výdajů na veřejný sektor (VVS) k hrubému domácímu produktu (HDP) vyjádřený v procentech, tzv. **výdajová kvóta**. V České republice je podíl veřejného sektoru na HDP kolem 40% a má klesající tendenci. Tento ukazatel velikosti veřejného sektoru se dá aplikovat na porovnání rozvoje jednotlivých resortů a jejich podílu na HDP. Největší podíl výdajů na státní rozpočet má Ministerstvo práce a sociálních věcí, kdy v roce 2011 činily tyto výdaje 41%.

Dalším ukazatelem pro hodnocení výsledků hospodaření se využívá **podíl počtu zaměstnanců ve veřejném sektoru**. Srovnání se provádí k celkovému počtu zaměstnanců v národním hospodářství nebo k celkovému počtu obyvatel. Pro srovnání efektivnosti veřejného sektoru lze použít **podíl příjmů zaměstnanců ve veřejném sektoru** k celkovým příjmům ze závislé pracovní činnosti v národním hospodářství.

Mezi hlavní faktory ovlivňující velikost veřejného sektoru patří faktory historické, geopolitické a demografické. Nejdůležitější faktory jsou faktory **ekonomické**. *„Mezi ně patří zejména fáze ekonomického rozvoje, výkonnost ekonomiky, možnosti přerozdělovacích procesů v ekonomice přes veřejné finance, ale i existující bariéry výkonnosti, které omezují možnosti přerozdělovat část finančních zdrojů (část HDP) nenávratným způsobem přes rozpočtovou soustavu a financovat z těchto prostředků potřeby v rámci veřejného sektoru, a bariéry spotřeby“* (Peková, 2005).

Čím je funkčnější ekonomika, tím se i zvyšuje možnost výběru finančních prostředků, hlavně formou daní, plynoucích do veřejných financí, které slouží k financování potřeb veřejného sektoru.

3. 1. 3 Zabezpečování veřejných statků

„Veřejné statky může stát a územní samospráva zabezpečovat pro obyvatelstvo, případně řešit negativní důsledky externalit, různým způsobem“ (Peková, 2005, s. 38). Státní správa, jako výkonný orgán státu, zajišťuje statky a služby pro obyvatelstvo. Při zabezpečení těchto služeb je zásadní, jak s vynaloženými prostředky bude nakládáno a jaký celkový užitek to přinese občanům. *„Zabezpečování veřejných statků prostřednictvím veřejného sektoru ve střednědobém a dlouhodobém horizontu často vyžaduje investice“* (Peková, Pilný, Jetmar, 2012). K zajištění potřeby investičního charakteru nejsou často dostatečné zdroje jejich financování. Je proto velmi důležité veškeré investice plánovat a vypracovat dlouhodobou investiční strategii k zabezpečování veřejných statků. Podle finanční náročnosti a priorit musí volený orgán stanovit pořadí postupné realizace těchto projektů. *„Je-li zabezpečení veřejných statků podmíněno investicemi, z pohledu efektivnosti se musí posoudit cíl, požadovaný rozsah a kvalita veřejného statku z dlouhodobého hlediska, požadovaná kapacita zařízení, na základě analýzy budoucí nabídky podle odhadu budoucího počtu uživatelů veřejného statku. Pro zvýšení efektivnosti je nutné vyhodnotit možné varianty řešení a vybrat tu nejefektivnější variantu“* (Peková, Pilný, Jetmar, 2012). Pro veřejný sektor a hodnocení efektivnosti investic však nelze použít klasické manažerské metody, které jsou založené na základě budoucího zisku a používají se v tržním prostředí. Tyto metody se musí modifikovat a přizpůsobit na veřejný sektor tak, aby zásadním kritériem byl konečný užitek pro obyvatelstvo.

3. 2 Právní úprava

K procesu zajišťování ekonomických aktivit státu, k jejich jednotnému provádění je nutné vytvořit nástroje, které určí základní pravidla a postupy pro realizování finančních aktivit státu a stanoví práva a povinnosti, a to jak na straně poskytovatelů, tak na straně příjemců finančních prostředků. K tomuto účelu byly vytvořeny zákony upravující předmětnou problematiku, zejména:

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, stanoví pravidla při hospodaření a nakládání s majetkem státu, zavádí nové označení "organizační složka státu" pro poměrně široký okruh dosavadních orgánů, institucí a dalších zařízení státu a vymezuje jejich právní postavení a základní principy fungování. Tímto zákonem byla organizačním složkám odňata právní subjektivita, tedy nemohou samostatně (byť pouze v rámci jejich zákonné působnosti nebo stanoveného předmětu činnosti a za podmínek stanovených zvláštními předpisy) nabývat práv a zavazovat se. Upravuje zásady, které musí organizační složky respektovat, jestliže nabývají majetek pro stát. Základními zásadami, kterými se organizační složky při nabývání majetku musí řídit, je zásada hospodárnosti a zásada efektivnosti při vynakládání finančních prostředků státu.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Zákon o rozpočtových pravidlech upravuje:

- základní pojmy,
- tvorbu, funkce a obsah střednědobého výhledu státního rozpočtu a státního závěrečného účtu,
- příjmy a výdaje státního rozpočtu,
- státní finanční aktiva a pasiva,
- finanční hospodaření organizačních složek státu, zařízení státu majících obdobné postavení jako organizační složka státu, Bezpečnostní informační služby a příspěvkových organizací zřízených organizačními složkami státu,
- finanční kontrolu,

- podmínky zřizování státních fondů,
- způsob řízení státní pokladny a řízení státního dluhu,
- hospodaření s prostředky soustředěnými v Národním fondu.

Zákon dále upravuje i ukládání sankcí a odvodů za tzv. porušení rozpočtové kázně.

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů. Zákon zabezpečuje právní předpoklad pro funkční kontrolní systém v oblasti veřejné správy, jehož úkolem je ověřovat, zda veřejné prostředky jsou využívány v souladu s právními předpisy, popř. v souladu se stanovenými pravidly, zda je s majetkem státu nakládáno hospodárně a zda je chráněn před negativními jevy. V návrhu zákona jsou stanoveny zásady organizace a řízení finanční kontroly a základní pravidla pro její provádění. Současně zákon vytváří podmínky pro provádění kontroly využívání finančních prostředků poskytnutých České republice ze zahraničí a vymezuje oprávnění kontrolních orgánů mezinárodních organizací k provádění finanční kontroly týkající se jimi poskytnutých finančních prostředků.

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, komplexně upravuje oblast veřejného zadávání v České republice, a to s ohledem na předpisy Evropského společenství v této oblasti. V souladu s novými evropskými zadávacími směrnici je veden snahou o vytvoření modernějšího, flexibilnějšího a jednoduššího právního rámce pro veřejné zakázky. Vymezuje svoji věcnou působnost, stanoví postupy při zadávání veřejných zakázek, při soutěži o návrh, upravuje dohled nad dodržováním tohoto zákona a podmínky vedení a funkce seznamu kvalifikovaných dodavatelů a systému certifikovaných dodavatelů. Zákon komplexně upravuje oblast veřejného zadávání v České republice v souladu s evropskou legislativou. Zákon vytváří modernější, flexibilnější a jednodušší právní rámec pro zadávání veřejných zakázek, jeho aplikace by měla zabezpečit volnou, rovnou a svobodnou soutěž mezi dodavateli a transparentní postup zadavatelů veřejných zakázek bez diskriminace uchazečů. Hlavní principy zákona vycházejí ze Smlouvy o založení Evropského společenství a z evropských zadávacích směrnic. Jedná se zejména o princip transparentnosti, zákazu diskriminace, rovného zacházení, vzájemného uznávání a proporcionality. Cílem zákona je zejména zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky. Tohoto cíle je dosahováno především

vytváření podmínek pro to, aby smlouvy hrazené z veřejných prostředků byly zadavateli uzavírány při zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli.

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů. Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislým kontrolním orgánem, jehož existence je založena na základě článku 97 Ústavy České republiky. Článek 97 Ústavy vymezuje předmět kontroly, kterým je hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Působnost, organizační strukturu a činnost NKÚ upravuje zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon v potřebném rozsahu rozpracovává působnost NKÚ, jeho organizaci, povinnosti a oprávnění zaměstnanců tohoto úřadu vykonávajících kontrolu a povinnosti i práva kontrolovaných.

Působnost NKÚ je z věcného hlediska zaměřena především na kontrolu příjmů a výdajů státního rozpočtu České republiky v průběhu rozpočtového období, na výsledky rozpočtového hospodaření, závěrečný účet České republiky a hospodaření s finančními, hmotnými a ostatními prostředky republiky, jakož i s jejich zdroji a účelovými fondy. Jako mimořádně závažný úkol NKÚ zpracovává stanovisko ke státnímu závěrečnému účtu republiky a předkládat je Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky.

Oprávnění NKÚ mají zajistit nerušený výkon činnosti; nepočítá se se žádnými oprávněními znamenajícími zásahy do řídicí pravomoci kontrolovaných subjektů.

Na základě zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, NKÚ vykonává kontrolu:

- hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti,
- státního závěrečného účtu České republiky,
- plnění státního rozpočtu České republiky,
- hospodaření s prostředky poskytnutými České republice ze zahraničí a hospodaření s prostředky, za něž stát převzal záruky,
- vydávání a umořování státních cenných papírů,
- zadávání státních zakázek.

Kontrolu vykonává NKÚ, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, u organizačních složek státu,

a právnických a fyzických osob. NKÚ vykonává dále kontrolu hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní banky.

3. 3 Veřejná správa

Z obecného hlediska lze za správu považovat záměrnou činnost, kterou je směřováno k dosažení určitého cíle, resp. účelu. Správa může být jak soukromá, tak veřejná. Pojmem veřejná správa se rozumí činnost, kterou vykonávají státní orgány společně s orgány jiných veřejnoprávních, případně soukromě právních subjektů. Veřejná správa je souhrnem významných postupů, které jsou řízeny, regulovány a realizovány specifickými institucemi, které k tomu byly zřízeny.

Veřejná správa je tvořena systémem orgánů, které se vyznačují pevnou hierarchickou strukturou. Organizaci veřejné správy upravuje zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon stanoví strukturu a působnost centrální správy, tj. ministerstev a jiných ústředních správních úřadů a některých dalších úřadů s celostátní působností. Subjekty veřejné správy v České republice jsou stát, veřejnoprávní korporace (kraje, obce, profesní a zájmové komory), veřejné podniky, veřejné ústavy, nadace a nadační fondy, státní fondy a obecně prospěšné společnosti.

Veřejná správa je vykonávána ve veřejném zájmu a sleduje veřejné cíle. Při svém výkonu je vázána právem, její činnost je převážně vrchnostenská. Činnost veřejné správy je upravena článkem 2 odst. 3 zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, který uvádí *„Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech a způsoby, které stanoví zákon“* (ASPI, zákon č.1/1993 Sb.). Jedná se o základní článek ústavy, kterým je vymezeno, že pouze lid je suverénem v České republice. Stát se na rozdíl od fyzické či právnické osoby musí chovat vždy jen podle platné právní úpravy, tedy pro stát neplatí zásada „co není zakázáno, je dovoleno.“ Hlavním úkolem veřejné správy a jejích orgánů je organizace veřejného sektoru. Obecně lze říci, že veřejná správa je chápána jako systém, respektive soustava organizací, které vykonávají činnosti z titulu jejich postavení a poslání. Veřejná správa zabezpečuje fungování celé společnosti jak na úrovni státu, tak na úrovni

územní samosprávy. Veřejná správa zajišťuje poskytování statků a služeb ve veřejném zájmu tzn. pro celou společnost.

3. 3. 1 Funkce veřejné správy

Veřejná správa plní řadu funkcí, které jsou vyjádřením požadavků a potřeb jejího fungování. Z hlediska funkčního pojetí veřejné správy se jedná „o *spravování, službu, organizování, ale i rozhodování a dozor v mezích zákona, v rámci zákonem vymezených kompetencí*“ (Peková, Pilný, Jetmar, 2012, s. 103). Jedná se tedy o zabezpečování úkolů, za které odpovídá stát, a ostatní subjekty veřejné správy. K realizaci různých činností veřejné správy pro veřejný sektor slouží řada institucí, orgánů a úřadů, jejichž prostřednictvím je zajišťována organizační funkce veřejné správy. K bezproblémovému zajištění chodu státní správy a nápravě v případě, kdy byly porušeny právní povinnosti, slouží funkce mocenská, další funkce je ochranná, kterou je zajišťována bezpečnost a ochrana státu, funkce regulační zajišťuje dohled nad demokratickým uspořádáním společnosti.

3. 3. 2 Struktura veřejné správy

Veřejná správa je trvalý, účelově orientovaný sociální jev, který potřebuje organizaci, představující řád. Na takovou organizaci nahlížíme podle typů a druhů. Organizační výstavba veřejné správy má stránku institucionální a stránku strukturální. Pro výstavbu veřejné správy mají základní význam organizační principy, související s vnitřním uspořádáním, s vymezením působnosti a pravomoci nositelů a vykonavatelů veřejné, resp. státní správy včetně procesů nebo činností, které v ní probíhají. Organizační principy veřejné správy vychází z prostorových, resp. územních a věcných hledisek. Z hlediska územního je vykonávána veřejná správa centrálně nebo regionálně. Uplatnění věcného hlediska je dáno stejnorodostí nebo příbuzností správní agendy, tj. úkolů, které mají být plněny. To vede zpravidla i ke zřízení specializovaných úřadů nebo útvarů, které vyjadřují provedenou dělbu práce. V praxi výstavby veřejné správy se kombinují vždy obě

hlediska. Výstavba veřejné správy je vymezena pravidly, o kterých rozhoduje moc zákonodárná. Zmíněná pravidla označujeme jako organizační akty řízení.

Při organizaci veřejné správy se klade velký důraz na působnost a pravomoc při řešení úkolů ve veřejném zájmu. Veřejná správa se podle organizačního uspořádání obvykle člení na státní správu a samosprávu. „*Státní správa jako nezastupitelná součást veřejné správy, je uskutečňována státem a je odvozena od podstaty postavení a poslání státu a způsobů realizace státní moci*“ (Průcha, Pomahač, 2002, s. 492). „*Samospráva, jako projev výkonné moci ve státě, je nezávislá a státní správě nepodřízená, vykonávána samosprávnými (veřejnoprávními) korporacemi*“ (Kadečka, 2003, s. 7).

Organizace státní správy se rozděluje na přímou a nepřímou, samosprávu rozdělujeme na územní a zájmovou. Zájmová samospráva je strukturována z věcného hlediska a územní je strukturována podle územního hlediska. Organizační uspořádání veřejné správy je dáno zejména ústavními zákony a dalšími právními předpisy. Organizační aspekty veřejné správy Ústava spojuje s **mocí výkonnou (státní správa)** nebo s **výkonem územní samosprávy**. „*Ve spojení s mocí výkonnou jde o tu část veřejné správy, jejímž nositelem (subjektem) zůstává stát, a kterou vykonává prostřednictvím vlády, ministerstev a jiných správních úřadů, nebo prostřednictvím orgánů územních samosprávných celků*“ (Hendrych, 2009, s. 135). Vláda, jako činný správní orgán působí jen výjimečně. Vláda funguje spíše jako výkonný orgán, který dohlíží na činnost ministerstev a jiných orgánů veřejné správy. „*Stát formou zákona deleguje správu na jiné subjekty, tzn. na vládu, která má specifické postavení, dále na ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy a další dekoncentrované správní úřady*“ (Peková, Pilný, Jetmar, 2012, s. 118).

Nositelem veřejných práv a povinností není orgán státu, ale stát sám. Stát je právnickou osobou, vyznačující se zvláštními znaky, jedná se o suverénní korporaci, která má znaky veřejnoprávní i soukromoprávní korporace. K zabezpečení výkonu státní správy si stát zřizuje organizační složky státu, což jsou správní úřady pro přímý výkon státní správy, mimo to pak výkon státní správy přenáší v rámci nepřímého výkonu státní správy na jiné subjekty. Část veřejné správy je státem postoupena k přímému výkonu nestátním samosprávným subjektům. S výkonem územní samosprávy je zastoupena veřejná správa úřady na centrální nebo regionální úrovni. Hovoříme tak o přenesení kompetencí,

pravomocí a odpovědností vymezených zákonem ze státu na územní samosprávu respektive kraje a obce.

3. 3. 3 Činnost veřejné správy

„Činnost veřejné správy je souhrnný název zejména pro úkoly, které má veřejná správa plnit, formy, ve kterých je veřejná správa vykonávána, pravidla jednání, jimiž je vázána při svém rozhodování, kontrolní činnosti, hospodaření s majetkem a financování“ (Hendrych, 2009, s. 64).

Pro činnosti veřejné správy je typické, že jsou využívány při plnění zásadních úkolů veřejné správy a při výkonu této činnosti se řídí pevně stanovenými pravidly. K realizaci této činnosti slouží organizační jednotky, výjimečně může být výkon veřejné správy svěřen soukromým osobám a to jak fyzickým, tak právnickým.

Každá organizace veřejné správy má vymezené kompetence, to znamená působnost a pravomoc, které se musí vztahovat k předmětu své činnosti. Působnost věcná, funkční i územní musí být vymezená zákonem a plnit funkce pro obyvatelstvo. *„Činnosti veřejné správy, jak kvantitu, tak kvalitu, obecně ovlivňuje moc zákonodárná, která je v rukou parlamentu, který má svěřenu zákonodárnou moc“* (Peková, Pilný, Jetmar, 2012, s. 107). V praxi se však orgány veřejné správy na tvorbě zákonů přímo i nepřímo podílí a to tak, že organizace veřejné správy, respektive vláda předkládá návrhy zákonů parlamentu formou tzv. zákonodárné iniciativy. Dodržování zákonnosti realizuje příslušný orgán formou správního či státního dozoru.

Další složkou státní moci je moc výkonná, jejíž orgány jsou prezident a vláda, která řídí státní správu. Neméně významná je i moc soudní, a to zejména z hlediska ochrany práv a svobod. Vykonávají ji nezávislé soudy, a to na principu nestrannosti a nezávislosti.

Z ekonomického hlediska je veřejná správa považována za čistý veřejný statek, na který se používají omezené finanční prostředky z rozpočtové soustavy České republiky. *„Ekonomické hledisko stále více zdůrazňuje potřebu vyšší efektivity veřejné správy“*

v pojetí hospodárnosti v nákladech a užitečnosti výstupů pro občana“ (Peková, Pilný, Jetmar, 2012, s. 104). Odpovědnost na výsledcích hospodaření a efektivnosti pořízených investic je na straně zaměstnanců veřejné správy, konkrétně manažerů. Prvky manažerského řízení a rozhodování jsou ve veřejné správě vymezeny zákonem.

3. 3. 4 Řízení veřejné správy

„Management ve veřejné správě se často vymezuje jako „řízení ve veřejné správě“, nikoli jako veřejná správa vůbec“ (Hendrych, 2009). Management ve veřejné správě lze členit podle různých hledisek. Funkční – vyjadřuje výkon určité činnosti (kontrola, řízení). Institucionální – neboli organizační, označující úřady a orgány. Personální – rozhodování a řízení prostřednictvím zaměstnancům. „Zavádění manažerských praktik do veřejné správy je spojováno s reformou a modernizací veřejné správy, zejména za účelem zvýšení efektivnosti, hospodárnosti a odbyrokratizování veřejné správy“ (Hendrych, 2009, s. 21).

3. 3. 5 Správa majetku

„Důležitým předpokladem úspěšného fungování veřejné správy, realizace činnosti ve veřejné správě a ve veřejném sektoru jako celku je materiálně-technické zabezpečení činnosti orgánů veřejné správy a organizací a institucí ve veřejném sektoru“ (Peková, 2005, s. 154). K tomuto zabezpečení slouží majetek ve vlastnictví státu, které orgány veřejné správy spravují. Tento majetek slouží k výkonu veřejné správy.

Podle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, mají organizace ve veřejné správě - organizační složky státu povinnost majetek chránit před případným poškozením, udržovat ho v provozu, opravovat ho, případně pořizovat majetek nový.

„Majetek lze zvětšovat investicemi do hmotného majetku, nákupem nemovitého a movitého majetku do veřejného sektoru, dále i finančním investováním“ (Peková, 2005, s. 155). V takovém případě je důležité, aby byl uveden účel pořízení této investice, respektive, jak

bude tento majetek sloužit k činnosti úřadu. Zde však může vzniknout riziko neefektivního a nepotřebného pořízování majetku, korupční jednání nevyjímaje.

Investiční výdaje ve veřejné správě, respektive v jakémkoliv úřadu, vychází z rozpočtových možností daného orgánu. Dlouhodobým problémem ve veřejné správě je neefektivní vynakládání nedostatečných finančních prostředků a nedůsledné posuzování účelovosti a celková neznalost toku finančních prostředků. Proto by měly orgány se svými omezenými rozpočtovými možnostmi hospodařit efektivně a rozhodovat se obezřetně o investičních výdajích.

Hlavním úkolem či cílem státní správy je provádět rozhodnutí, která se týkají veřejné ekonomiky a veřejných financí, s ohledem hlavně na spravedlnost, výkonnost, hospodárnost a efektivitu.

3. 4 Zdroje financování veřejné správy

„Na financování jednotlivých druhů netržních činností státu i územní samosprávy se musí obstarat finanční prostředky“ (Peková, Pilný, Jetmar, 2012, s. 184). Tuto potřebu zajišťují veřejné finance. Hlavní funkce veřejných financí je funkce **alokační**, která přiděluje finanční prostředky, funkce **distribuční**, která se snaží o spravedlivé rozdělení majetku a důchodů, funkce **stabilizační**, která zajišťuje stabilní úroveň cenové hladiny, úroveň zaměstnanosti a ekonomický růst a **funkce kontrolní**, která dohlíží na čerpání peněz ze státního rozpočtu ekonomickými subjekty.

Hlavním úkolem veřejných financí je zajištění především veřejného sektoru a docílit dosažení stability a efektivnosti národního hospodářství. Tento úkol veřejné finance zajišťují prostřednictvím rozpočtové soustavy.

3. 4. 1 Rozpočtová soustava

Pokud hovoříme o zdrojích financování veřejné správy, tak tím nejdůležitějším zdrojem je rozpočtová soustava. *„Pod pojmem rozpočtová soustava se někdy rozumí soustava*

rozpočtových orgánů a institucí, které se starají o tvorbu, rozdělování a užití veřejných rozpočtů, kontrolují plnění veřejných rozpočtů“ (Hamerníková, 1996, s. 37). Rozpočtová soustava zabezpečuje financování a je zdrojem příjmů celého veřejného sektoru, který se dotýká všech subjektů a je využíván především k plnění základních funkcí státu. *„Způsob tvorby, rozdělování a užití jednotlivých veřejných rozpočtů, resp. způsob optimálního přiřazení příjmů a výdajů jednotlivým veřejným rozpočtům a finanční vztahy mezi rozpočty u nás řeší tyto vazby, tzn. rozpočtová pravidla“* (Hamerníková, 1996, s. 38). Rozpočtová pravidla, chápaná v širším pojetí, jsou zákony, které upravují tvorbu, funkce a obsah, příjmy a výdaje veřejných rozpočtů. Dále upravuje finanční hospodaření, finanční kontrolu a podmínky zřizování fondů organizačních složek státu.

Rozpočtová soustava je tvořena soustavou veřejných rozpočtů, kam patří **státní rozpočet** a rozpočty subjektů územní samosprávy a soustava mimorozpočtových peněžních fondů. Mimorozpočtové peněžní fondy tyto účelové fondy hospodaří s veřejnými finančními prostředky a poskytují dotace různým subjektům.

3. 4. 2 Státní rozpočet

„Státní rozpočet je nejvýznamnější veřejný rozpočet. Je nejdůležitějším finančním nástrojem využívaným ústřední vládou v hospodaření státu“ (ASPI, LIT31949CZ, zákon č. 218/2000 Sb.). **Státní rozpočet** se podílí až 80% na příjmech a výdajích celé rozpočtové soustavy. Státní rozpočet je centralizovaný peněžní fond, nejdůležitější bilance státu, finanční plán a významný nástroj rozpočtové politiky.

„Všechny příjmy a výdaje státního rozpočtu se realizují na oddělených běžných účtech v zúčtovacím (clearingovém) centru centrální cedulované banky, v ČR České národní banky a závazně člení rozpočtová skladba z hlediska odpovědnostního, druhového, odvětvového (funkčního) a konsolidačního“ (ASPI, LIT31949CZ, zákon č. 218/2000 Sb.).

Příjmy státního rozpočtu

Nejvýznamnější skupinou příjmů SR jsou běžné příjmy, zejména daňové příjmy, především výnosné sdílené daně a příjem pojistného a sociální zabezpečení. Běžné příjmy SR se v ČR podílí přibližně 99% na celkových příjmech SR. Kapitálové příjmy státního rozpočtu jsou zastoupeny pouze ve výši 0,1 % z celkových příjmů. Příjmy státního rozpočtu jsou ovlivňovány řadou faktorů. Mezi nejzásadnější faktory můžeme zařadit úroveň a vývoj cen, rozsah daňové soustavy a výši daňových sazeb, rozsah majetku spravovaného státem, úroveň vlastních nákladů podnikatelské sféry, zdaňování bezpracných příjmů a jiné. Tyto faktory jsou většinou upraveny platnou právní úpravou, upravující fungování vztahu mezi veřejným a soukromým sektorem.

Výdaje státního rozpočtu

„Prostřednictvím výdajů státního rozpočtu se nenávratným způsobem přerozděluje v ČR více než 40% hrubého domácího produktu. Rozhodující část výdajů jsou běžné výdaje, a to zejména transfery. Kapitálové výdaje SR jsou velmi malé a jsou vynakládány v posledních letech často až na konci roku“ (ASPI, LIT31949CZ, zákon č. 218/2000 Sb.).

V rámci veřejných výdajů rozlišujeme dvě velké skupiny: **vládní nákupy**, to znamená nákup zboží a služeb pro zajištění veřejných statků státem, zahrnují zejména prostředky sloužící k financování státních institucí, projektů a programů, včetně potřeb státní správy. Druhou velkou skupinou jsou **transfery** – jsou to specifické výdaje na financování běžných i investičních potřeb vládních neziskových organizací.

Veřejné výdaje rozdělujeme z hlediska jejich způsobu a důsledků alokace:

- alokační výdaje – to jsou výdaje na nákup zboží a služeb a výdaje na zabezpečování veřejných statků
- redistribuční výdaje – tzv. peněžní transfery. Jsou to poskytnuté dotace do rozpočtů obce ze státního rozpočtu, mají formu účelových dotací, a to např. na vzdělávání, údržba komunikací, nebo dotace na jedno lůžko v nemocnici a neúčelových dotací – územně vyrovnávací dotace a kapitálové výdaje na financování např. výstavby škol a bytů, jsou přísně zúčtovatelné.
- stabilizační výdaje – stát se jimi snaží ovlivňovat výdajovou politiku, je to nástroj fiskální politiky státu.

Vzhledem ke skutečnosti, že se státní rozpočet rozebírá, což znamená plánování bilance příjmů a výdajů, je velmi důležité předem rozmyslet členění veřejných výdajů.

Výdaje se rozdělují do dvou hlavních nejzásadnějších skupin, podle kterých se stát snaží řídit. Mezi nejdůležitější patří **výdaje plánované**, zejména tzv. nárokové výdaje, to jsou výdaje, které musí být podloženy zákonnými úpravami, tzv. **mandatorní výdaje**. **Výdaje neplánované**, nahodilé, jsou nezbytné rozpočtové rezervy na neočekávané výdaje státu, např. na odstranění následků živelných pohrom, jako v roce 2013 a výdaje sankčního typu. V případě plánovaných výdajů jde o krytí finančních potřeb, které jsou v době zpracování návrhu zákona a jeho schvalování známy. V druhém případě jde v zásadě o vyčlenění výdajů na krytí potřeb, které nejsou v této době známy, ale je jasné, že vzniknou. Oba druhy výdajů jsou součástí celkových výdajů státního rozpočtu, přičemž druhý typ je zpravidla obsahem rozpočtové kapitoly Všeobecná pokladní správa, zpravidla v části Vládní rozpočtová rezerva.

Problém u rozdělování velikostí výdajů spočívá v řadě faktorů, např. jak určit strukturu rozpočtu při jeho fixním objemu. Především se musí respektovat, zda se jedná o projekty dělitelné, kdy při odejmutí určité částky finančních prostředků by projekt nemohl být dokončen, nebo nedělitelné, kdy lze předpokládané výdaje snižovat či zvyšovat o malé částky, aniž by byla ohrožena realizace projektu.

U výdajů na dělitelné projekty také musíme rozlišovat fixní a flexibilní objem rozpočtu. U fixního rozpočtu se snažíme dosáhnout maximálního užítku s daným objemem peněz. U flexibilního rozpočtu se zaměřujeme na to, jak rozdělit celkové zdroje mezi soukromý a veřejný sektor, tedy maximalizovat užitek ze soukromého a veřejného projektu, při respektování hlediska efektivnosti. Výdaje na nedělitelné projekty závisí na nutnosti dělit mezi konkrétní projekty, na které je nutno vynaložit přesně určitou částku. Není možné využít princip rovnosti mezního užítku.

Mandatorní výdaje

Mandatorní výdaje jsou takové výdaje, které směřují na sociální zabezpečení, které se vztahuje především na případy jako: ohrožení zdraví a nemoci, nezaměstnanosti, pracovní poškození a invalidita, stáří, mateřství, rodičovství, úmrtí živitele apod. Jsou to zejména starobní a další důchody, především sociální transfery – nemocenské dávky a státní sociální podpora. Mimo sociálních transferů se dále jedná o platby státu do všeobecného zdravotního pojištění, výdaje na dluhovou službu, výplatu státních příspěvků ke stavebnímu spoření, penzijnímu připojištění a výdaje na základní vzdělání. Tyto výdaje představují až 80 % podíl ze všech výdajů ze státního rozpočtu. Občané mají na tyto důchody nárok ze zákona, tudíž vláda jejich výši nemůže ovlivnit, aniž by změnila příslušné zákony. Tento vysoký podíl mandatorních výdajů může být příčinou současného špatného stavu veřejných financí, jelikož zbývající výdaje o velikosti jedné pětiny podstatně omezují manévrovací možnosti každé vlády na financování rozvoje státu.

Obecně výdaje mají tendenci neustále růst. Tento růst je zapříčiněn zejména vlivem **demografických faktorů**, zejména růst objemu starobních důchodů, změny ve věkové a sociální struktuře aj. Další faktor při zvyšování veřejných výdajů je **ochrana životního prostředí, technologický a technický pokrok**, kde např. se musí obnovovat nákladnější diagnostické zařízení v nemocnicích, výpočetní technika ve školách a státní správě. Dalším vlivem, který vede ke zvyšování výdajů je **inflace**, kvůli které se vláda snaží valorizovat neboli zhodnocovat důchody a sociální dávky vyplývající z jejich nařízení. Nezastupitelnou roli ve zvyšování výdajů hraje i **politický vliv**. Politické strany populisticky v předvolebním období zvyšují různé sociální dávky. Tento nárůst veřejných výdajů má určité dopady z hlediska makroekonomického. Je ovlivňována celková zaměstnanost, vzniká tlak na růst mezd zaměstnanců veřejného sektoru, dochází k promítnutí růstu cen, je ovlivněna agregátní poptávka a produkce, může být příčinou deficitu až dluhu celkového hospodaření. Působení těchto vlivů vyjadřuje tzv. Baumolův zákon – cena jednotky výkonu veřejného sektoru roste. Toto vede ve svých důsledcích k růstu veřejných výdajů. Z hlediska mikroekonomického jsou dopady na substituční a důchodový efekt.

„Při financování potřeb veřejné správy a veřejného sektoru má významné postavení finanční management.“ „Finanční management se soustřeďuje na zkvalitňování rozpočtového plánování a metod rozpočtování, na dosažení alokační efektivity v rozpočtovém hospodaření, na hodnocení efektivity rozpočtových výdajů, na transparentnost účtování o příjmových a výdajových operacích rozpočtu, na zkvalitňování finanční a rozpočtové kontroly, zejména vnitřního kontrolního systému, a auditu“ (Peková, Pilný, Jetmar, 2012, s. 185).

3. 5 Efektivnost veřejné správy

„Ve veřejné správě a v organizacích ve veřejném sektoru je typická neexistence ziskového motivu v jejich činnostech, takže nelze využít ziskový motiv k měření výkonnosti institucí ve veřejné správě a v organizacích ve veřejném sektoru, což znesnadňuje měřit a hodnotit jejich výkonnost a celkovou efektivnost“ (Peková, 2005, s. 162).

*„Tendence k neefektivnosti veřejného sektoru je hlavním projevem jeho selhání i vládního selhání a selhání **veřejné správy**, která řídí a organizuje činnosti ve veřejném sektoru, a to jak na úrovni státu, tak na úrovni územní samosprávy“* (Peková, Pilný, Jetmar, 2012, s. 88). Podle tzv. Paretovské efektivity je veřejný sektor efektivní tehdy, pokud nemůže nastat situace, při které by jeden subjekt získal, aniž by druhý subjekt něco ztratil nebo pokud roste užitek alespoň jednomu jedinci, a přitom ostatním zůstává užitek nezměněn. Tento pohled na efektivnost ve veřejném sektoru je chápán z **užšího pojetí**. *“Toto pojetí efektivity vychází z předpokladů hospodárnosti při alokaci finančních prostředků na veřejný sektor, tzn. hospodárnost na vstupu – dosahování úspor v nákladech organizací ve veřejném sektoru, individuálního užitku, tzn. kdy každý jednotlivec má jiný pocit užitku, uspokojení“* (Peková, Pilný, Jetmar, 2012). Z **širšího pojetí** efektivity ve veřejném sektoru se chápe, jak hospodaří organizace ve veřejném sektoru, respektive veřejná správa. To znamená, jak efektivně transformují vstupy ve formě nákladů na výstupy ve formě užitku.

Zboží a služby se neprodávají za tržní cenu, zatímco vstupy na realizaci produktů se za tržní cenu převážně nakupují. Ve veřejném sektoru je také problém v tom, že nepůsobí

intenzivní tlak na snižování nákladů tj. veřejných výdajů, což vede k tendenci maximalizovat vstupy a minimalizovat výstupy.

Na neefektivnost ve veřejné správě působí mnoho faktorů. Jedním ze zásadních je nedostatečná kontrola a nízká úroveň managementu. S touto problematikou souvisí i veřejné zakázky poskytované soukromým sektorem. Faktorů, které ovlivňují efektivnost ve veřejném sektoru, je celá řada. „*Efektivnost veřejného sektoru ovlivňuje uspořádání společnosti, demokratizace společnosti a s tím spojené veřejné rozhodování o velikosti, struktuře a způsobu financování veřejného sektoru a úroveň veřejné a občanské kontroly*“ (Hendrych, 2009). Dalším faktorem působící na efektivnost veřejného sektoru je fungování tržního systému, kde soukromý sektor má vliv na sektor veřejný. Je to právě veřejná správa, která musí vytvářet konkurenční prostředí, kde je to možné, výhodné a účelné, a tím dosáhnout vyšší efektivnosti. Tržní systém přispívá ke konkurenčnímu boji a vytváří tak tlak na kvalitu a hospodárnost a tím dochází ke zkvalitnění statků a služeb ve veřejném sektoru. Na efektivnost má značný vliv způsob, jakým jsou financovány potřeby veřejného sektoru. Veřejný sektor, veřejná správa a všechny ostatní instituce jsou financovány z veřejných financí. Veřejné finance jsou však omezené a je důležité, aby se hospodárně spravovaly. Proto by zde měl být kladen vysoký požadavek na kvalifikaci pracovníků ve veřejné správě a na kontrolu.

3. 6 Kontrola veřejné správy

K odhalování neefektivního, neekonomického a nezákonného jednání ve veřejné správě slouží kontrola. Kontrolou veřejné správy se zajišťuje provádění všech činností v daném rozsahu, směru a čase a je systémovým prvkem záruky zákonnosti ve veřejné správě. Kontrolou veřejné správy se zjišťuje stav činnosti veřejné správy, na kolik je stávající stav v souladu se stavem zákonným, zjišťují se příčiny nesplnění příslušných povinností. Ze zjištěného stavu se vyvozují závěry a stanoví konkrétní opatření k nápravě.

Kontrola veřejné správy tak plní následující funkce; poznávací (zjištění existujícího stavu), zjišťovací (ověření zamyšleného stavu), porovnávací (určení odchylek existujícího od zamýšleného) a nápravnou (náprava zjištěných odchylek).

Z časového hlediska kontrolního procesu se rozlišuje kontrola preventivní, průběžná a následná. Jednotlivé fáze kontroly mohou přecházet plynule do jiné (Kadečka, Průcha, 2008).

4 PRAKTICKÁ ČÁST

4.1 Charakteristika subjektu

Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislým kontrolním orgánem a je zřízen dle hlavy V. Ústavy České republiky. Základním posláním NKÚ je zejména kontrola hospodaření se státním majetkem a s finančními prostředky státního rozpočtu.

Nezávislost NKÚ zaručuje, že při plánování, přípravě a provádění kontrolní činnosti není ovlivňován mocí zákonodárnou, výkonnou ani soudní. Kromě nezávislosti institucionální má NKÚ i přiměřenou finanční nezávislost. Určujícím orgánem v této oblasti je Poslanecká sněmovna, která schvaluje státní rozpočet, jehož součástí je i rozpočtová kapitola NKÚ.

NKÚ je tak oprávněn vykonávat na základě zákona kontrolu: hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob. Výjimku tvoří prostředky, vybírané obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti. Vykonává kontrolu státního závěrečného účtu České republiky a kontrolu plnění státního rozpočtu České republiky, dále kontrolu hospodaření s prostředky, poskytnutými České republice ze zahraničí a s prostředky, za něž stát převzal záruky, kontrolu vydávání a umořování státních cenných papírů a kontrolu zadávání státních zakázek. Kontrolu NKÚ provádí u organizačních složek státu, právnických a fyzických osob, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak (Zákon č. 163/1991 Sb.).

Postavení, působnost, organizační strukturu i činnost NKÚ upravuje zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Zákonnými orgány NKÚ jsou prezident a viceprezident, Kolegium, senáty a Kárná komora. V zájmu zajištění objektivit při posuzování kontrolovaných skutečností a v zásadních otázkách týkajících se kontrolní působnosti NKÚ rozhodují jeho kolektivní orgány – Kolegium a senáty NKÚ.

Kolegium NKÚ tvoří prezident, viceprezident a členové NKÚ. Kolegium NKÚ schvaluje plán kontrolní činnosti, návrh rozpočtu a jeho úpravy a návrh závěrečného účtu Úřadu.

Návrh rozpočtu a závěrečného účtu předkládá prezident NKÚ po schválení Kolegiem věcně příslušným orgánům Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Kolegium NKÚ dále schvaluje výroční zprávu, jednací řády Kolegia a senátů NKÚ, kárný řád a kontrolní závěry. Rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu a o námitkách podjatosti.

Členové NKÚ vykonávají kontrolní činnost a vypracovávají kontrolní závěry. Řídí průběh kontrolní akce od pověření výkonem kontroly až po schválení kontrolního závěru. Postup při provádění kontroly je stanoven v zákoně uvedeným kontrolním řádem. Při kontrole se prověřuje, zda kontrolované činnosti jsou v souladu s právními předpisy, přezkoumává se jejich věcná a formální správnost a současně se posuzuje, zda jsou účelné a hospodárné. Po provedení kontroly se zpracovává kontrolní závěr, který je v písemné podobě a má obsahovat shrnutí a vyhodnocení zjištěných skutečností při kontrole. Veškeré schválené kontrolní závěry jsou neprodleně zaslány Poslanecké sněmovně, Senátu, vládě České republiky, České národní bance (pokud je kontrolovanou osobou) a na požádání také příslušným ministerstvům.

Kontrola veřejných zakázek je součástí většiny kontrolních akcí zaměřených na hospodaření s majetkem státu, zejména v oblasti pořizování či oprav majetku. Dodržování zákona o veřejných zakázkách spolu s prokázáním nezbytnosti zakázky z hlediska potřeb patří mezi základní předpoklady hospodárného zajištění činností kontrolovaných osob respektive orgánů veřejné správy (Zákon č. 137/2006 Sb.).

Kontrolní závěry jsou čtvrtletně zveřejňovány ve Věstníku NKÚ, Ve Věstníku je také zveřejňována Výroční zpráva, ve které jsou zhodnoceny souhrnné výsledky kontrolní činnosti NKÚ.

Činností NKÚ nemusí být jen kontrola, ale i zpracování stanovisek k návrhům právních předpisů, které se týkají rozpočtového hospodářství, účetnictví, státní statistiky a výkonu kontrolní, dozorové a inspekční činnosti, a to na základě vyžádání Poslanecké sněmovny nebo Senátu a jejich orgánů. V souvislosti s kontrolní činností Nejvyššího kontrolního úřadu je důležité neopomenout zmínit, že NKÚ nemá žádné exekutivní ani soudní pravomoci a nemůže tedy do činnosti kontrolovaných subjektů autoritativně zasahovat (Nejvyšší kontrolní úřad, 2012).

4. 2 Financování NKÚ

Výdaje na činnost NKÚ se hradí ze státního rozpočtu České republiky. Úřad má samostatnou rozpočtovou kapitolu, která je součástí zákona o státním rozpočtu. Hospodaření s rozpočtovou kapitolou je shodné jako u orgánů státní správy, příprava rozpočtu proto probíhá podle zákona č. 218/2000 Sb. Analýza rozpočtových možností úřadu začíná přípravou rozpočtu na následující kalendářní rok. Přípravu rozpočtu zajišťuje ve spolupráci s věcně příslušnými útvary NKÚ finanční odbor. Výše finančních prostředků pro kapitolu 381 – Nejvyšší kontrolní úřad je schválena zákonem č. 455/2012 Sb., o státním rozpočtu České republiky.

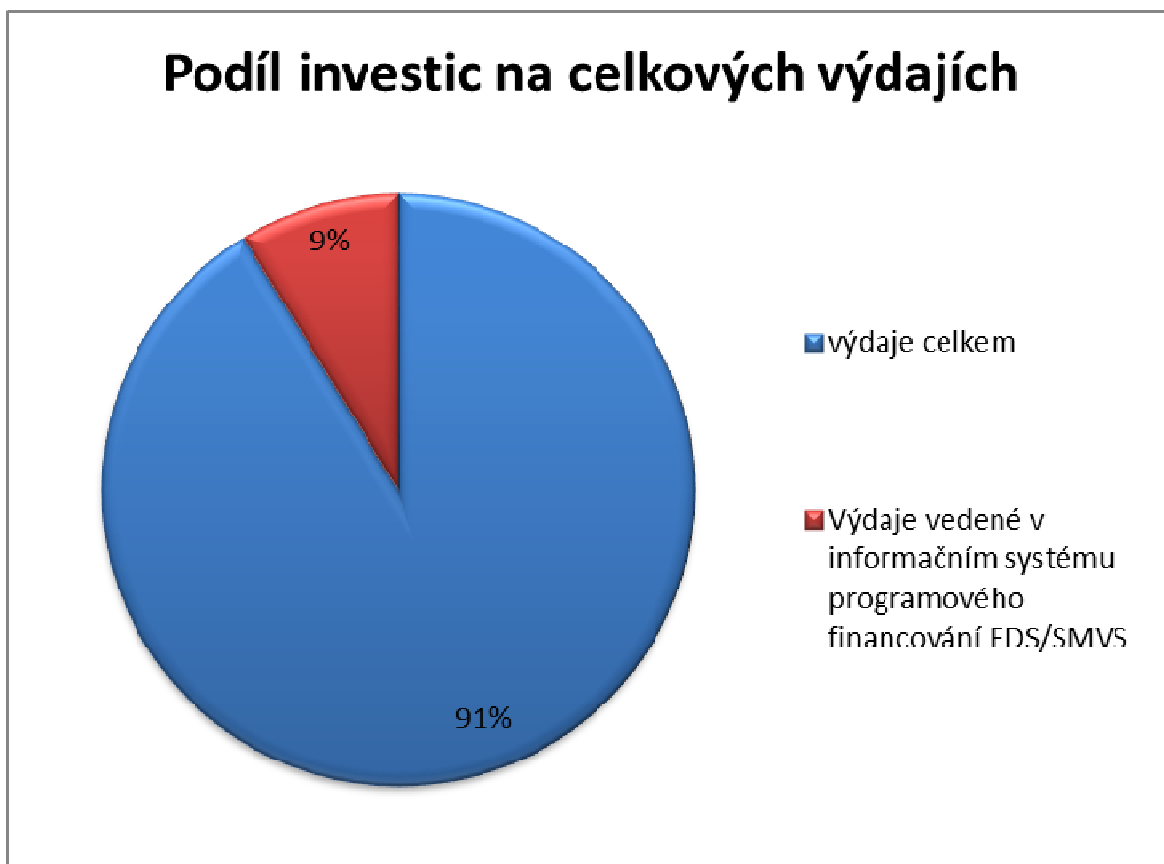
Výdaje úřadu se zjednodušeně rozdělují na běžné výdaje, které zabezpečují provoz úřadu, k nimž je možné zařadit výdaje na platy a ostatní platby za provedenou práci, zákonné pojistné a odvody do FKSP a dále výdaje kapitálové, které slouží k pořízení a technickému zhodnocení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku.

Tabulka 1: Ukazatele kapitoly 381 Nejvyšší kontrolní úřad

Souhrnné ukazatele	
příjmy celkem	339 000
výdaje celkem	507 321 000
Specifické ukazatele - příjmy	
Nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery celkem	339 000
Specifické ukazatele - výdaje	
Výdaje na zabezpečení plnění úkolů Nejvyššího kontrolního úřadu	507 321 000
Průřezové ukazatele	
Platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci	239 004 000
Povinné pojistné placené zaměstnavatelem	82 384 000
Převod fondu kulturních a sociálních potřeb	2 187 000
Platy zaměstnanců v pracovním poměru	218 700 000

Zdroj: Sběrka zákonů

Obrázek 1: Podíl investic na celkových výdajích NKÚ



Zdroj: Vlastní

NKÚ hradí všechny své výdaje ze státního rozpočtu, případně využívá k úhradě nároky z nespotřebovaných výdajů. Veškeré příjmy, např. příjmy z prodeje dlouhodobého majetku, (např. za prodané vyřazené automobily nebo jiný dlouhodobý majetek) jsou podle zákona 218/2000 Sb. příjmem státního rozpočtu.

4. 3 Hospodaření s rozpočtovou kapitolou NKÚ

Ačkoliv NKÚ je nezávislý úřad, hospodaření s rozpočtovou kapitolou NKÚ je shodné jako u orgánů státní správy. Hospodaření NKÚ s majetkem státu včetně prostředků státního rozpočtu kapitoly 381 – Nejvyšší kontrolní úřad, je kontrolováno Poslaneckou sněmovnou. Závěrečný účet rozpočtové kapitoly NKÚ předkládá po schválení Kolegiem prezident

NKÚ Poslanecké sněmovně. Součástí závěrečného účtu je zpráva nezávislého auditora o ověření roční účetní závěrky NKÚ.

Výdaje vedené v informačním systému programového financování EDS/SMVS zahrnují výdaje, určené na financování programů podle § 13 zákona č. 218/2000 Sb. Pravidla pro přípravu, schvalování a realizaci programů a akcí a jejich evidenci v informačním systému a pro jejich závěrečné vyhodnocování upravuje vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, ve znění vyhlášky č. 11/2010 Sb. Systém programového financování se člení na Evidenční dotační systém (EDS) a systém Správy majetku ve vlastnictví státu (SMVS). Program EDS/SMVS od společnosti Syscom Software (Vyhláška č. 560/2006 Sb.) spravuje Ministerstvo financí.

Finanční odbor současně s návrhem rozpočtu zpracovává střednědobý výhled, který se sestavuje na období dvou let. Kapitálové výdaje jsou součástí výdajů na programové financování. Podle ustanovení § 12 zákona č. 218/2000 Sb. se programem rozumí soubor věcných, časových a finančních podmínek konkrétních akcí na pořízení nebo technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku, s výjimkou drobného hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku.

Dokumentace programu obsahuje:

- a) identifikační údaje programu, jeho případné členění na podprogramy a harmonogram jeho přípravy a realizace,
- b) bilanci potřeb a zdrojů financování programu a jeho jednotlivých podprogramů,
- c) specifikaci cílů programu a podprogramu spolu s jejich technicko - ekonomickým zdůvodněním a vyhodnocením efektivnosti vynaložených finančních prostředků (Vyhláška č. 560/2006 Sb., investiční financování).

Věcné, časové a finanční ukazatele konkrétních akcí se evidují v Informačním systému programového financování, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak. Informační systém spravuje Ministerstvo financí, které stanovuje jeho strukturu a obsah, řídí jeho aktualizaci prováděnou správci rozpočtových kapitol a zabezpečuje datové výstupy pro vypracování návrhů státního rozpočtu, státního závěrečného účtu a střednědobého výhledu. Z informačního systému jsou předávány údaje do rozpočtového systému. Registraci akce

v informačním systému provádí příslušný správce rozpočtové kapitoly na základě investičního záměru.

Jednotlivé akce, jejichž prostřednictvím NKÚ realizuje nezbytnou obnovu a modernizaci dlouhodobého majetku, sloužícího k výkonu jeho činnosti, jsou náplní programu **Rozvoj a obnova materiálně technické základny NKÚ**. Dokumentaci návrhu programu zpracovávají útvary NKÚ, v jejichž působnosti je zajišťování obnovy a technického zhodnocení dlouhodobého majetku, a to ve spolupráci s finančním odborem. Návrh dokumentace odsouhlasuje rozpočtová komise NKÚ, která je poradním orgánem prezidenta NKÚ. Dokumentaci programu schvaluje Ministerstvo financí.

Jednotlivé akce jsou realizovány v souladu s vyhláškou č. 560/2006 Sb. a vnitřním předpisem NKÚ (směrnice č. 84 o hospodaření s rozpočtovými prostředky NKÚ). Investiční záměr akce zpracovává věcně příslušný útvar NKÚ (odbor hospodářské správy, odbor informatiky a bezpečnostní odbor) a schvaluje vrchní ředitel správní sekce, který je zároveň správcem programu. Obsah investičního záměru upravuje směrnice č. 84, kde musí být uveden cíl investice, zdůvodnění nezbytnosti akce, výdaje na realizaci akce, dostupnost zdrojů financování, technicko - ekonomické zdůvodnění akce, vyjádření efektivnosti vynaložených výdajů a datum schválení investičního záměru správcem programu. Po schválení investičního záměru, může být akce zaregistrována a vydáno rozhodnutí o stanovení výdajů na financování akce. Dokumenty o registraci akce a o stanovení výdajů na její financování zpracovává finanční odbor a schvaluje vrchní ředitel správní sekce z titulu správce programu (Vyhláška č. 560/2006 Sb., investiční financování).

4. 4 Stávající stav vozového parku

Odbor hospodářské správy je organizátorem autoprovozu NKÚ a disponuje největším počtem svěřených vozidel, kde jsou zařazeni i řidiči z povolání. Na odboru hospodářské správy leží odpovědnost spojená se způsobem organizací jízd, systémem evidencí a využití vozidel, nákupem pohonných hmot, zúčtováním a hlavně plánováním obnovy vozového parku. Značná část rozhodovacích pravomocí spojených s nákupem vozidel, vyřazováním

z provozu, převodem, přihlašování, uzavíráním pojištění, rezervacemi atp. je svěřena vnitřními předpisy řediteli odboru hospodářské správy a vedoucímu oddělení správy provozního zabezpečení. Odbor hospodářské správy také vyhodnocuje náklady a výkony autoprovozu a s výsledky rozborů pravidelně ve čtvrtletích seznamuje vedoucí zaměstnance.

Fleet management neboli správa vozového parku se zabývá kompletní administrativní správou vozového parku. Jedná se o systém, který zahrnuje komplexní zabezpečení od nákupu, zařazení do provozu až po vyřazení automobilu z vozového parku. Cílem fleet managementu NKÚ je prosazování racionálních a efektivních opatření při organizaci, provozu a řízení nákladů autoprovozu. Fleet management je v současnosti v NKÚ orientován na řešení běžného každodenního provozu. V koncepční oblasti se řídí překonanou studií Fakulty dopravní ČVUT zpracovanou pro NKÚ v roce 2001.

Ve stávajícím vozovém parku NKÚ je průměrný počet vozidel na úrovni 45. Vozidla pořizovaná do NKÚ jsou členěna do několika kategorií podle různých vlastností a potřeb. Kategorie I – Vozidla samoobslužné přepravy slouží k naplnění požadavků přepravy kontrolorů a referentů NKÚ a mohou s ním jezdit pouze ti zaměstnanci, kteří mají lékařskou prohlídku a splní určité interní proškolení.

Kategorie II – Vozidla obslužné přepravy jsou takové vozy, kde je přeprava zaměstnanců zajištěna služebním řidičem.

Kategorie III – jsou takové vozy, které slouží k naplnění požadavků prezidenta a viceprezidenta NKÚ.

Kategorie IV – jsou užitkové vozy, které slouží na přepravu nákladu o hmotnosti až 1000 kg nebo přepravě vyššího počtu osob (Fleet management NKÚ, 2011).

Vozový park NKÚ slouží k zajištění činností (přeprava kontrolorů při výkonu kontrolní činnosti, převoz materiálu při výkonu kontroly apod.)

Provoz flotily NKÚ zajišťují vedoucí zaměstnanci útvarů, kterým bylo přiděleno vozidlo. Jedná se především o zaměstnance v následujících pozicích:

- ředitelé všech územních odborů (organizují autoprovaz vlastních útvarů)
- ředitel odboru hospodářské správy (organizuje stanovené oblasti autoprovozu)

- vedoucí oddělení provozního zabezpečení odboru hospodářské správy (organizuje autoprovoz služebních vozidel přidělených řidičům z povolání)
- další vedoucí zaměstnanci z útvarů s přidělenými vozidly

Flotila NKÚ již několik let představuje mezi čtyřiceti a padesáti vozidly. V letech 2010 až 2011 bylo provozováno 46 vozidel různých značek a typů. Nejpočetnější značkou je značka Škoda. Stáří vozidel je v rozmezí 1 – 11 let, průměrně 5 let. Stav jejich tachometrů jsou v rozmezí 12 699 – 387 105 km, průměrně 95 987 km. Vozidla jsou provozována denně, převážně k přepravě osob. NKÚ disponuje především vozidly kategorie nižší (18), nižší střední (17), vyšší střední (4) a nejvyšší třídy (2). Okrajovou částí flotily jsou vozidla užitková (2), vozy MPV (3). Provoz uvedených vozidel zajišťuje 6 řidičů z povolání a 149 řidičů referentů. Stanovení odpovědností, povinností a pravomocí při organizaci autoprovozu je popsáno vnitřním předpisem, který byl aktualizován v roce 2010 (Fleet management NKÚ, 2011).

Tabulka 2: Skladba flotily NKÚ

Výrobce / značka	Typové označení	Počet vozů ve flotile
Škoda	Fabia I.	14
Škoda	Fabia I. Combi	2
Škoda	Fabia II. Combi	1
Škoda	Octavia I.	10
Škoda	Octavia I. Combi	1
Škoda	Octavia II.	5
Škoda	Octavia II. Combi	1
Škoda	Roomster	1
Škoda	Superb II.	4
Nissan	Vanette	1
Fiat	Ducato III.	1
Volkswagen	Caravelle IV.	1
Volkswagen	Multivan V.	1
Peugeot	807	1
BMW	740 E38	1
BMW	750 E66	1

Zdroj: NKÚ

Na způsobu stanovení kritérií při zadávání výběrového řízení a samotném nákupu nových automobilů má vliv i řada vnějších faktorů. Jeden z hlavních faktorů je ekoefektivní stránka automobilů a s tím spojená úspora ze spotřeby paliva s pocitem vykonaného dobra k životnímu prostředí. Na úsporu paliva má vliv i celosvětové zvýšení cen ropy, kdy výrobci automobilů se snaží vyrábět úsporné palivové systémy. V rámci plnění programu obměny vozového parku veřejné správy za „ekologicky přátelská“ vozidla se NKÚ snaží o naplnění záměru vlády ČR o dosažení určitého podílu vozidel tzv. zelených (do 120 g emisí CO₂/km) ve všech flotilách státních institucí do roku 2014.

4. 4. 1 Optimalizace autoparku - vyřazení

Z důvodu plnění Programu obměny vozového parku veřejné správy za „ekologicky přátelská“ vozidla je nezbytným prvkem nutná obměna a tím vyřazení automobilů již nepotřebných. Tato vozidla byla vyřazena z důvodů neekologického a neekonomického provozu. V dřívějším období byla stará vozidla vyřazena z provozu pouze na základě dvou ukazatelů, a to počet ujetých km a stáří vozidla. U těchto ukazatelů byla stanovena hranice 120 tis. ujetých km a šest let od zahájení provozu vozidla. Hlavním cílem vyřazení vozidel z vozového parku NKÚ je vyloučení provozně nespolehlivých vozidel se zvýšenými náklady na údržbu při provozu. Dalším důvodem předčasného ukončení provozu vozidla a jeho následného vyřazení je zpravidla z příčiny dopravní nehody, nadměrného opotřebení provozem (koroze) či z vysoké četnosti technických závad.

Při rozhodování odboru hospodářské správy NKÚ o vyřazení vozidel z provozu využívá optimalizační funkci na principu vícekriteriálního hodnocení založeného na využití poměrových ukazatelů. *„Vozidlům jsou v jednotlivých ukazatelích přidělovány body tak, že čím vyšší počet bodů, tím je míra zastarání daného vozidla vyšší. Z bodů přidělených vozidlům v jednotlivých ukazatelích budou prostřednictvím optimalizační funkce vypočteny „výsledné body“ a při překročení stanovené hranice bude vozidlo možné vyřadit z provozu a bude se uvažovat o jeho obnově“* (Fleet management NKÚ, 2011, s. 78).

Obor HS si stanovil následující poměrové ukazatele:

- **Zastarání** (a)

$$\text{Zastarání} = \frac{\text{stáří vozidla v letech}}{\text{předpokládaná životnost v letech}} = \frac{x_1}{x_2}$$

„Předpokládaná životnost vozidel v letech je stanovena v rozmezí 7 – 10 let. Při jejím stanovení byly zohledněny faktory, jako je typ vozidla, předpokládaný způsob užívání, povrchová úprava karoserie, typ a výkon motoru, zkušeností s provozem daného typu, očekávaný technologický vývoj, předvídatelné morální zastarání, očekávaná dostupnost náhradních dílů. Předpokládaná životnost vozidla v letech je stanovena ve shodě s odpisovými plány, které zavádí MFČR reformou účetnictví organizačních složek státu“

(Fleet management NKÚ, 2011, s. 79).

- **Opotřebování** (b)

$$\text{Opotřebování} = \frac{\text{stav tachometru v km}}{\text{předpokládaná životnost v km}} = \frac{x_3}{x_4}$$

„Vyjadřuje opotřebovanost vozidla na základě jeho předpokládané životnosti v kilometrech. Předpokládaná životnost vozidel v km je stanovena v rozmezí 150 – 330 tis. km. Při jejím stanovení byly zohledněny faktory, jako je typ vozidla, předpokládaný způsob užívání, povrchová úprava karoserie, typ a výkon motoru, zkušeností s provozem daného typu, očekávaný technologický vývojem, předvídatelné morální zastarání, očekávaná dostupnost náhradních dílů“ (Fleet management NKÚ, 2011, s. 79).

- **Renovace** (c)

$$\text{Renovace} = \frac{\text{kumulované náklady na opravy za dobu životnosti}}{0,3 \times \text{pořizovací cena vozidla}} = \frac{x_5}{0,3 x_6}$$

„Vyjadřuje nákladnost provedených oprav na vozidle za dobu jeho provozu ve srovnání s jeho pořizovací cenou. Výše nákladů na opravy je důležitým faktorem pro rozhodování o efektivní alokaci zdrojů. Náklady na opravy zpravidla korelují se stářím, způsobem používání, počtem a vážností nehod. Systémy kvality uplatňované při výrobě vozidel téměř všech značek omezují rizika konstrukčních závad nebo nadměrnou poruchovost v době předpokládané životnosti. Smyslem ukazatele je upozornit na vozidla, která v důsledku nehody nebo jiné nahodilé události ztratí velkou část své předpokládané životnosti, bezpečnosti a spolehlivosti k provozování ve flotile“ (Fleet management NKÚ, 2011, s. 79).

- **Hodnota** (d)

$$\text{Hodnota} = \frac{0,2 \times \text{pořizovací cena vozidla}}{\text{pojistná hodnota}} = \frac{0,2 x_6}{x_7}$$

„Vyjadřuje ztrátu hodnoty vozidla ve srovnání s jeho pořizovací cenou. Protože by tento ukazatel vyjadřoval nepřímo úměrný vztah, je do optimalizační funkce navíc zahrnuta i konečná nebo nejnižší pojistná cena. Kterou dle názoru zpracovatele koncepce vyjadřuje pojistná hodnota ekvivalentní hodnotě náhradních dílů, které bychom získali při demontáži vozidla. Cílem je stanovení dolní meze hodnoty vozidla v případě jeho úplného morálního i fyzického opotřebení a zastarání“ (Fleet management NKÚ, 2011, s. 80).

- **Pojistné** (e)

$$\text{Pojistné} = \frac{\text{přijaté pojistné plnění kumulovaně}}{0,5 \times \text{pořizovací cena vozidla}} = \frac{x_8}{0,5 x_6}$$

„Vyjadřuje objem přijatých pojistných plnění k vozidlu za dobu jeho provozu ve srovnání s jeho pořizovací cenou. Vyjadřuje hodnotu, kterou provozem vozidla bylo možné získat jako protiplnění. Většímu opotřebení a zastarání vozidla bude odpovídat vyšší poskytnuté plnění. Pomocí tohoto ukazatele je možné odlišit vozidla, která mají vysoké náklady na opravy v důsledku havárií nebo jiných typů škodných událostí“ (Fleet management NKÚ, 2011, s. 80).

Z následujících poměrových ukazatelů a pomocí optimalizační funkce se stanoví míra opotřebení.

Funkční vztah pro stanovení míry opotřebení je následující:

- Míra opotřebení = zastarání + opotřebování + renovace + hodnota + pojistného

- matematické vyjádření: $y = \left(\frac{x_1}{x_2} + \frac{x_3}{x_4} + \frac{5x_5 + 3x_8}{1,5 x_6} + \frac{0,2 x_6}{x_7} \right) 100$

x_1 stáří vozidla v letech

- x_2 předpokládaná životnost v letech
- x_3 stav tachometru v km
- x_4 předpokládaná životnost v km
- x_5 kumulované náklady za dobu životnosti v Kč
- x_6 pořizovací cena v Kč
- x_7 pojistná hodnota
- x_8 přijaté pojistné plnění
- y míra opotřebení

Tabulka 3: Míra opotřebení vozidel

MÍRA OPOTŘEBENÍ – bodové intervaly				
0-150	151-300	301-400	401-500	>501
provozní spolehlivost	hospodářský provoz	značné opotřebení = možná obměna vozidla	provozní nespolehlivost = efektivní obměna	snížená bezpečnost = nutná obměna

Zdroj: NKÚ

4. 4. 2 Vyhodnocení optimalizace

Výsledkem optimalizace pomocí navržené funkce a kritérií podle poměrových ukazatelů je několik vyřazených automobilů. Zde je uvedeno 10 automobilů s nejvyšším bodovým ohodnocením respektive s nejvyšší mírou opotřebení.

Tabulka 4: 10 vozidel s největší mírou opotřebení

Pořadí	Typ vozidla	Míra opotřebení	Doporučení dalšího postupu
1.	Škoda Octavia	874	vyřazení, náhrada novým vozem
2.	BMW 740 IALGH81	693	vyřazení, náhrada novým vozem
3.	Škoda Fabia	434	vyřazení, náhrada novým vozem
4.	Peugeot 807	428	vyřazení, náhrada novým vozem
5.	Škoda Octavia II.	399	vyřazení, náhrada novým vozem
6.	Škoda Fabia Combi	392	vyřazení z provozu bez náhrady
7.	VW Caravelle	388	zachování ve flotile, zvýšená údržba
8.	Škoda Octavia Combi	384	možnost přeřazení do jiného útvaru
9.	Škoda Roomster	382	zachování ve flotile, zvýšená údržba
10.	Škoda Fabia II.	380	vyřazení, náhrada novým vozem

Zdroj: Vlastní

Vozidla byla vyřazena z důvodu vysokého stáří, přiměřeného počtu kilometrů, vysokého rozsahu oprav, nevyhovujících emisí CO₂ či očekávané nespolehlivosti v dalším období apod. (Fleet management NKÚ, 2011).

Pokud je automobil zařazen mezi vozidla již nepotřebná, vyřazuje odbor hospodářské správy tento majetek pro nepotřebnost. Ve smyslu zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, je tento majetek bezúplatně převeden do jiné organizační složky státu nebo převeden úplatně, pokud státní instituce neprojeví zájem, a to prostřednictvím soutěže s cílem prodat nabízená vozidla za co nejlepší cenové podmínky. Vyřazená vozidla jsou schopná provozu a další majitel, ať jiná státní instituce či soukromá osoba, je může pár let využívat. Pro ocenění vyřazených vozidel zadává NKÚ vypracování externího znaleckého posudku. Podle zákonné povinnosti následuje poptávkové řízení, kde nejvyšší poptávka ceny nesmí být nižší než cena stanovená znaleckým posudkem. Finanční prostředky z prodeje směřují do příjmové stránky státního rozpočtu.

V procesu vyřazování vozidel odborem hospodářské správy je vždy jeden z vyřazených vozů ponechán do dalšího vyřazování v občasném provozu z důvodu nepředpokládaných poruch, havárií, technických výpadků, či zvýšeného výkonu kontroly. Z důvodů rizika

a odpovědnosti za cizí majetek si NKÚ nepůjčuje externí vozidla a používání vozidel pro soukromé účely pro zaměstnance NKÚ je zakázáno. Výjimku k využití vozů k osobní dispozici mají prezident a viceprezident NKÚ. Toto užití vyplývá ze zákona č. 236/1995 Sb.

4. 5 Rozbor konkrétního investičního záměru

O realizaci, správu a samotné pořízení investic na NKÚ se stará odbor hospodářské správy, odbor informatiky, případně i bezpečnostní odbor. Tyto útvary zabezpečují materiálně technické zázemí pro činnost NKÚ.

Účelem této veřejné zakázky je obnova vozového parku NKÚ. I když pro NKÚ usnesení vlády nejsou závazná, při tomto investičním záměru se NKÚ řídil doporučením na základě usnesení vlády ČR o „Programu obměny vozového parku veřejné správy za ekologicky přátelská vozidla“ č. 1592 ze dne 16. prosince 2008. Realizace projektu vyřeší problém s vyraženými vozy, a bude mít tak pozitivní vliv na snížení množství výfukových plynů.

Pořízení nových automobilů je součástí koncepce fleet managementu NKÚ pro období 2011 až 2014, která spadá do programu Rozvoje a obnovy materiálně technické základny NKÚ od roku 2011. Tento program se člení na dva podprogramy a to: Pořízení, obnova a provozování ICT NKÚ a Reprodukce majetku NKÚ, kam spadá i obměna vozového parku. Základním cílem tohoto programu je zajistit účelné a efektivní pracovní prostředí a podmínky pro kontrolní činnost a práci zaměstnanců NKÚ v celorepublikové působnosti a přiblížení se podmínkám v zemích EU. Nezbytnou součástí programu je stanovení bilance potřeb a zdrojů financování programu.

Při pořízení nových automobilů a tím obnovení stávajícího vozového parku se NKÚ zaměřil na efektivní vynaložení výdajů na realizaci této akce. Tyto výdaje jsou součástí kapitálových výdajů. Efektivnost akce je založena na tom, že se NKÚ, snaží z přidělených rozpočtových zdrojů alokovaných pro obnovu vozového parku, dosáhnout maximálně možného prospěchu.

Rozpočet pro krytí potřeby nákupu a provozu flotily je navrhován odborem hospodářské správy. Při přípravě rozpočtu vychází i odbor hospodářské správy ze zásady opatrnosti, předpokládané opotřebení vozidel odpovídá jejich předpokládané životnosti. Na základě posouzení míry opotřebení vozidla a s přihlédnutím ke skutečnému stavu vozidla je v odůvodněných případech na základě optimalizace prodloužena doba provozu ve flotile. Odbor hospodářské správy při nákupu vozidel musí zohledňovat i provozní náklady automobilů.

Analýza provozních nákladů je prováděna odborem hospodářské správy v pravidelných intervalech. Náklady jsou sledovány a vyhodnocovány průběžně v různých úrovních jejich zpracování, nejpodrobnější je sledování nákladových druhů podle zakázek. Jednou ročně jsou potom prováděny komplexní rozborů celkových ročních nákladů a výkonů (Fleet management NKÚ, 2011, s. 72).

Tabulka 5: Rozbor výkonů a nákladů autoprovozu v meziročním srovnání 2007 – 2010

Zdroj: NKÚ

		celkem				průměr / 1 vozidlo			
		2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
výkony	km celkem					82 730	93 161	93 326	95 987
	km/rok	874 702	916 150	862 203	736 118	16 821	19 493	17 810	16 003
	PHM/rok	81 472	85 744	78 480	65 262	1 567	1 824	1 621	1 419
	l/100km					9,31	9,36	9,1	8,87
provozní náklady	PHM Kč/rok	2 483 496	2 765 565	2 173 333	2 078 759	47 760	58 842	44 893	45 190
	ø cena 1l PHM					30,48	32,25	27,02	31,85
	opravy	964 069	1 431 715	976 339	656 133	22 420	30 462	20 168	14 264
	auto materiál	301 820	335 660	552 100	182 925	6 860	7 142	11 404	3 977
	služby	329 262	622 211	459 538	815 774	6 456	13 239	9 492	17 734
	dál. známky	50 161	49 139	53 179	56 438	1 090	1 046	984	1 227
pojištění	povinné ručení	220 341	186 539	248 783	207 717	4 237	2 886	4 940	4 516
	havarijní pojištění	474 405	422 594	439 008	148 689	10 782	8 804	8 780	
	pojištění celkem	694 746	609 133	687 791	356 406	13 361	12 690	13 658	
	plnění od pojišťovny		460 724	232 680	100 393				
	náklady celkem	4 823 544	5 813 422	4 902 280	4 146 434	92 761	118 641	101 264	90 140
	náklady / km					5,51	6,09	5,69	5,63

4. 5. 1 Zadání veřejné zakázky

Nákup a samotné zadávání veřejné zakázky je organizováno NKÚ odborem hospodářské správy. Investiční záměr akce je projednáván v rozpočtové komisi včetně základních parametrů, požadavků na automobily či na váhy jednotlivých kritérií uplatňovaných při nákupu. Komise je poradním orgánem prezidenta a nemá rozhodovací pravomoc. Počet pořizovaných vozidel záleží na počtu vyřazených vozů. Tato komise je upravena

směrnicemi NKÚ a je složena ze členů, kteří mají hlasovací právo, kam patří: vrchní ředitel správní sekce, vrchní ředitel kontrolní sekce, ředitel kanceláře prezidenta NKÚ. Členové rozpočtové komise bez hlasovacího práva jsou: ředitel odboru bezpečnostního, ředitel finančního odboru, ředitel personálního odboru, ředitel odboru informatiky, ředitel odboru hospodářské správy, ředitel odboru III., vedoucí oddělení metodiky kontroly investic a veřejných zakázek. Činnost komise je upravena jednacím řádem NKÚ, který schvaluje prezident NKÚ.

Všechny nákupy jsou organizovány formou výběrového řízení a podléhají pravidlům stanoveným zákonem o zadávání veřejných zakázek č. 137/2006 Sb. Při pořízení vozidel využívaných v souvislosti s výkonem funkce prezidenta a viceprezidenta NKÚ se mimo jiné zohledňuje jejich využití při zahraničních služebních cestách, proto se do určité míry zohledňuje reprezentativnost automobilů.

Jedním ze základních pravidel zákona o zadávání veřejných zakázek je stanovení povinností zadavatelů, v našem případě je zadavatel NKÚ, tak aby nedocházelo k nekalým soutěžním praktikám a byla zajištěna ochrana hospodářské soutěže. Jelikož požadavky podle zákona o zadávání veřejných zakázek jsou zaměřeny na nediskriminační, transparentní, rovné jednání a formální náležitosti postupů zadavatele, nepodporují tak primárně maximalizaci užitku zadavatele. Je to dáno tím, že při nákupu není možné preferovat určitý typ nebo značku vozidel a tím naplnit základní pravidlo fleet managementu o snižování nákladů orientací na branding. To znamená, že při zadávání veřejné zakázky NKÚ nediskriminuje nabídky na konkrétní značku automobilu. Proto si odbor hospodářské správy musel nadefinovat klíčové vlastnosti pořízených vozidel, které jsou důležité pro nákup a obnovu vozového parku (Fleet management NKÚ, 2011, s. 52):

- kategorie pořizovaných vozidel
- základní, přípustné a nepřípustné požadavky na danou kategorii
- základní kritéria výběru a metoda jejich hodnocení
- rozpočtové možnosti a četnost nákupu

4. 5. 2 Parametry nákupu

Před vypsáním výběrového řízení si NKÚ nejprve musí stanovit určitá hodnotící kritéria nákupu a k nim vhodné parametry. Zadávají se pouze technické parametry vozidel bez ohledu na to, o jakou značku auta se jedná. Tyto parametry musí být v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek a také v souladu s požadavky a možnostmi NKÚ. Současně s určením kritérií nákupu musí být definovány minimální nezbytné a základní požadavky na vybavení vozidel. Zpravidla se jedná o minimální technické specifikace jako nejvyšší úroveň bezpečnosti, typ motoru, vybavenost atd. Hodnotící kritéria, k nim zvolené váhové hodnocení a minimální požadavky na vybavení vozidel stanovuje NKÚ podle typu automobilu, který pořizuje.

„Posuzované/hodnocené parametry pro rozhodnutí o výběru by měly vycházet z rozpočtových možností, požadavků na provoz i očekávaných užitečných vlastností vozidel“ (Fleet management NKÚ, 2011, s. 57). Ekonomická výhodnost nabídky bude stanovena jako součet součinů bodových hodnot a váhy daného kritéria. Hodnoty váhy daného kritéria nebo parametru vyjadřují pořadí významnosti parametrů nabízeného vozidla ve srovnání s potřebami zadavatele v kombinaci s předpokládanou cenovou diferenciací nabízených technických řešení.

Pro hodnocení a výběr nejvhodnější nabídky při nákupu automobilů byla vybrána tato hodnotící kritéria s přiřazenou váhou:

Tabulka 6: Hodnoty vah hodnotících kritérií

Kritéria	Váhy v %
Nákladovost nabídky	50
Bezpečnost	15
Výkon	8
Užitná hodnota	12
Vliv na životní prostředí	15

Zdroj: Vlastní

Nákladovost nabídky (NN)

Nákladovost nabídky je hlavním kritériem, které slouží pro posouzení nabídky z hlediska rozpočtových možností NKÚ. Tento parametr zahrnuje náklady na samotné pořízení, dále na provoz vozidla a jeho vyřazení. V teoretické rovině se toto kritérium dá snadno vyčíslit, jedná se však pouze o odhady. Skutečnost je vždy bohužel jiná. A to z toho důvodu, že ceny všech složek se v čase mění, také nemůžeme přesně stanovit rozsah a dobu provozu automobilu. Odhad budoucích hodnot skutečného průběhu vychází např. z očekávaných servisních nákladů, očekávané životnosti, předvídatelných daní, poplatků a pojistného, dále pak odhadu vývoje cen pohonných hmot, náhradních dílů či servisních poplatků.

Při hodnocení kritéria nákladovost je doporučeno využít faktory, které jsou v silném vzájemném vztahu s náklady na pořízení a jsou v okamžiku pořízení přesně známé, ověřitelné a tím i porovnatelné. Odbor hospodářské správy si zvolil tyto parametry:

- **Požizovací cena (PC)**

Požizovací cena v sobě zahrnuje nákupní cenu vozidla po započítání slev a daní včetně vedlejších složek pořízení jako cena přepravy, doplňků a vybavení, poplatky za přihlášení do registru atp. pro číselné vyjádření tohoto parametru bude nabídce s min. nabízenou hodnotou přiřazeno 100 bodů. V rámci dílčího kritéria Nákladovost nabídky bude tomuto parametru přiřazena váha 60%.

- **Spotřeba paliva (SP)**

Spotřeba paliva je stanovena podle hodnot uvedených výrobcem vozidla v l/100 km. Se spotřebou paliva budou také zohledněny i souvislosti např. s výkonem a emisemi. Při zpracování zadávací dokumentace jsou stanoveny intervalová omezení pro hodnocení daného kritéria. Úřad si stanovil základní hodnotu nákladů za pohonné hmoty vynaložené pro provoz 1 automobilu při najetí 150 tis. km a ceně pohonných hmot 35 Kč/l. Bodové hodnocení je pro nabídku s min. hodnotou přiřazeno 100 bodů a tomuto parametru je přiřazena váha 40%.

- **Sazba povinného ručení (SPR)**

Mezi kritérium nákladovost nabídky je zahrnuta i Sazba povinného ručení, která není

rozhodující, není bodově klasifikována, avšak při shodném hodnocení nabídek se k ní přihlíží. „Aktuální sazba zákonného pojištění dle smluvních podmínek NKÚ je zjištěná dotazem NKÚ u smluvního partnera na výši pojistky pro konkrétní typ vozidla. Odráží do značné míry velikost objemu motoru a její váha by při hodnocení měla odpovídat podílu celé kategorie na známých celkových provozních nákladech flotily resp., neměla by být vyšší“ (Fleet management NKÚ, 2011, s. 58).

Bezpečnost (B)

Bezpečnostní kritérium je dalším důležitým faktorem, který NKÚ zvolil při posuzování nabídek dodavatele. Na bezpečnostní kritérium se dá nahlížet ze dvou pohledů. První pohled je zabezpečení majetku před ztrátou hodnoty vlivem poškození nebo krádeží. Druhý pohled je zabezpečení posádky vozidla. Pro NKÚ je především důležitý druhý pohled, a to zabezpečení přepravovaných osob a řidiče ve vysokém standardu. NKÚ jako organizační složka státu je oprávněná se souhlasem Ministerstva financí uzavírat pouze pojištění majetku NKÚ, což vyplývá ze zákona č. 218/2000 Sb.

Při hodnocení a posouzení nabídek a typů vozidel z hlediska bezpečnosti je vhodné se zaměřit na porovnávání ochrany před rizikem následků při dopravní nehodě. Pomocí EuroNCAP a vybavení airbagy se stanovují minimální požadavky na vybavení automobilů před vypsáním výběrového řízení. Doporučenými parametry nákupu by mohly být také parkovací asistent či zabezpečení řadicí páky. Mezi bezpečnostní parametry, které jsou zahrnuty do hodnocení kritéria, zvolilo NKÚ:

- Kotoučové brzy na zadních kolech (KB)

„Pro číselné vyjádření parametru „KB“, bude nabídce splňující tento parametr přiřazeno 100 bodů, nabídce nesplňující tento parametr nebude přiřazen žádný bod. V rámci dílčího kritéria „Bezpečnost“ bude tomuto parametru přiřazena váha 40%“ (Fleet management NKÚ, 2011).

- Aktivní přední hlavové opěrky (AHO)

„Pro číselné vyjádření parametru „AHO“, bude nabídce splňující tento parametr přiřazeno 100 bodů, nabídce nesplňující tento parametr nebude přiřazen žádný bod.“

V rámci dílčího kritéria „Bezpečnost“ bude tomuto parametru přiřazena váha 30%“ (Fleet management NKÚ, 2011).

- Klimatizace s automatickou regulací teploty

„Pro číselné vyjádření parametru „AKZ“, bude nabídce splňující tento parametr přiřazeno 100 bodů, nabídce nesplňující tento parametr nebude přiřazen žádný bod. V rámci dílčího kritéria „UH“ bude tomuto parametru přiřazena váha 30%“ (Fleet management NKÚ, 2011).

Výkon (V)

Výkon vozidla záleží především na zvoleném motoru. Výkon by měl být dostačující především pro bezpečné předjíždění, na dostatečnou cestovní rychlost na dálnici, při plném zatížení a při stoupání. „Použité parametry by měly umožnit srovnání motorů různých objemů, výkonů a krouticích momentů a současně zohledňovat velikost a hmotnost vozidla, k jehož pohonu je určen“ (Fleet management NKÚ, 2011, s. 63).

- Relativní výkonost (RV)

„Relativní výkonost motoru se rozumí množství výkonu v kW na každý cm^3 objemu motoru. Je oprávněným zájmem NKÚ pořizovat vozidla výkonná, s objemem, na který je vázáno nízké povinné ručení. Nízký objem také zpravidla znamená menší váhu a tím menší dopady na životní prostředí. Lepšího výsledku při hodnocení tak dosáhne vozidlo s vyšším výkonem při jinak stejném objemu“ (Fleet management NKÚ, 2011, s. 63). Maximální počet bodu pro nejlepší nabídku je 100 a v rámci výkonového kritéria je stanovena váha 40%.

- Efektivní spalování (ES)

Dalším výkonnostním parametrem je efektivní spalování, kde je zohledněno množství spotřeby paliva na 100km v litrech a množství emisí CO_2 v g na ujeté km. V zájmu NKÚ je pořídit za vynaložené finanční prostředky takové vozy, které ujedou co nejvíce kilometrů na 1 litr spáleného paliva. Vyšší bodové hodnocení získají vozidla s vyšším výkonem, vyšším krouticím momentem či vozy s nižší spotřebou paliva. Váha pro daný parametr je 60%.

Užitná hodnota (UH)

„Užitná hodnota je subjektivní kritérium, které vnímá každý uživatel jinak. Navíc užitek nelze přesně měřit ani kvantifikovat“ (Fleet management NKÚ, 2011, s. 64). Přesto si NKÚ zvolilo několik základních vlastností ideálního vozidla. Pozornost je zaměřena na vnitřní a vnější prostor jako objem zavazadlového prostoru, počet přepravovaných osob či specifické požadavky na interiér a vybavení, které se mohou promítnout do konečné ceny vozidel. To znamená, že vozidla s lepším vybavením, respektive s lepší užitnou hodnotou, jsou také vozidla s vyšší cenou. Pozornost NKÚ je tak směřována k tomu aby získal vozy s co nejlepší užitnou hodnotou za co nejnižší cenu. Parametry užitné hodnoty pro zhodnocení nabídek jsou:

- **Plošné využití (PV)**

Tento parametr umožňuje porovnat různá vozidla a bere v úvahu různou efektivitu využití prostoru vymezeného půdorysem vozu. Pro porovnání vozidel je zohledněna vzájemná relace podílu mezi součinem počtu přepravovaných osob, objemem zavazadlového prostoru a dojezdem a součinem šířky, délky a hmotnosti určuje efektivitu využití půdorysu a hmotnosti vozidla, kdy větší poměr znamená lepší výsledek při hodnocení. Nabídce s max. nabízenou hodnotou bude přiřazeno opět 100 bodů a váha v rámci toho kritéria má hodnotu 60%.

- **Efektivita přepravy (EP)**

Tento parametr porovnává spotřebu paliva k pohotovostní hmotnosti vozidla. Provoz je efektivnější, pokud automobil na svou vlastní váhu na vzdálenost 100 km spotřebuje méně paliva. Nabídce s nejnižší spotřebou bude přiřazeno 100 bodů a váha v rámci kritéria užitné hodnoty je 40%.

Vliv na životní prostředí (VŽP)

Vliv na životní prostředí je jako kritérium nákupu přidáno komisí NKÚ teprve na základě usnesení vlády o obnově vozidel a podílu vozidel ekologicky šetrných ve státní správě. Toto kritérium je kladným rozhodnutím komise a zmenší se tak dopady na životní prostředí. Mezi hlavní parametry toho kritéria komise zařadila:

- Kombinované množství emisí CO₂ (MECO)

Tento parametr bere v úvahu množství emisí a umožňuje tak porovnávat nabídky automobilů z hlediska produkovaného CO₂. „Pro číselné vyjádření parametru „MECO“, bude nabídce s minimální nabízenou hodnotou přiřazeno 100 bodů. V rámci dílčího kritéria „VŽP“ bude tomuto parametru přiřazena váha 40%“ (Fleet management NKÚ, 2011).

- Systém Start-Stop (SS)

Systém start-stop funguje tak, že při zastavení vozidla se automaticky vypne chod motoru a při rozjezdu se motor automaticky nastartuje. Automobil tímto systémem šetří nezanedbatelné množství paliva, především ve městském provozu. Pro číselné vyjádření parametru „SS“, bude nabídce splňující tento parametr přiřazeno 100 bodů, nabídka nesplňující tento parametr neobdrží žádný bod. V rámci dílčího kritéria bude tomuto parametru přiřazena váha 30%.

- Pneumatiky s nízkým valivým odporem (PVO)

Tento systém s proškolením uživatelů na ekonomický způsob jízdy zabezpečuje snížení nákladů spojené s provozem vozidla. Pokud nabízené automobily budou splňovat tento parametr, bude jim přiděleno 100 bodů, nabídce nesplňující tento parametr nebude přiřazen žádný bod. Tomuto parametru je přiřazena váha 30% v rámci kritéria VŽP. „V rámci dílčího kritéria „VŽP“ bude tomuto parametru přiřazena váha 30%“ (Fleet management NKÚ, 2011).

Po stanovení výše zmíněných kritériích a parametrů nákupu NKÚ stanoví základní metodu hodnocení, kterou je distribuce bodové hodnoty neboli bonifikace lepších vlastností vozidel předem stanovených hodnot. Na základě porovnání nabídek v daných kritériích a jejich parametrech probíhá sumarizace výsledků a celkové srovnání nabídek. Hodnotící komise poté stanoví výsledné pořadí nabídek vozidel. Hodnotící komise při sumarizaci výsledků musí použít pro jednotlivá kritéria a jejich parametry vhodně zvolené váhy. Váhy by měly dodržet uvedené pořadí důležitosti daných kritérií, které jsou odvozeny z potřeb NKÚ.

Při porovnání nabídek jsou vymezena určitá omezení pro přidělování bodových hodnot.

U jednotlivých kritérií jsou buď stanovena určitá omezení, a to:

- **tvrdá** - pro dané kritérium je přesně stanovena požadovaná hodnota,
- **limitní** - možnosti nabídky jsou při hodnocení takového kritéria jednostranně omezovány,
- **intervalová** - nabídka je přípustná, pokud se hodnota kritéria nachází uvnitř intervalového rozpětí požadovaných hodnot,
- **variantní** - u tohoto kritéria je zpravidla předpokládáný nebo známý omezený okruh možných nabízených variant.

Pomocí distribuční funkce se zhodnotí dosažený počet bodů v daném parametru nebo kritériu. Za každý parametr lze získat maximálně možný počet 100 bodů. Teoreticky může nejlepší nabídka dosáhnout maximální hodnoty 500 bodů. Hodnotící funkce pro srovnání nabídek je ve tvaru:

$$\mathbf{HBI = f (NN; B; V; UH; VŽP)}$$

Konečná funkce vychází ze schématu vícerovnicového modelu, který je ve tvaru:

Nákladovost nabídky: $NN = PC + SP$

Bezpečnost: $B = KB + AHO + AKZ$

Výkon: $V = RV + ES$

Užitná hodnota: $UH = PV + EP$

Vliv na životní prostředí: $VŽP = MECO + SS + PVO$

Hodnocení body index: $HBI = NN + B + V + UH + VŽP$

Navržený funkční vztah je lineární a k jednotlivým parametrům jsou stanoveny váhy v podobě konstanty před kritériem. Ty jsou podle potřeb zadavatele v celkovém hodnocení nabídky a určují tak relace mezi jednotlivými parametry. Výsledný tvar funkce se

stanovenými váhami jednotlivých parametrů vychází takto:

$$\mathbf{HBI = 0,5NN + 0,15B + 0,08V + 0,12 UH + 0,15 VŽP}$$

Jednotlivá bodová ohodnocení nabídek podle dílčích kritérií pak budou vynásobena vahou daného kritéria. Na základě součtu výsledných hodnot u jednotlivých nabídek hodnotící komise stanoví pořadí úspěšnosti nabídek tak, že jako nejúspěšnější bude stanovena nabídka, která dosáhne nejvyšší hodnoty.

Dalším kritériem pro nabízené automobily jsou základní technické požadavky na osobní vozidlo. Jedná se o minimální požadavky na vybavení vozidla, přičemž minimální požadavky jsou přípustné a jiné provedení může být pouze lepší než požadované technické vlastnosti. Nesplnění minimálních požadavků povede k vyloučení nabídky automobilů. Do kategorie technických parametrů a požadavků na jejich vlastnosti NKÚ vymezil (Fleet management NKÚ, 2011):

Tabulka 7: Kritéria vozidel a minimálně požadované vlastnosti

kritéria	vlastnosti
třída	střední
stáří vozidla	nové, nepoužívané, vyrobené v roce vypsání soutěže
provozní schopnost	schválené k provozu v ČR
karoserie	dvouprostorová, pětidvéřová, pětimístná
motor	zážehový
emisní limity	EURO 5
převodovka	manuální, pětistupňová
brzdy	kotoučové na všech kolech
světla	obrysová, potkávací, dálková, mlhová
	s funkcí denního svícení nebo samostatnými světly pro denní svícení
	halogenová
airbagy	přední řidiče i spolujezdce
	boční vpředu
	hlavové vpředu i vzadu
sedadla	řidiče polohovatelné a nastavitelné výškově i ve směru vpřed vzad
	spolujezdce polohovatelné a nastavitelné výškově i ve směru vpřed vzad
	zadní dělené v poměru 2:3
	všechna sedadla vybavená nastavitelnými hlavovými opěrkami
	čalouněná látkou, tmavý design
volant	polohovatelný ve dvou osách
	s integrovanými prvky pro ovládání některých systémů vozidla
asistenční systémy	ABS
	stabilizační systém, který upravuje trajektorii průjezdu zatáčkou s cílem předcházení smyku
	system omezující prokluz kol zejména při rozjezdu na kluzké vozovce
	system s funkcí akustické a vizuální signalizace vzdálenosti od překážky před i za vozidlem
	system centrálního zamykání s dálkovým ovládním

	<p>system zobrazování aktuálních informací o jízdě především informací o průměrné spotřebě, momentální spotřebě, dojezdu, ujetých kilometrech a čase od počátku jízdy</p> <p>system denního svícení a akustické výstrahy rozsvícených světel při opuštění vozidla</p>
klimatizace	automatická, dvouzónová
kola	ocelová 15“, rezervní kolo plnohodnotné
okna	čelní okno tónované
	zadní okno vyhřívané
	boční okna elektricky ovládaná
vnější zrcátka	sklopná
	elektricky ovládaná z místa řidiče
	vyhřívaná
rádio	rádio s CD a reproduktory
zabezpečení řadicí páky	mechanické, zámek
stěrače	stěrače předního i zadní okna

Zdroj: NKÚ

Hodnotící kritéria, způsob hodnocení nabídek v dílčích hodnotících kritériích, hodnoty vah každého kritéria a minimální požadavky na automobil budou zaneseny v zadávací dokumentaci. Umožňují tak, co nejlepší přizpůsobení dodavatelů na poptávku NKÚ.

4. 5. 3 Vypsání výběrového řízení

Předmětem investice je pořízení čtyř nových, stejných referentských osobních vozidel v kategorii II. Účelem investice je obnova vozového parku zadavatele (NKÚ) a plnění „Programu obměny vozového parku veřejné správy za ekologicky přátelská vozidla“. Doba plnění veřejné zakázky je do 4 týdnů po podpisu kupní smlouvy. Počet vozidel v sekcích úřadu se nezvyšuje, dochází pouze k výměně stávajících vozů za nové. Výše nákladů na pořízení čtyř vozidel je odhadnuta na 1.784.400 Kč. Disponibilita zdrojů financování je plně kryta rozpočtem.

4. 5. 4 Zadávací dokumentace

Na úvod zadávací dokumentace musí být označena identifikace zadavatele. Tím je Nejvyšší kontrolní úřad České republiky se sídlem Jankovcova 1518/2, Praha 7. Kontaktní osobou této veřejné zakázky je ředitel odboru hospodářské správy.

V zadávací dokumentaci musí být stanoveny specifikované požadavky na případného dodavatele. Zadávací dokumentace je rozdělena na 8 částí a několik příloh. Jednotlivé části jsou rozděleny velkými písmeny A-H, přílohy číslicemi.

Část A zahrnuje veškeré základní informace: účel veřejné zakázky, předmět veřejné zakázky, předpokládaná hodnota, místo plnění, doba plnění apod.

Část B obsahuje krycí list nabídky, kde musí uchazeč vyplnit řadu osobních a obchodních informací.

V části C jsou požadavky na způsob zpracování nabídkové ceny. Cena musí být uvedena v české měně bez DPH, DPH a ceny včetně DPH v celkové výši za všechny čtyři automobily.

Část D obsahuje pokyny pro zpracování nabídky. V této části je uchazeč seznámen s tím, že může podat pouze jednu nabídku, jak má vyplňovat nabídkovou dokumentaci, tzn. v českém jazyce, v jednom originálním tisku a dvou kopiích, jak správně číslovat, seřadit a pokyn o tom, že nabídka musí být podána v řádně uzavřené obálce označené názvem zakázky: „Dodávka automobilů“ a nápisem „NEOTVÍRAT“.

V části E je vymezen předmět veřejné zakázky. Předmětem je dodávka 4 ks nových osobních automobilů, které musí splňovat technické požadavky na automobil a minimální požadavky na vybavení automobilu, které si NKÚ stanovila před výběrovým řízením.

Část F obsahuje kvalifikaci dodavatelů. Kvalifikaci splní dodavatel, který prokáže splnění základních kvalifikačních předpokladů, profesních kvalifikačních předpokladů,

ekonomických a finančních předpokladů, technických kvalifikačních předpokladů. Dodavatel musí prokázat kvalifikaci výpisem ze seznamu kvalifikovaných dodavatelů a musí se prokázat certifikátem.

V části G jsou stanoveny obchodní a platební podmínky (obecná ustanovení, předmět dodávky, doba a místo dodání, kupní cena, platební podmínky, dodání automobilů, vlastnické právo, nebezpečí škody, odpovědnost za vady, smluvní sankce, odstoupení od smlouvy a řešení sporů).

V poslední části H jsou obsaženy údaje o hodnotících kritériích. Je zde stanovena hodnota vah, způsob hodnocení nabídek a způsob přidělování bodového hodnocení. Základním hodnotícím kritériem je ekonomická výhodnost nabídky. Při rovnosti dosažených bodů bude rozhodující, která nabídka dosáhne vyššího počtu bodu v kritériu Nákladovost nabídky. Při stejné výši nabídkové ceny budou uchazeči vyzváni k podání nové cenové nabídky, ve které nabídková cena hodnocená v zadávacím řízení bude cenou maximální.

Přílohy obsahují čestné prohlášení, formulář kupní smlouvy a přehled technických požadavků na automobil.

4. 5. 5 Výběr vhodného dodavatele

Dne 6. 12. 2012 proběhlo 1. zasedání hodnotící komise, kde probíhal proces Otevírání nabídkových obálek, kde komise posuzuje kvalifikaci uchazečů. Vzhledem k tomu, že jeden z uchazečů nesplnil všechny podmínky výběrového řízení, byl požádán o doplnění technických parametrů, které v nabídce chyběly. Tím byl naplněn požadavek zásady rovného zacházení ke všem účastníkům výběrového řízení. Uchazeč do druhého dne chybějící materiály doplnil.

Dne 7. 12. 2012 proběhlo nové hodnocení nabídek a hodnotící komise v souladu se zákonem o veřejných zakázkách vybrala z pěti uchazečů vítěznou nabídku. Po kontrole, že

účastníci výběrového řízení splnili všechny technické a technologické požadavky na automobily, byl hodnotící komisí doporučen nejvhodnější dodavatel. Jako nejvhodnějšího dodavatele čtyř osobních automobilů doporučila firmu **Dispo družstvo invalidů**, se sídlem v Praze 4, jejíž cenová nabídka byla nejnižší. Výsledná cena za všechny čtyři osobní automobily tovární značky Renault Megane 1,6 od firmy Dispo, která zaměstnává zdravotně postižené osoby, činila 1.185.850 Kč. Vzhledem ke skutečnosti, že NKÚ aplikoval tzv. náhradní plnění, nemusel platit pokutu za nesplnění plnění povinného podílu zaměstnávání osob se zdravotním postižením.

Tabulka 8: Předložené nabídky

Pořadí	Dodavatel	Typ vozu	Nabídková cena vč. DPH
1.	Dispo družstvo invalidů	Renault Megan 1,6	1.185.850,-
2.	xxxxx	Citroën C4	1.275.600,-
3.	xxxxx	Opel Astra	1.340.688,-
4.	xxxxx	Škoda Octavia	1.434.348,-
5.	xxxxx	Volkswagen Golf	1.644.154,-

Zdroj: Vlastní

5 ZHODNOCENÍ VÝSLEDKŮ

Účelem investičního záměru byla obnova vozového parku NKÚ a plnění Programu obměny vozového parku veřejné správy za ekologicky přátelská vozidla, který byl přijat usnesením vlády České republiky.

Cílem hodnotící komise bylo vybrat nabídku, která bude nejvýhodnější z pohledu dosažení účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti. Tohoto cíle je dosaženo na základě předem stanovených kritérií výběru včetně správně nastavených vah jednotlivých kritérií. Při nastavování jednotlivých kritérií nesmí v žádném případě dojít ke zvýhodňování či upřednostňování potencionálních uchazečů. Kritéria musí být nastavena tak, aby byla splnitelná co největším počtem případných uchazečů. Zadavatelem bylo osloveno pět uchazečů, u kterých byl předpoklad splnění požadovaných podmínek.

Pro hodnocení výdajových aktivit realizovaných formou veřejného zadávání zákon o veřejných zakázkách stanoví dvě základní hodnotící kritéria, a to ekonomickou výhodnost nabídky nebo nejnižší nabídkovou cenu. Prvním krokem při hodnocení investice na NKÚ je porovnání, kolik z plánovaných výdajů na pořízení automobilů bylo ve skutečnosti vydáno. Z plánovaných výdajů na pořízení vozů ve výši 1.784.400 Kč, stanovených investičním záměrem akce, bylo ve skutečnosti vynaloženo pouze 1.185.850 Kč, rozdíl činí 598.550 Kč ušetřených v rámci programového financování NKÚ. Finanční prostředky na realizaci této akce jsou blokovány na účtu příslušné rozpočtové kapitoly, v rámci programového financování, a NKÚ tedy nemusí tyto finanční prostředky předem naspořit, nemají tedy dopad na jeho celkové hospodaření. Organizační složky státu, jakož i NKÚ, finanční prostředky nespoří, mají je vždy přiděleny na období jednoho roku a pokud je nevyčerpají, mohou je při dodržení stanovených podmínek využít formou nároků z nespotřebovaných výdajů.

Nákladovost nabídky, která byla nejdůležitějším kritériem, byla splněna tím, že zadavatel vybral dodavatele s nejnižší nabízenou cenou za vozidla, při splnění všech požadovaných parametrů. Výše ceny neměla vliv na kvalitu vozidel, protože ta již byla stanovena jako jedna z podmínek veřejné zakázky. K hospodárnému a efektivnímu vynaložení finančních

prostředků a k jejich nepřímé úspoře došlo také tím, že NKÚ realizoval zakázku od společnosti, která zaměstnává osoby s tělesným postižením. Tímto postupem NKÚ nejenže splnil podmínku ekonomické výhodnosti nabídky, ale i zároveň dodržel ustanovení zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, kdy v souladu s § 81 odebral službu od společnosti zaměstnávající tělesně postižené a splnil tak povinný podíl zaměstnávání takovýchto osob. NKÚ tedy nemusel odvádět finanční prostředky do státního rozpočtu za nedodržení zákona o zaměstnanosti.

Základním předpokladem hospodárné realizace investičního záměru je zejména dodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek. NKÚ při zadávání veřejné zakázky je povinen dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Aby úřad naplnil zásadu transparentnosti, veškeré údaje o zakázce musí být dohledatelné pro případ dalšího přezkoumání, aby zůstala tzv. auditní stopa. Výběrové řízení je potřeba připravit čitelně a předvídatelně, zároveň musí podléhat efektivní veřejné kontrole. Již při přípravě výběrového řízení je nutné stanovením jasných podmínek minimalizovat riziko korupčního jednání a eliminovat dohody mezi určitými skupinami dodavatelů.

Dále je riziko korupčního jednání eliminováno tím, že v NKÚ je zřízen odbor vnitřního auditu, který provádí vnitřní kontrolu veškerých finančních operací, dále všichni zaměstnanci jsou povinni dodržovat etický kodex NKÚ. NKÚ postupoval ve smyslu zásady rovného zacházení tím, že oslovil přímé zastoupení dodavatelů, tzn., že vůči všem dodavatelům v rámci celého řízení postupoval stejným způsobem.

Další zásadou, kterou byl NKÚ při veřejné zakázce vázán, je zásada zákazu diskriminace. Aby jako zadavatel naplnil tuto zásadu, musel požadavky na prokázání splnění kvalifikace stanovit přiměřeně, tedy nediskriminačně, tzn., že veřejná zakázka nemůže být tzv. „ušita na míru“ určitému dodavateli automobilů. Aby bylo zabráněno diskriminaci uchazečů, předem se ověřují nediskriminační parametry. Jedná se o postup, kdy se ověřuje, zda požadované parametry splňuje více dodavatelů. Zadávací dokumentace úřadu na předmětnou zakázku obsahovala jasně vymezené technické požadavky na vozidla.

Zákon o zadávání veřejných zakázek udává, jaké lhůty je povinen NKÚ stanovit pro jednotlivé fáze výběrového řízení. Délka lhůty musí být vždy určena s ohledem na předmět veřejné zakázky. Při určení lhůty by měl veřejný zadavatel přihlídnout zejména k době nezbytné pro zpracování a předložení nabídek dodavateli. Vzhledem k tomu, že se jedná o veřejného zadavatele a podlimitní veřejnou zakázku, musí být lhůta podle § 39 odst. 2 zákona kratší, než 15 dnů.

Podle § 146 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách se podlimitní veřejné zakázky zveřejňují ve Věstníku veřejných zakázek. Podle § 17 písm. w) veřejné zakázky se zveřejňují na profilu zadavatele, kterým se rozumí elektronický nástroj, jehož prostřednictvím zadavatel podle tohoto zákona uveřejňuje informace a dokumenty ke svým veřejným zakázkám způsobem, který umožňuje neomezený a přímý dálkový přístup, a jehož internetová adresa je uveřejněna ve Věstníku veřejných zakázek.

Vzhledem ke skutečnosti, že výše veřejné zakázky nepřekročila limit 3,395.000 Kč a zadavatelem byla podle § 2 odst. 2 písmeno a) zákona o veřejných zakázkách, Česká republika, postupoval NKÚ podle § 25 téhož zákona a použil zjednodušené podlimitní řízení.

Akce byla realizována v souladu se zákonem o veřejných zakázkách, v souladu se zákonem a rozpočtových pravidlech, v souladu s interními předpisy a etickým kodexem NKÚ. Při akci byla dodržena tři základní pravidla, a to účelnost, efektivita a hospodárnost, nedošlo k žádným nerovným či nediskriminačním postupům, nebyla uplatněna ani výjimka ze zákona o veřejných zakázkách. V závěru došlo k požadovanému hodnocení celé akce a to v souladu se zásadami programového financování.

K hodnocení akce dochází po šesti měsících od její realizace na základě zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, a vyhlášky č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku ve znění pozdějších předpisů. NKÚ provedl kontrolu celé akce a to v rámci programového financování, kdy postupoval podle výše uvedených předpisů, zdokumentoval celou akci, zhodnotil obsah investičního záměru, zkontroloval veškeré dokumenty a dále vyhodnotil, zda akce byla řádně evidována

informačním systémem.

Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o pořízení automobilů pro úřad, který je součástí veřejné správy, kde není hlavním cílem maximalizace zisku, nýbrž užitku, je posouzení efektivnosti investice těžkým úkolem.

V rámci zhodnocení efektivnosti investice musí být vymezeny přínosy a záporné dopady této akce. Přínos je jasně čitelný a to v tom, že došlo k výměně starých automobilů za nové, čímž došlo ke značné úspoře provozních nákladů, respektive došlo k obnovení takového majetku, jehož užívání by již bylo nevhodné. Pořízené automobily jsou šetrnější i k životnímu prostředí, a to s ohledem na požadavky ekologičnosti dodávky. Průběh investičního procesu byl standardní a nebyly řešeny žádné vážnější komplikace.

Efektivnost akce je zřejmá z dosažení maximálního celkového prospěchu z disponibilních zdrojů alokovaných pro obnovu vozového parku NKÚ. Při výběru pořizovaných vozidel je ekonomická výhodnost hodnocena v kritériích nákladovosti, bezpečnosti, výkonnosti, ekologičnosti, získané užítkovosti. Provozování nových vozidel po dobu jejich životního cyklu, tzn. do okamžiku optimalizace obnovy je efektivnější než provozování vozidel za hranicí životního cyklu. Důvodem je použití nižších nákladů na provozování vozidel při stejném způsobu provozu a zvyšování standardu bezpečnosti a ekologie u vozidel nových.

Pořízením automobilů a zařazením do užívání v roce 2012 byla investice ukončena. V současné době jsou automobily ve velmi dobrém stavu, fungují spolehlivě, bez poruch a havárií a pravidelně se odepisují. Při procesu zařazení do užívání byl majetek zařazen do příslušné odpisové skupiny a vytvořen odpisový plán.

Z dostupných dokumentů, informací a důkladným prověřováním celého procesu realizace zadávání veřejné zakázky až po faktické dodání zboží, mohu učinit závěr, že NKÚ jako úřad, jehož hlavní činností je kontrola efektivnosti, hospodárnosti a účelnosti vynakládaných finančních prostředků ze státního rozpočtu ostatními organizačními složkami státu, postupuje v oblasti veřejného zadávání zcela dle zákona o zadávání veřejných zakázek. Dospěl jsem k závěru, že provedení výběrového řízení a následná investice do vozového parku NKÚ byly příkladné z následujících důvodů:

- jasně stanovený investiční záměr akce
- jasně definované požadavky na uchazeče,
- přesně vymezené technicko – ekonomické parametry nákupu
- transparentnost a nestrannost rozpočtové a hodnotící komise.

Nejvyšší kontrolní úřad při veřejném zadávání postupoval nanejvýš hospodárně, veškeré procesy zpracovával vlastními odborně kvalifikovanými zaměstnanci, kteří dodržovali předepsané postupy, a nevyužíval pro realizaci této činnosti externí subjekty. Pokud by veškeré veřejné zadávání proběhlo způsobem realizovaným NKÚ, došlo by ke značné úspoře finančních prostředků ze státního rozpočtu.

ZÁVĚR

Cílem mé práce bylo zjistit a zhodnotit problematiku investiční oblasti ve vybrané organizaci veřejné správy v postupech zajišťování veřejných zakázek, a na základě zjištěných skutečností případně navrhnout efektivnější využití finančních prostředků NKÚ.

Ve své práci jsem nejprve popsal postavení NKÚ, jeho financování a způsob hospodaření s přidělenými rozpočtovými prostředky. Následně jsem popsal proces investování finančních prostředků NKÚ prostřednictvím programového financování. Poté jsem provedl analýzu stávajícího vozového parku, kde na základě potřeb NKÚ a nutné optimalizace vozového parku musela být vyřazena vozidla s nejvyšší mírou opotřebení.

V hlavní části práce se věnuji konkrétnímu investičnímu záměru, ve kterém NKÚ z důvodu nutné obměny vozového parku pořizuje čtyři nové automobily. Na základě šetření, které jsem prováděl v průběhu roku na NKÚ, jsem dospěl k pozitivnímu hodnocení hospodaření úřadu. Velkým přínosem této akce je i ten fakt, že NKÚ naplňuje nepovinné ustanovení Usnesení vlády ČR při obnově vozidel za ekologičtější vozidla. Především pak kladně hodnotím postup, přesné vymezení všech parametrů výběrového řízení a vzorové dodržování všech zákonných předpisů veřejného zadávání.

Problematika, která se zabývá veřejným financováním, je velmi široká a složitá. Základním předpokladem je dodržování právních norem, hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti vynakládaných omezených finančních prostředků organizačními složkami státu. Pro získání finančních prostředků z veřejných financí na hospodaření a financování investičních výdajů NKÚ je zapotřebí projít složitým procesem systému programového financování.

Pro svou diplomovou práci jsem si vybral právě Nejvyšší kontrolní úřad, protože jsem chtěl zjistit, zda úřad, který ostatní organizační složky kontroluje, přidělené investice realizuje hospodárně, účelně a efektivně a jde těmto složkám příkladem.

Závěrem lze konstatovat, že NKÚ hospodaří s přiděleným rozpočtem hospodárně, účelně a efektivně. V rámci procesu vynakládání finančních prostředků je kladen velký důraz na dodržování rozpočtové kázně nejen na vedení všech odborů úřadu, ale i Kolegium a na samotného prezidenta NKÚ. Probíhají zde předběžné, průběžné i následné kontroly nejen vnitřními kontrolními mechanizmy, ale i kontroly Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny parlamentu České republiky. Z výše uvedeného plyne, že v Nejvyšším kontrolním úřadu není potřebné činit v oblasti investování finančních prostředků žádné změny.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

- BAKEŠ, M. a kolektiv. Finanční právo. Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-667-0
- HENDRYCH, D. Správní věda, Teorie veřejné správy. 3. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, s. 232, ISBN 978-80-7357-458-1
- HAMERNÍKOVÁ, B. Veřejné finance. Praha: Victoria publishing, 1996, ISBN 80-7187-050-1
- KADEČKA, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. s. 408, ISBN 80-7179-794-4
- OCHRANA, F., PAVEL, J., VÍTEK, L. Veřejný sektor a veřejné finance. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, a.s., 2010, s. 264, ISBN 978-80-247-3228-2
- OCHRANA, F. Manažerské metody ve veřejném sektoru, Teorie, praxe a metodika uplatnění. 2. vydání, Praha: Ekopress 2007, ISBN 80-86929-23-X
- PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. Veřejný sektor- řízení a financování. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 488, ISBN 978-80-7357-936-4
- PEKOVÁ, J. Veřejné finance, úvod do problematiky. Praha: ASPI, 2005, s. 528, ISBN 80-7357-049-1
- PRŮCHA, P., POMAHAČ, R. Lexikon, Správní právo. 1. vydání. Ostrava: Sagit, 2002, s. 686, ISBN 80-7208-314-7
- STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. a kolektiv. Veřejná ekonomie pro školu i praxi. Havlíčkův brod: Computer Press, 1998, ISBN 80-7226-112-6

Seznam použitých právních předpisů

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

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Zákon č. 16/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

Vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku ze dne 11. prosince 2006 – investiční financování

ASPI – LIT31949CZ – komentář k zákonu č. 218/2000 Sb., 560/2006 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, 2008

ASPI – důvodová zpráva k zákonu č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Seznam použitých interních materiálů Nejvyššího kontrolního úřadu

Výroční zpráva 2011, vydal Nejvyšší kontrolní úřad České republiky v roce 2012

Výroční zpráva 2012, vydal Nejvyšší kontrolní úřad České republiky v roce 2013

Fleet management NKÚ, 2011, NKÚ, zpracováno odborem hospodářské správy, Sp. zn.: 262/12-NKÚ180/34/12