

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra ekonomických teorií



Bakalářská práce

**Zhodnocení hospodaření vybraných ministerstev
v ČR**

Marcela Tkadlecová

© 2015 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Katedra ekonomických teorií

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Marcela Tkadlecová

Ekonomika a management

Název práce

Zhodnocení hospodaření vybraných ministerstev v ČR

Název anglicky

Assessing the management of selected ministries in the Czech Republic

Cíle práce

Cílem teoretické části bakalářské práce je charakteristika fiskální politiky, státního rozpočtu a veřejných financí. Jsou zde vysvětleny základní pojmy, nástroje a principy, na kterých je fiskální politika postavena, a popsána struktura státního aparátu ČR.

Cílem praktické části je analýza hospodaření ústředních orgánů ministerstev ČR, především jejich výdajů, a provedení srovnání hospodaření těchto vybraných celků. V analýze jsou zohledněna navržená úsporná opatření vlád ČR, týkající se rozpočtů ústředních orgánů ministerstev.

Na základě zjištěných informací jsou zhodnoceny výsledky těchto úsporných opatření.

Metodika

K vypracování teoretické části je nutné vyhledat a zpracovat odborné knižní publikace, které se specializují na makroekonomickou teorii, fiskální politiku a veřejné finance. K doplnění informací je také využito internetových zdrojů. V této části jsou využívány metody popisu, charakteristiky a srovnání.

V analytické části autorka používá ke zpracování rozboru hospodaření jednotlivých ministerstev jednak informací zveřejněných na jejich internetových stránkách, a to závěrečných účtů a výročních zpráv, a také informací získaných přímým kontaktem ministerstev podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Na základě získaných podkladů budou analyzovány vybrané ukazatele ministerstev.

Doporučený rozsah práce

30 – 40 stran

Doporučené zdroje informací

- BRČÁK, J., SEKYRKA, B. 2010. Makroekonomie. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. str. 292. ISBN 978-80-7380-245-5.
- BRČÁK, J. 2012. Česká republika ve světle ekonomických teorií. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. str. 206. ISBN 978-80-7380-369-8.
- CZESANÝ, S. 2012. Ekonomický cyklus, hospodářská politika a bohatství zemí. 1. vyd. Praha : Oeconomica, 2012. str. 235. ISBN 978-80-245-1863-3.
- DVOŘÁK, P. 2008. Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize. 1. vyd. Praha : C.H. Beck, 2008. str. 343. ISBN 978-80-7400-075-1.
- HAMERNÍKOVÁ B., MAATYOVÁ A. 2010. Veřejné finance. 2. aktualiz. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010. str. 340. ISBN 978-80-7357-497-0.
- KOLEKTIV, 2010. Problémy optimalizace rozpočtové a fiskální politiky. 1. vyd. Praha : Matfyzpress, 2010. str. 131. ISBN 978-80-7378-150-7.
- KUBÁTOVÁ, K. 2011. Úloha veřejných financí v řešení problémů a dopadů současné krize. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. str. 159. ISBN 978-80-7357-609-7.
- MÁČE M., 2012. Účetnictví pro územní samosprávné celky, příspěvkové organizace a organizační složky státu. 1. vyd. Praha : Grada, 2012. str. 632. ISBN 978-80-247-3637-2.
- NOVÁKOVÁ Š., 2011. Reforma účetnictví ve vybraných účetních jednotkách. II. díl, Účetnictví organizačních složek státu a obcí. 1. vyd. Praha : Oeconomica, 2011. str. 167. ISBN 978-80-245-1797-1.
- PEKOVÁ J., PILNÝ J., JETMAR M., 2012. Veřejný sektor – řízení a financování. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2012. str. 485. ISBN 978-80-7357-936-4.

Předběžný termín obhajoby

2015/06 (červen)

Vedoucí práce

Ing. Daniela Spiesová

Elektronicky schváleno dne 3. 9. 2014

doc. Ing. Josef Brčák, CSc.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 11. 11. 2014

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 21. 02. 2015

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou bakalářskou práci "Zhodnocení hospodaření vybraných ministerstev v ČR" jsem vypracovala samostatně pod vedením vedoucího bakalářské práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu literatury na konci práce. Jako autorka uvedené bakalářské práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušila autorská práva třetích osob.

V Praze dne 16.3.2015

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala vedoucí bakalářské práce Ing. Daniele Spiesové za odborné vedení, cenné rady a připomínky při psaní bakalářské práce a za čas, který mi věnovala.

Dále bych ráda poděkovala kolektivům pracovníků styku s veřejností Ministerstva životního prostředí, Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva financí za poskytnutí podkladů potřebných k vypracování analytické části této bakalářské práce.

Zhodnocení hospodaření vybraných ministerstev v ČR

Assessing the management of selected ministries in the Czech Republic

Souhrn

Tato bakalářská práce se zabývá hospodařením vybraných ministerstev ČR v letech 2008 – 2013. Rozpočtové výdaje ústředních orgánů jsou hodnoceny s ohledem na úspory, kterých mělo být dosaženo v rámci reformních opatření.

Práce je rozdělena na dvě části, teoretickou a analytickou. V teoretické části jsou nejprve formulovány základní pojmy spojené s fiskální politikou, veřejnými financemi a rozpočtovou soustavou. Dále se práce zabývá veřejným sektorem ČR a možnostmi úspor v rámci reformy. Součástí teoretické části je i struktura veřejného sektoru, Ministerstva životního prostředí, Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva financí, které byly použity pro hodnocení hospodaření.

V analytické části jsou zpracovány běžné výdaje ministerstev. Nejprve to jsou rozpočtová omezení týkající se struktury ministerstev a běžné výdaje na platy. V další části se práce zabývá úsporami ve vybraných výdajích spojených s běžným chodem ministerstev. Na základě údajů v analytické části dochází k zhodnocení reformních opatření hospodaření v závěru práce. Z výsledků vyplývá, že všem zkoumaným ústředním orgánům se podařilo omezit výdaje od roku 2010, kdy se vláda na tyto reformy zaměřila. Je ale nutné dále hledat rezervy a úspory i v této oblasti státní správy.

Summary

This bachelor thesis deals with the management of selected ministries of the Czech Republic in the years 2008 - 2013. Budget expenditure of central bodies is evaluated with regard to savings, which should be achieved within the framework of the reform measures.

The work is divided into two parts, theoretical and analytical. In the theoretical part first formulated the basic concepts associated with fiscal policy, public finance and budget system. Furthermore, the work deals with the public sector, the Czech Republic and

possibilities of savings under the reforms. Part of theoretical section is the structure of the public sector, the Ministry of Environment environments, the Ministry of Justice and Ministry of Finance, which were used to evaluate management.

In the analytical part are worked the operating expenditures ministries. First, these are budgetary restrictions on the structure of ministries and operating expenditure on salaries. The next part deals with savings in selected expenditures related to the running of ministries. Based on the data in the analytical part is to evaluate the management reform measures in the conclusion. The results show that all the examined central authorities managed to curtail expenditures since 2010, when the government focused on these reforms. But it is necessary to seek further reserves and savings in the area of public administration.

Klíčová slova: fiskální politika, státní správa, veřejné finance, vláda, ministerstvo, hospodaření, běžné výdaje, kapitálové výdaje, úspory, reforma

Keywords: fiscal policy, public administration, public finance, government, ministry, management, operating expenditures, capital expenditures, savings, reform

Obsah:

1	Úvod.....	10
2	Cíl práce a metodika	12
2.1	Cíl práce	12
2.2	Metodika	12
3	Teoretická východiska	13
3.1	Fiskální politika	13
3.1.1	Nástroje fiskální politiky	13
3.1.2	Typy fiskální politiky.....	14
3.1.3	Omezení fiskální politiky.....	15
3.2	Veřejné finance	16
3.2.1	Normativní pohled na veřejné finance.....	17
3.2.2	Pozitivní pohled na veřejné finance.....	17
3.2.3	Rozpočtová soustava.....	18
3.2.4	Státní rozpočet	19
3.3	Veřejný sektor ČR	20
3.3.1	Funkce a činnost veřejného sektoru.....	20
3.3.2	Efektivnost veřejného sektoru	20
3.3.3	Úspory ve veřejném sektoru	21
3.3.4	Reforma veřejné správy	23
3.3.5	Vybrané dokumenty a strategie ČR k reformě veřejné správy.....	24
3.3.6	Reforma účetnictví státu	26
3.3.7	Kontrola ve veřejném sektoru.....	27
3.4	Struktura veřejného sektoru – instituce veřejné správy	27
3.4.1	Ústřední státní správa - ministerstva.....	27
3.4.2	Ústřední státní správa – ostatní orgány státní správy	28
3.4.3	Nezávislé orgány – Nejvyšší kontrolní úřad.....	28
3.5	Vybraná ministerstva	29
3.5.1	Ministerstvo životního prostředí.....	29
3.5.2	Ministerstvo spravedlnosti.....	30
3.5.3	Ministerstvo financí	30
4	Analytická část.....	32

4.1	Struktura, velikost a počet úředníků na ministerstvech	32
4.2	Průměrná mzda zaměstnanců ministerstva	35
4.3	Prostředky na platy a OPPP	36
4.4	Ostatní běžné výdaje	40
4.4.1	Nákup služeb.....	40
4.4.2	Nákup vody, paliv a energie	44
4.4.3	Ostatní nákupy	45
4.4.4	Nákup materiálu.....	47
4.5	Zhodnocení	49
5	Závěr	50
6	Seznam použitých zdrojů.....	51
7	Seznam obrázků, grafů a tabulek	53
8	Přílohy.....	54

1 Úvod

Hospodářská politika představuje cíle, nástroje, rozhodovací procesy a opatření v jednotlivých oblastech ekonomiky, které uskutečňuje stát jako nositel hospodářské politiky. Stát plní především úkoly vedoucí k efektivnosti hospodářství, stabilnímu rozvoji ekonomiky a rozděluje důchody ve společnosti. Dalším cílem této politiky je makroekonomická stabilizační politika, především zajištění cenové stability, podpora zaměstnanosti, růst reálného produktu a vyrovnané vztahy hospodářství se zahraničím.

Stát jako vykonavatel hospodářské politiky zřizuje organizační složky, prostřednictvím kterých rozhoduje o svém území a obyvatelstvu, o výkonu své moci, o svém uspořádání, o svých vztazích k jiným státům. Soubor těchto složek označujeme pojmem veřejná správa. Ministerstva, jako součást veřejné správy, představují centralizovanou přímou výkonnou moc státu.

Hlavním posláním veřejného sektoru je zajištění veřejných služeb a statků, které se přímo či nepřímo dotýkají každého občana. Stejně jako se s rostoucím pokrokem zvyšují nároky na nás všechny, zvyšují se i nároky na činnost veřejné správy. Vývoj a velikost veřejného sektoru ovlivňují faktory jako historie a tradice, sociální citění, demokracie, růst populace, faktory politické, změny vlád. Veřejné finance nepřetržitě rostou, proto se stále více dostává do popředí otázka hospodárného nakládání s nimi.

Finanční prostředky, se kterými stát hospodaří, jsou vždy rozdělovány nejen z hlediska ekonomického ale i politického. Zde je velmi důležitá odpovědnost volených politiků, protože rozhodnutí, které konají, mají vliv na celou společnost, konkrétně na užitek každého občana. Finanční prostředky jsou přerozdělovány pomocí rozpočtové soustavy. Každá organizační složka hospodaří s přidělenými financemi na straně příjmové a vydává je dle plánovaného rozpočtu na straně výdajové.

Výdajové hledisko veřejných financí je dnes velmi diskutovaná otázka související se stále vyvíjející se reformou veřejných financí. Reforma klade v této oblasti důraz především na efektivitu vynakládaných financí a na získávání úspor ve veřejné správě, ať už snižováním administrativy a byrokracie, potlačováním korupce nebo nepopulárními škrty ve státním rozpočtu.

Příjmy státního rozpočtu zajišťují z největší části daňoví poplatníci (občané). Zde je důležitým hlediskem transparentnost a otevřenost veřejné správy, neboť právě občané mají právo vědět, jak je nakládáno s jejich penězi. Důraz je kladen také na zdokonalení kontrolního systému v oblasti rozpočtových pravidel.

Až v posledních letech se reforma veřejných financí zaměřuje i na hospodaření samotných organizačních složek státu – ministerstev, především pod tlakem veřejnosti. Informace o této problematice jsou ale velmi neucelené. Na veřejnost pronikají pouze dílčí medializované skutečnosti. Jak vypadají běžné výdaje ministerstev v praxi, se pokusíme zde přiblížit.

2 Cíl práce a metodika

2.1 Cíl práce

Hlavním cílem této bakalářské práce je zhodnocení hospodaření vybraných ministerstev, především výdajové stránky státního rozpočtu, tedy přidělených finančních prostředků na správu samotného ústředního orgánu v letech 2008 až 2013.

Tento cíl zahrnuje následující dílčí cíle. V teoretické části charakterizovat fiskální politiku, veřejné finance, efektivní veřejnou správu a její strukturu. Jsou zde vysvětleny základní pojmy, nástroje a principy fiskální politiky a fungování veřejné správy. V praktické části je cílem analýza vybraných ukazatelů hospodaření tří ministerstev ČR a provedení srovnání hospodaření těchto vybraných celků. V analýze jsou rovněž zohledněny navržená reformní opatření vlád ČR a na základě zjištěných skutečností zhodnoceny výsledky těchto úsporných opatření.

2.2 Metodika

K vypracování teoretické části jsou vyhledány a zpracovány knižní publikace, které se specializují na makroekonomickou teorii, fiskální politiku, veřejné finance a strukturu veřejného sektoru. K doplnění informací je použito dalších odborných zdrojů nalezených především na internetu, a to materiály týkající se reformy veřejného sektoru, strategie, projekty a programová prohlášení vlády a informace o činnosti analyzovaných ministerstev.

V analytické části jsou ke zpracování rozboru hospodaření jednotlivých ministerstev použity zdroje zveřejněné na internetových stránkách, zejména závěrečné účty a výroční zprávy jednotlivých kapitol. Dále jsou použity informace získané přímým kontaktem ministerstev podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Na základě získaných podkladů jsou analyzovány vybrané ukazatele hospodaření ministerstev.

3 Teoretická východiska

3.1 Fiskální politika

3.1.1 Nástroje fiskální politiky

Fiskální (rozpočtová) politika je nástrojem hospodářské politiky v „rukou“ vlády. (Brčák, 2012) Rozpočtová je proto, že stát ji uskutečňuje pomocí rozpočtové soustavy. Hlavním cílem fiskální politiky je ekonomický růst, udržení vysoké zaměstnanosti a cenové stability, tlumení výkyvů a dopadů hospodářského cyklu. Státní rozpočet soustřeďuje veřejné zdroje na financování produkce veřejných statků, na kompenzaci negativních externalitních efektů, na sociálně motivovanou redistribuci důchodů, a to bez snahy ovlivnit makroekonomické reálné proměnné, např. tempo ekonomického růstu. (Dvořák, 2008) Nástroje fiskální politiky představují dvě základní skupiny, vestavěné stabilizátory a záměrná opatření, označovaná také jako diskreční politika.

Vestavěné (automatické) stabilizátory jsou opatření státu, které po svém zavedení působí automaticky, aniž by vyžadovaly další zásahy ze strany státních orgánů. J. Brčák a B. Sekera ve své publikaci uvádějí, že: „*Stabilizátory vláda instaluje do hospodářství, aby napomáhaly trhu zajistit efektivní využití výrobních zdrojů a aby se skutečně vyrobený produkt co nejméně odchyloval od potenciálního produktu; mají tudíž přispívat k minimalizaci výkyvů hospodářského cyklu.*“ (Brčák, a další, 2010) Vláda nemusí v reakci na cyklické výkyvy ekonomiky přijímat bezprostředně zvláštní opatření, a i přesto bude docházet k samovolnému zmírnění těchto výkyvů. (Pavelka, 2007) Patří sem především progresivní daně z příjmu, princip pojištění v nezaměstnanosti, sociální transfery, subvence do zemědělství a výkup zemědělských přebytků. Progresivní důchodová daň je dána pohyblivou sazbou daně závislou na výši základu. Čím vyšší základ daně, tím vyšší sazba daně. Pokud tedy rostou příjmy obyvatelstva, zvyšují se i vybrané daně. Podpory v nezaměstnanosti pomáhají udržet poptávku. Při jejich vyplácení klesá poptávka pomaleji. Oba tyto stabilizátory přispívají k nižšímu výdajovému multiplikátoru ekonomiky a to má stabilizační vliv na úroveň produkce a zaměstnanosti.

Vestavěné stabilizátory jsou účinné pouze při zachované stabilitě cen. Na tom se shodují monetaristé i keynesiánci. Podle monetaristů vestavěné stabilizátory urychlují reakci trhu

na poruchy v ekonomice. Neovlivňují spotřebitele ani firmy a nezvyšují tak nestabilitu hospodářství. Keynesiánci považují vestavěné stabilizátory k odstranění poruch ekonomiky za nedostačující a zdůrazňují nutnost používat i druhý nástroj fiskální politiky, záměrná opatření.

Záměrná (diskrétní) opatření jsou prosazována státem jako krátkodobá opatření, která vyžadují schválení státními orgány, v ČR parlamentem. Vestavěné stabilizátory omezují cyklické výkyvy ekonomiky, nemusí však vést k jejich úplnému odstranění. Vláda proto přijímá další opatření na základě svého volného rozhodování – to označujeme jako diskreční politiku. (Pavelka, 2007) Státní orgány přijímají rozhodnutí ohledně změn daňových sazeb, změn ve struktuře výdajů státního rozpočtu a změn ve výši jednotlivých položek výdajů rozpočtu. Konkrétně to jsou např. změny míry zdanění fyzických a právnických osob, změny výše sociálních dávek, výdajové programy, programy pro podporu zaměstnanosti, změna výdajů na státní správu.

Monetaristé se nepřiklánějí k záměrným opatřením. Ovlivňují firmy i domácnosti a vytvářejí nestabilní prostředí pro jejich rozhodování. Prognózy o vývoji hospodářství nejsou přesné a nelze tudíž zaručit, že tyto záměrná opatření povedou ke stabilizaci ekonomiky. Keynesiánci naopak považují tyto opatření za účinná. Reakce trhu na poruchy je pomalá, lze tyto poruchy včas rozeznat a korigovat.

3.1.2 Typy fiskální politiky

Z hlediska účinku rozlišujeme expanzivní a restriktivní fiskální politiku. Expanzivní fiskální politika si klade za cíl zvýšení HDP a snížení míry nezaměstnanosti, a to i za cenu vyšší inflace. Restriktivní fiskální politika se zaměřuje na snížení míry inflace, a to i za cenu snížení HDP (respektive snížení tempa růstu HDP) a vyšší nezaměstnanosti. (Hamerníková, a další, 2010)

Účinnost fiskální politiky můžeme zkoumat prostřednictvím různých modelů, např. obecně známý je model IS-LM (vztah peněžního trhu a trhu zboží a služeb) nebo model AS-AD (model agregátní nabídky a poptávky). Závěry získané z těchto modelů jsou podobné, ale musí být splněny některé podmínky. Ekonomika se musí nacházet pod úrovní potenciálního produktu, to znamená, že musí mít volné produkční kapacity. Dále v ekonomice musí existovat nezaměstnanost a nesmí zde být tlaky na zvyšování mezd.

Vzhledem ke stanovenému cíli a rozsahu této práce zde nejsou zmíněné modely podrobně rozebrány. Více o těchto modelech lze nalézt v odborné publikaci Brčák, J.; Sekera, B. Makroekonomie.

3.1.3 Omezení fiskální politiky

Mechanika stabilizační fiskální politiky působí dojem jednoduchého nástroje, pomocí kterého může vláda snadno ekonomiku ovlivňovat. V reálné ekonomice ale přistupují další faktory, např. mění se sklon ke spotřebě a sklon k investování, spotřebitelské preference, očekávání ekonomických subjektů, poptávka po tuzemské produkci. Tyto hospodářsko-politické nástroje ale nejsou schopné přesně zacílit a predikovat problém. „Jemné doladování“ ekonomiky pomocí fiskální a monetární politiky není možné, neboť hospodářsko-politické nástroje nepůsobí s takovou přesností, jak to předpokládají učebnicové příklady, které jsou v zájmu objasnění jejich podstaty zjednodušené. (Jurečka, 2010)

Zjednodušení reality, které je největší výhodou užití makroekonomických modelů, je však současně i jeho slabinou. (Dvořák, 2008) Modely si vybírají pouze proměnné se vztahem k cíli analýzy a opomíjejí další kauzální vztahy proměnných. V neposlední řadě nejsou modely schopné zachytit vliv politických faktorů.

Jednotlivé ekonomické subjekty se rozhodují samostatně. V důsledku jejich chybných rozhodnutí může nastat pokles HDP. Pokud na tento vývoj reagujeme expanzivní fiskální politikou, víceméně navozujeme situaci tzv. morálního hazardu: nenutíme jednotlivé subjekty, aby se zodpovědně rozhodovaly, aby své jednání a jeho důsledky zvažovaly. (Hamerníková, a další, 2010) Mnoho příčin kolísání HDP lze podle B. Hamerníkové a A. Maaytové odstranit jinými nástroji než expanzní politikou, např. deregulací a zvýšením svobody podnikání, zlepšením právního prostředí, odstraněním byrokracie a korupce.

Vliv fiskální politiky na agregátní poptávku, produkt a zaměstnanost není tak velký, jak předpokládají keynesiánci. Je zeslabován **vytěšňovacím efektem vládních výdajů**. Samotný růst vládních výdajů vede k omezení soukromých výdajů a potlačuje tak účinek tohoto vládního opatření. Vládní výdaje vytěšňují soukromé přímo (přímo je nahrazují) nebo nepřímo. Nepřímo znamená, že pokud stimulujeme poptávku po výrobcích a službách, stimulujeme i poptávku po penězích, což vede ke zvýšení úrokové míry a opět k zeslabení účinku fiskální politiky.

Vytěšňovací efekt můžeme eliminovat kombinací fiskální a monetární politiky. V první fázi vyvolá fiskální expanze růst produktu a nežádoucí růst úrokové míry. V druhé fázi upravíme monetární politikou (ovlivněním množství peněz v oběhu) úrokovou míru na původní hodnotu. Časté změny úrokových měr vytvářejí nejistotu v rozhodování o investicích a narušují realizaci konečných cílů stabilizační hospodářské politiky. (Brčák, a další, 2010)

Časové zpoždění představuje časový posun mezi uvědoměním si státního zásahu, délkou rozhodovacího procesu státních orgánů a časový posun přizpůsobení se domácností a firem státnímu opatření. Příliš často se stávalo a stává, že nástroje začnou působit opožděně a v situaci, která je odlišná od té, v níž byly nástroje iniciovány a nastaveny. (Jurečka, 2010) V důsledku setrvačnosti se stává, že expanzivní nástroje fiskální politiky působí ještě v době, kdy by bylo třeba uplatnit nástroje restriktivní politiky.

Podle J. Brčáka a B. Sekery (2010) patří do bariér účinnosti fiskální politiky vedle vytěšňovacího efektu a časového zpoždění také veřejný dluh a péče o něj.

3.2 Veřejné finance

Ekonomické vztahy jsou úzce spojeny s pohybem peněz, který se vyznačuje dobrovolností a živelností. Živelnost a dobrovolnost je typická jak pro finance podnikové, tak pro finance domácností; neplatí však pro finance veřejné, tzn. ty peněžní vztahy, kterých se účastní stát. (Dvořák, 2008) V oblasti veřejných financí platí vztahy nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti. Nenávratnost znamená, že plátcí peněžní částky, např. daně, nevzniká nárok na její vrácení ani na jinou protislužbu. Princip neekvivalence představuje nesoulad mezi rozdílnou výší zaplacených částek a službou poskytovanou státem. Nelze požadovat s větší částkou více služeb. Nedobrovolnost představuje skutečnost, že peníze od ekonomických subjektů do státu musí být vynuceny především zákonem.

Existence veřejného sektoru je důsledkem selhání trhu. Veřejný sektor a soukromý sektor je charakteristickou symbiózou, vzájemně prospěšným soužitím v tzv. smíšené ekonomice. (Peková, a další, 2012)

3.2.1 Normativní pohled na veřejné finance

Normativní přístup k veřejným financím se opírá o teorii tržního selhání. Zdůrazňuje veřejné finance jako společenskou potřebu, která má plnit tři základní fiskální funkce. Funkce alokační má zvýšit efektivnost tržní alokace zdrojů. Deformace tržních cen vede k neefektivní alokaci zdrojů. Příčiny deformace tržní ceny, na které se především zaměřuje normativní teorie, jsou problémy veřejných statků, problémy externalit a nedokonalé konkurence. Funkce redistribuční spočívá v přerozdělování důchodů ve snaze zmírnit nerovnoměrnost bohatství ve společnosti. Veřejné finance představují nástroj ke zmírnění sociálních problémů. Stabilizační funkce ovlivňuje ekonomické aktivity a jejich výkyvy způsobené hospodářským cyklem. Jedná se o fiskální expanzivní a restriktivní zásahy státu.

V souvislosti s plněním tří základních funkcí normativní politiky, tedy v souvislosti s rozšiřováním úkolů, a uplatňováním expanzní fiskální politiky se mění pohled na vyrovnanost státního rozpočtu. Expanzní fiskální politika je považována za řešení závažných makroekonomických problémů, např. nezaměstnanosti, a rozpočtový deficit představuje méně podstatný problém. Fiskální nerovnováha, která se projevuje trvalými rozpočtovými deficity a růstem veřejného dluhu, se postupně stává zcela běžným rysem státního finančního hospodaření. (Dvořák, 2008) Zatímco většina významnějších směrů ekonomické teorie, s výjimkou rozvětvené keynesiánské hypotézy, hodnotí rozpočtový deficit negativně, ve fiskální praxi naprosté většiny zemí, bez ohledu na jejich velikost, ekonomickou vyspělost a politickou orientaci, převládají dlouhodobé rozpočtové deficity. (kolektiv, 2010)

3.2.2 Pozitivní pohled na veřejné finance

Pozitivní pohled na veřejné finance vyvstává z teorie veřejné volby, která představuje kritiku vládních zásahů. Vychází z toho, že selhává nejen trh, ale i stát a jeho představitelé. Veřejná volba představuje proces, kterým se individuální preference spojují do preferencí a rozhodnutí kolektivních (veřejných). (Halásek, 2012) Vedle samotných občanů – voličů se na procesu veřejné volby podílejí další subjekty, z nichž nejdůležitější jsou (opět z hlediska ekonomické teorie) politici, politické strany, zájmové skupiny a byrokracie. (Rektořík, 2007)

Existuje řada pochybností o schopnostech státních institucí realizovat účinnou hospodářskou politiku, pochybností o vůli politiků prosadit ušlechtilé zásahy a pochybností o logice kolektivní volby. I pochybnosti o státu jsou součástí této teorie. Stát není svrchovaný, spravedlivý, řídicí celek, nemá jednotnou vůli. Je pouze jedna část ekonomického celku, i když významná, opírající se o moc. Hlavními důvody státních selhání jsou pak omezené informace především voličů, zájem politiků prosazovat zájmy pouze svých voličů, negativní externality, které vyvolávají vládní rozhodnutí, a monopolní pozice vlády bez motivace k efektivnosti.

Tato teorie nepopírá normativní přístupy a existenci tržního selhání, ale zdůrazňuje, že vládní zásahy nemusí být vždy řešením problému, výsledkem přerozdělovacího procesu není prospěch všeobecný, ale skupinový. Celkový objem přerozdělování v konkrétních zemích i struktura jak na příjmové, tak na výdajové straně je proto vždy spíše důsledkem politického boje než aplikací poznatků ekonomické teorie. (Dvořák, 2008)

3.2.3 Rozpočtová soustava

Hospodaření s veřejnými financemi je napojeno na státní rozpočet. Veřejná správa má přiděleny finance, které vystupují jako příjmy státního rozpočtu, a na základě plánu s nimi hospodaří. Vykazuje je jako výdaje státního rozpočtu.

Rozpočtová soustava je částí finančního systému, který v každé zemi ovlivňují různé faktory, politické a územní uspořádání, velikost veřejného sektoru, tradice. Nahlížíme na ni z různých hledisek jako na soustavu peněžních fondů, soustavu rozpočtových vztahů nebo soustavu orgánů a institucí. Rozpočtovou soustavou rozumíme soustavu veřejných rozpočtů (včetně rozpočtových vztahů fungujících uvnitř této soustavy) a institucí, které zabezpečují tvorbu, rozdělování, užití a kontrolu toků jednotlivých okruhů finančních prostředků v rámci této soustavy. (Hamerníková, a další, 2010)

V ČR je soustava veřejných rozpočtů rozdělena na státní rozpočet a rozpočty místní. Rozhodující postavení ve všech zemích má státní rozpočet, který má charakter zákona. Státní rozpočet České republiky se podílí přibližně 80% na příjmech a výdajích celé rozpočtové soustavy. (Peková, a další, 2012). Rozpočty se sestavují na jedno rozpočtové období, ve většině zemí shodné s kalendářním rokem.

Z ekonomického hlediska plní veřejné rozpočty tři hlavní funkce, alokační, redistribuční a stabilizační, které vycházejí z normativního pohledu na veřejné finance. Další funkcí je funkce kontrolní a řídicí, kdy se rozpočet stává základem pro vnitřní řízení jednotlivých institucí a současně umožňuje kontrolu např. vládou nebo i veřejností. Rozpočet podává přehled, co chce vláda nebo samospráva udělat, a má tedy i funkci informativní. Plní také funkci autorizační, je závazný a musí být mocí výkonnou respektován.

Veřejný rozpočet je nástrojem rozpočtové politiky a stabilizační fiskální politiky, představuje finanční plán na rozpočtové období.

3.2.4 Státní rozpočet

Sestavení státního rozpočtu by se mělo řídit rozpočtovými zásadami, které se utvářely řadu let. Rozpočtová skladba má jednotné povinné třídění stanovené vyhláškou Ministerstva financí. Všechny peněžní operace veřejných rozpočtů musí být jednotné, zaznamenané peněžním (cash) principem, s možností konsolidace, tj. kumulace jednotlivých veřejných rozpočtů bez dvojího načítání. Rozeznáváme čtyři hlediska třídění rozpočtové skladby. Z hlediska odpovědnostního se třídí příjmy a výdaje podle správců kapitol. Státní rozpočet má několik kapitol, které představují např. Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády a jednotlivá ministerstva, Český statistický úřad, Státní dluh, Všeobecná pokladní správa a další (podrobně uvedeno v příloze č. 1). Třídění podle příjmových a výdajových druhů je hledisko druhového třídění. Z hlediska odvětvového se třídí příjmy a výdaje podle odvětví. Uvnitř soustavy veřejných rozpočtů se třídí výdaje z hlediska konsolidačního.

Pro hodnocení rozpočtového salda, pro rozpočtové plánování a analýzy se dělí státní rozpočet na běžnou a kapitálovou část. Běžná část rozpočtu bilancuje běžné, každoročně se opakující příjmy a běžné, každoročně se opakující výdaje, z nichž stále větší podíl představují obligatorní výdaje (neboli zákonné, neboli mandatorní), na jejichž financování je potřebné získat dostačující a v čase stabilní veřejné příjmy. (Peková, a další, 2012) Kapitálová část představuje spíše jednorázové, neopakující se příjmy a výdaje. Podrobné členění běžných výdajů je vidět v příloze č. 2.

Jak vláda v uplynulém rozpočtovém období skutečně hospodařila, ukazuje státní závěrečný, který má také přesně danou strukturu a rozsah.

3.3 Veřejný sektor ČR

3.3.1 Funkce a činnost veřejného sektoru

K základním činnostem, respektive ekonomicko-sociálním funkcím veřejného sektoru patří zajistit potřebné veřejné statky, na produkci veřejných statků efektivně alokovat finanční prostředky soustředěné v rozpočtové soustavě s pomocí přerozdělovacích procesů. (Peková, a další, 2012) Veřejný sektor plní tři základní funkce, ekonomickou, sociální a politickou. Ekonomická funkce má zajistit veřejné statky a eliminovat následky negativních externalit. Je efektivní, když jsou veřejné statky zabezpečovány veřejnou správou, protože u nich jinak dochází k tržnímu selhání. Sociální funkce zajišťuje služby především pro sociálně slabší občany, sociální péči, činnost neziskových organizací. Politickou funkcí se rozumí využití veřejného sektoru v procesu veřejné volby, jeho činnost je přímo ovlivňována hospodářskou politikou.

Úkolem veřejného sektoru je vytvořit podmínky pro správné fungování soukromého sektoru, prostřednictvím zajištění infrastruktury, zákonodárství, bezpečnosti a vzdělání pomoci ekonomickému růstu. I stát vytváří poptávku a tím pomáhá růstu zaměstnanosti v soukromém sektoru. Ovlivňuje podmínky pro zkvalitnění lidského života, a to zvyšováním vzdělání a kvalifikace občanů, zvyšováním životní úrovně obyvatel, umožňuje i sociálně slabším občanům využívat statky produkované ve školství, zdravotnictví, sociálních službách prostřednictvím přerozdělování.

D. Halásek představuje ve své práci veřejnou správu jako manažera veřejné ekonomiky. Veřejná správa je subjektem i objektem veřejné politiky, realizátorem a koordinátorem a kontrolorem jedné z jejích částí tj. veřejné ekonomiky. (Halásek, 2012)

3.3.2 Efektivnost veřejného sektoru

Největším problémem veřejného sektoru je zajistit jeho efektivnost. Ve veřejném sektoru je často problém zajistit maximální hospodárnost na vstupu (v minimalizaci nákladů na zajištění veřejných statků) a maximální užitek (často obtížně kvalifikovatelný a zjiřitelný) na výstupu pro občany. (Peková, a další, 2012) Efektivnost veřejného sektoru může ovlivnit soukromý sektor jako jeho konkurent. Jako konkurent vytváří tlak na kvalitu a hospodárnost veřejného sektoru. Předpokladem této konkurence musí být kvalitní zákony a fungující právní prostředí.

Efektivnost může ovlivňovat také konkurence uvnitř veřejného sektoru. Protože instituce uvnitř veřejného sektoru jsou financovány prostřednictvím rozpočtu, je vytvářen tlak na zajištění užítku pomocí hrozby zrušení institutu nebo nepřidělení peněžních prostředků. Vytvářet toto konkurenční prostředí je úkolem veřejné správy, která veřejný sektor řídí. Nezanedbatelnou roli hraje v řízení i kvalifikace a profesionalizace pracovníků veřejného správy a celého sektoru. Práce pro veřejnost vyžaduje vysoce kvalifikované pracovníky, ale je méně ohodnocena než práce v soukromém sektoru, což je demotivující.

Na druhou stranu ve snaze zmaximalizovat své prostředky přidělené rozpočtem nebo udržet existenci úřadu je vytvářen dojem důležitosti a potřebnosti. Náklady na veřejnou správu stále rostou a dochází k zbytečné byrokratizaci. Řešením je jediné kvalitní a nezávislá kontrola, která ovšem taktéž odčerpává přerozdělované peněžní prostředky.

V rámci rozpočtové soustavy vzniká problém, kdy je kladen příliš velký důraz na existenci veřejného sektoru a jeho organizační složky. B. Hamerníková a A. Maaytová ve své publikaci říkají, že: „*Tím může při sestavování rozpočtu docházet k tomu, že jsou upřednostňovány výdaje na provoz (běžné výdaje) na úkor výdajů na modernizaci a inovaci (výdajů kapitálových).*“ (Hamerníková, a další, 2010) Při institucionálním financování podporujeme organizační strukturu, o níž nevíme, zda finance skutečně potřebuje, a nesledujeme zde žádné výstupy, tedy výsledky. Protikladem je programové financování, kdy podporujeme účelové aktivity a cíle. Výsledky jsme schopni porovnat se stanovenými cíli a vhodnými hodnotícími metodami stanovovat hospodárnost, efektivnost a účelnost vynaložených výdajů.

Při analýze efektivnosti veřejných výdajů musíme zohlednit, že rozpočet v podstatě odčerpává část soukromých investic, aby je přerozdělil. Proto při rozhodování o alokaci veřejných výdajů je třeba požadovat, aby veřejné prostředky přinášely buď vyšší užitek než soukromý sektor, anebo stejný užitek s nižšími náklady. (Lajtkepová, 2013)

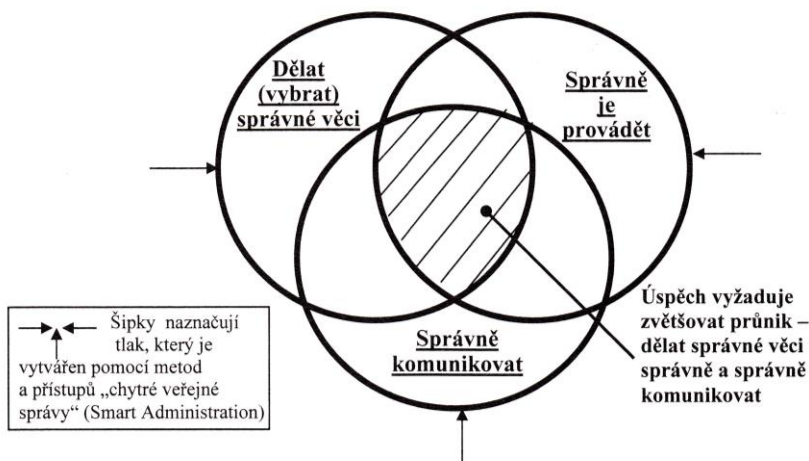
3.3.3 Úspory ve veřejném sektoru

Pro fungování veřejné správy jsou nutné zdroje, které jsou jednotlivým složkám veřejné správy přidělovány prostřednictvím státního rozpočtu. Často dochází k plýtvání těmito zdroji, tedy k jejich nevhodnému, neefektivnímu a neúčelnému používání. Pokud chceme toto plýtvání odstranit, musíme nalézt úsporná opatření. „Úspory ve veřejném sektoru“ můžeme vymezit jako dodatečné zdroje, které byly (budou) získány veřejným

sektorem v důsledku racionalizačních opatření ve srovnání s původně realisticky kalkulovanými zdroji. (Ochrana, a další, 2012)

F. Ochrana a M. Potůček (2012) ve své knize „Dosahování úspor a omezování plýtvání ve veřejném sektoru“ považují za východisko právě používání tří principů: hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti, kterým říkáme také „3E“ z angličtiny Efficiency, Effectiveness, Economy. Hospodárnost představuje hodnocení nákladů na splnění stanovených cílů, efektivnost je hodnocení vztahu mezi vstupem a výstupem – hodnotí samotnou cestu k dosažení cíle a účelnost je kritériem hodnocení výsledku v porovnání s cíli. Tato teorie „3E“ je východiskem reformních programů Smart Administration. Tento model vyvažuje tři základní principy: vybrat a dělat správné věci, správně je provádět a správně komunikovat uvnitř i navenek organizace. Popisuje mnoho metod např. metody řízení kvality, zvyšování výkonnosti, metody strategického řízení, metody personálního řízení a podpory manažerského rozhodování, metody finančního řízení a rozpočtování, controlling, reporting, řízení rizik. Každá tato metoda je předmětem samostatného rozsáhlého výzkumu, který je nad rámec této práce.

Obrázek 1: Smart Administration



Zdroj: Ochrana, a další, 2011

Z dalších konceptů, které je možné využít pro efektivní fungování veřejné správy, je „dobré vládnutí“. Good Governance (dobrá veřejná správa nebo dobré vládnutí) je

v dokumentech OSN zmiňován od roku 2000. (Ochrana, a další, 2012) Tento model by měl fungovat současně s uplatňováním tří základních principů modelu Smart Administration. Dodržovat zásady zákonnosti, rovnoprávnosti, nestrannosti, proporcionality, právní jistoty, zásadu konání v přiměřené časové lhůtě, zásadu participace, úcty k soukromí a zásadu transparentnosti. Tyto zásady a další pravidla jsou rozpracována v dokumentu vydaném Radou Evropy v roce 2007 jako doporučení pro členské země EU o dobré veřejné správě „Doporučení členskými zeměmi CM/Rec (2007)7 o dobré veřejné správě/good governance“.

Oba zmiňované modely jsou základem pro reformní opatření vedoucí k hospodárnější a efektivnější veřejné správě v zemích EU.

3.3.4 Reforma veřejné správy

V současné době probíhá ve většině vyspělých zemí reforma veřejného sektoru zaměřená na efektivnější rozdělení kompetencí, zlepšení účinnosti řízení, využívání metod managementu, zlepšení veřejné a občanské kontroly. Postupně, i když zatím s relativně malými výsledky se pozornost soustředila i na zvýšení efektivnosti veřejných výdajů na všech úrovních veřejné správy. (Peková, a další, 2012)

Reforma v ČR vycházející ze zásad stanovených Evropskou unií má široké pojetí, od reformy územní veřejné samosprávy až po reformu ústřední státní správy a modernizaci a zefektivnění celé veřejné správy. Byla zpracována řada dokumentů a strategií, na kterých se podílely především ministerstva a vláda České republiky. Reformy vycházejí ze základních dvou teorií Smart Administration a Good Governance, zohledněny byly i některé teorie vycházející z hospodaření soukromého sektoru.

Reformní strategie na sebe navazují, řeší body reformy podle skutečnosti, čeho již bylo dosaženo a čeho se má dosáhnout. Reforma veřejné správy je zpracována jako celek, dotýká se všech stránek veřejného sektoru. Zde se zmiňujeme pouze o bodech týkajících se struktury a efektivnosti veřejné správy.

Z posledních analýz aktuálního stavu veřejné správy zpracovaných Ministerstvem vnitra ČR však vyplývá, že reforma ústřední státní správy a modernizace a zefektivnění veřejné správy jako celku vůbec realizovány nebyly. Dosavadní reformy probíhaly pouze na úrovni územní veřejné správy. Poprvé za vlády kabinetu Petra Nečase vláda zakotvila reformní

opatření ve svém programu v roce 2010 a během své působnosti schválila i úsporná opatření pro rok 2013 až 2015, která kromě jiného obsahovala i snížení výdajů kapitol a zjednodušení administrativy, agend a rušení duplicit ve státní správě. Současná koaliční vláda ČSSD, hnutí ANO 2011 a KDU-ČSL zakotvila již ve své koaliční smlouvě jako prioritu vlády: „*Inventura a rekonstrukce státu. Racionalizace hospodaření státu. Audit každého rezortu. Audit majetku státu. Zákaz pro stát obchodovat s firmami s nejasným vlastníkem. Odstranění všech forem plýtvání veřejnými prostředky. Transparentní nákupy. Elektronizace faktur ve státní sféře a transparentní zveřejňování výdajů placených z peněz daňových poplatníků, včetně zakázek malého rozsahu. Posílení řídicího a kontrolního systému veřejné správy a rozšíření pravomocí NKÚ.*” (ČSSD, a další, 2013) Je ale otázkou, jestli to není pouze snaha o zviditelnění politických stran, anebo opravdové řešení problému. Za hlavní příčinu zaostávání reformy veřejné správy by mohl být uveden nedostatek politické vůle.

3.3.5 Vybrané dokumenty a strategie ČR k reformě veřejné správy

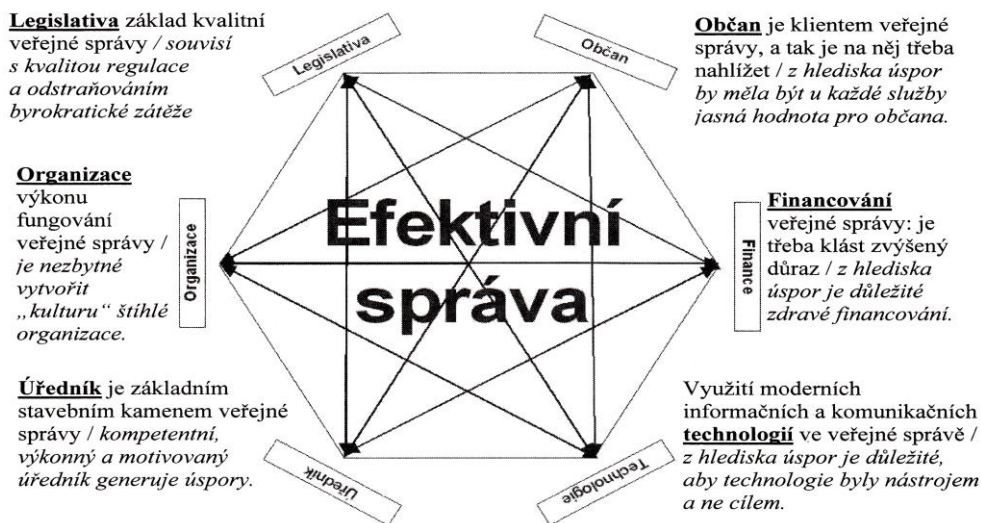
Strategie realizace Smart Administration v období 2007 – 2015:

V dokumentu „Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby, Strategie realizace Smart Administration v období 2007 – 2015“ jsou stanoveny klíčové problémy státní správy a rozděleny do několika skupin: lidské zdroje, řízení, regulace a proces její tvorby, informační a komunikační technologie, finance a efektivita jejich vynakládání.

Důležitá část je zde věnována hodnocení výkonu a efektivitě správy. Dobře fungující a spolehlivá veřejná správa je nezbytným faktorem ekonomického růstu. Bohužel však neexistují objektivní indikátory pro hodnocení její kvality a efektivitě. (MVČR, 2007) Tato problematika hodnocení výkonu veřejné správy se stává zatím vždy úkolem další reformní strategie.

K reformě veřejné správy je nutné přistupovat komplexně a systematicky. Dokument navrhuje pohlížet na veřejnou správu jako na hexagon s vrcholy legislativa, organizace, občan, úředník, technologie a finance, a uvědomovat si jejich vzájemnou provázanost.

Obrázek 2: Hexagon MV ČR doplněný autory publikace o problémech dosahování úspor ve veřejné správě



Zdroj: Ochrana, a další, 2012

Národní program reforem České republiky 2011:

Národní program reforem České republiky 2011 je příspěvek ČR k plnění programu Strategie Evropa 2020, kde si státy Evropské Unie stanovily dobrovolné cíle v oblasti koordinace hospodářských politik. Jedním z bodů v rámci konsolidace veřejných financí je bod „Efektivní veřejná správa a boj proti korupci“. Zaměřuje se na tři základní body.

Zajistit správně fungující vztah mezi náklady ve veřejných institucích a produktivitou práce těchto institucí. Tlak na zefektivnění státní správy nebude plynout primárně ze snižování počtu zaměstnanců, ale především ze strukturálních opatření, které mají za cíl zvýšit produktivitu státní správy a zejména její pozitivní vliv na konkurenceschopnost. (ÚVČR, 2011) Předpokladem je zavedení měřitelnosti výkonu statistickými metodami, zavádění moderních metod řízení, zvýšení kvalifikace státních zaměstnanců.

Druhý bod se zabývá efektivnější a úspornější veřejnou správou. Úsporná opatření představují sjednocení agend a institucí, zamezení jejich zdvojení, sdílení administrativních činností chodu institucí, centralizace systému a zajištění jeho průhlednosti, elektronizace ve veřejné správě a s ní spojené snížení počtu úkonů a vytvoření informační základny pro veřejnost a soukromý sektor a vytvoření ústřední státní správy s jednotným řízením lidských zdrojů.

Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR v letech 2014+:

Novým dokumentem vydaným Ministerstvem vnitra v roce 2014 je „Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR v letech 2014+“. Tento dokument obsahuje i návrhy opatření ke zlepšení stavu v jednotlivých projednávaných oblastech a stanovuje jejich rizika.

Modernizace veřejné správy řeší zavedení jednotného systému hodnocení veřejné správy, a to měření a hodnocení výkonu, efektivity a hospodárnosti, sledování plnění úkolů, měření indikátorů v rámci Evropské Unie, kde bude hodnocena ČR podle postavení v žebříčku členských států. Veřejná správa jako specializovaná a relativně složitá činnost různých subjektů (orgánů) vyvolává zvýšené nároky na koordinaci a řízení. (MVČR, 2014) Modernizace chce zavést nové metody procesního a strategického řízení pro optimalizaci veřejné správy a rozšíření metod kvality běžně používaných v zemích EU. V rámci modernizace bude věnována pozornost snižování byrokratické zátěže u veřejné správy samotné, které dosud nebyla věnována taková pozornost.

Další oblastí je zdokonalení služeb eGovernmentu, kde byla zatím zbudována internetová informační síť, ale dosud nedostatečně pracuje bezpečná komunikační infrastruktura, jak mezi občany, soukromými subjekty a veřejnou správou, tak i komunikace mezi jednotlivými složkami veřejné správy samotné. Dokončení tohoto procesu by přineslo značné úspory v administrativě, které již byly definovány v dokumentu „Strategie Smart Administration – efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby 2007 – 2015“.

Další důležitou oblastí jsou opatření v rámci rozvoje a řízení lidských zdrojů ve všech oblastech veřejné správy a změna služebního zákona, aby bylo dosaženo profesionalizované a transparentní státní správy.

3.3.6 Reforma účetnictví státu

Jako součást reformy veřejných financí ČR byla v roce 2010 rovněž odstartována reforma účetnictví státu. Zavádění tohoto nového účetnictví státu bylo dokončeno v roce 2012. Jeho smyslem bylo přiblížit účetnictví veřejného sektoru účetnictví, které používá soukromý sektor. Za tuto reformu mělo odpovědnost ministerstvo financí. Reforma se týkala nejen nových právních předpisů v oblasti účetnictví, ale i elektronizace účetnictví a zajištění informací pro potřeby státu, monitorování, kontrolní činnosti a další.

3.3.7 Kontrola ve veřejném sektoru

Kontrola může být chápána nejrůznějšími způsoby, je součástí řídicího procesu veřejné správy. Plní funkci zjišťovací, pozorovací, hodnotící, nápravnou ale i např. poradenskou. Kontrola je chápána jako činnost, jejíž podstatou je zjišťování skutečného stavu a jeho hodnocení se stavem, kterého mělo být dosaženo. (Halásek, 2012)

Kontrola vnitřní je prováděna samotnými orgány veřejné správy, kontrola vnější je prováděna jinými orgány, a to orgány státu a občany. Předpokladem především kontroly občanů je transparentní a otevřená veřejná správa poskytující dostatek informací veřejnosti.

Je nutno brát také v úvahu, že každý společenský subjekt (tedy i organizace odvětví veřejného sektoru a potažmo veřejné správy) realizuje určité statky, má svá poslání, své cíle, potřeby a hodnoty a usiluje o jejich maximální uspokojení. (Rektořík, 2007) Musí být tedy neustále kontrolován státem, občany, politiky, ale i odběrateli, spotřebiteli a konkurenty.

3.4 Struktura veřejného sektoru – instituce veřejné správy

Organizační uspořádání veřejné správy, zásady její činnosti, její pravomoci a odpovědnosti jsou v demokratických zemích zakotveny v ústavě a navazujících zákonech.

Stát a jeho orgány – ústřední státní správa jsou centralizovanými orgány, rozhodování je koncentrováno v centru, rozhodovací pravomoc je soustředěna zde. Naproti tomu orgány územní samosprávy jsou orgány decentralizované, kdy část výkonu veřejné moci plní relativně samostatně. Centralizace a decentralizace se přitom v praxi nevyskytuje v čisté podobě, ale jedná se vždy o jejich kombinaci. (Horzinková, a další, 2013)

Eva Lajtkepová představuje ve své publikaci veřejný sektor takto: „*Můžeme ho definovat a nazývat různě, je vhodné ale potrhout, že je to prvořadě souhrn vztahů a činností mezi různými subjekty, z nichž vždy jedním je stát (nebo město, obec)*“ (Lajtkepová, 2013)

3.4.1 Ústřední státní správa - ministerstva

K výkonu pravomocí vlády slouží především ministerstva a jimi řízené úřady. Mezi nejdůležitější oblasti jejich působení patří obrana státu, zahraniční vztahy, veřejný pořádek a bezpečnost, hospodářství a finance. (Mišúr, a další, 2007) Ministerstva jsou zřízena a

jejich působnost stanovena zákonem – zákon č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných státních orgánů ČR. Zákon vymezuje i jejich pravomoc, zásady činnosti a vzájemné vztahy včetně vztahu vlády a ministerstev. V právních vztazích vystupují jako organizační složka státu. Sami mohou založit vlastní organizační složku, příspěvkové organizace, poradní a koordinační orgány.

Ministerstvo jako ústřední správní úřad má územně celostátní působnost a dílčí věcnou působnost. Řídí svěřené odvětví národní ekonomiky, řeší základní otázky, připravuje návrhy zákonů a předkládá je vládě. Kontroluje podřízené správní úřady a plní stanovené úkoly na úseku státního rozpočtu.

3.4.2 Ústřední státní správa – ostatní orgány státní správy

Tyto orgány mají také charakter správních úřadů s celostátní působností a specializovanou věcnou působností. V jejich čele stojí vedoucí a jsou podřízeny vládě. Obor působnosti těchto správních úřadů je užší a vztahuje se na odborně technickou problematiku. (Horzinková, a další, 2013) Patří sem např. Český statistický úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Podrobný soupis těchto státních orgánů včetně ministerstev, s uvedením označení jednotlivých kapitol, je uveden v příloze č. 1.

3.4.3 Nezávislé orgány – Nejvyšší kontrolní úřad

Mezi významné orgány vzhledem ke státní správě je nutné ještě zmínit Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ). Jako nezávislý orgán je pověřen kontrolou nad hospodařením se státním majetkem a nad plněním státního rozpočtu. NKÚ plní svoji funkci samostatně a není závislý ani na moci zákonodárné ani na moci výkonné. (Horzinková, a další, 2013)

Úřad se při kontrolní činnosti zaměřuje v první řadě na to, zda státní a další subjekty se svěřeným státním majetkem a prostředky nakládají účelně a hospodárně a zda přitom postupují v souladu s právními předpisy. (www.nku.cz, 2014)

Svá stanoviska ke zprávě o plnění státního rozpočtu a ke státnímu závěrečnému účtu předkládá Poslanecké sněmovně ČR. Kontrolní závěry NKÚ lze nalézt ve Věstníku NKÚ, který úřad vydává.

Kontrola představuje ve veřejné správě důležitý prvek řídicího procesu, poskytuje zpětnou vazbu pro plánování, jak lépe a efektivněji dosáhnout cíle.

3.5 Vybraná ministerstva

Pro hodnocení hospodaření byly zvoleny tři ministerstva. Ty byly vybrány na základě kontaktu podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Rozhodujícím kritériem byla ochota ústředního orgánu poskytnout informace, zpracování státních závěrečných zpráv a množství informací přístupných z jejich webových stránek.

3.5.1 Ministerstvo životního prostředí

Informace o činnosti ministerstva:

Ministerstvo životního prostředí je ústřední orgán státní správy a orgán dozoru ve věcech životního prostředí, především pro ochranu akumulace vod, vodních zdrojů, jakosti podzemních a povrchových vod, ochrany ovzduší, přírody a krajiny, ochrana zemědělského půdního fondu. Vykonává státní geologické služby, ekologický dohled nad těžbou a ochranu nerostných zdrojů. Důležitou oblastí je i zajištění odpadového hospodářství, lesního hospodářství, myslivosti a rybářství.

Prosazuje státní ekologickou politiku a posuzuje vlivy činností a jejich důsledků na životní prostředí, i těch, které přesahují hranice státu.

K zabezpečení a kontrolní činnosti vlády České republiky Ministerstvo životního prostředí koordinuje ve věcech životního prostředí postup všech ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy České republiky. (www.mzp.cz, 2014)

Organizační členění ministerstva:

Organizační struktura Ministerstva životního prostředí zahrnuje sedm sekcí v čele s ministrem Mgr. Richardem Brabcem. Přesné členění lze nalézt v příloze č. 3.

Činnost ministerstva je spojená s řadou jím zřízených organizací, především Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, Česká inspekce životního prostředí, Český hydrometeorologický ústav, Výzkumný ústav vodohospodářský T.G.M., správy národních parků a chráněných krajinných oblastí a další.

3.5.2 Ministerstvo spravedlnosti

Informace o činnosti ministerstva:

Ministerstvo spravedlnosti vystupuje jako ústřední orgán státní správy pro soudy a státní zastupitelství, vystavuje právní posudky k úvěrovým a garančním dohodám, kde ČR vystupuje jako smluvní strana. Dále je ústředním orgánem státní správy pro vězeňství, Ministerstvu spravedlnosti je podřízena Vězeňská služba ČR, zajišťuje její komunikační síť. Řídí probaci a mediaci.

Ministerstvo spravedlnosti zastupuje Českou republiku při vyřizování stížností na porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a jejích Protokolů a Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a koordinuje provádění rozhodnutí příslušných mezinárodních orgánů. (portal.justice.cz, 2014)

Organizační členění ministerstva:

Ministerstvo spravedlnosti je členěno do šesti úseků. Ministryní spravedlnosti je v současné době JUDr. Helena Válková. Podrobné členění je uvedeno v příloze č. 4.

Pod Ministerstvo spravedlnosti spadají další organizační složky státu a příspěvkové organizace, především soudy a státní zastupitelství na všech úrovních, Generální ředitelství Vězeňské služby ČR, Rejstřík trestů, Probační a mediační služba, Institut pro kriminologii a sociální prevenci a Justiční akademie.

3.5.3 Ministerstvo financí

Informace o činnosti ministerstva:

Ministerstvo financí je ústředním orgánem státní správy ve věcech státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, státní pokladny ČR. Řídí finanční trh, finanční hospodaření, účetnictví, daně, poplatky a cla, finanční kontrolu audit a daňové poradenství. Kontroluje hospodaření s majetkem státu, věci pojišťoven a penzijních fondů, tomboly a loterie. Připravuje a předkládá vládě návrhy zákonných úprav v oblasti měny a peněžního oběhu ve spolupráci s Českou národní bankou (ČNB). Sestavuje účetní výkazy za Českou republiku ze zajištěných účetních záznamů veřejné správy a provozuje informační systém pro nakládání s utajovanými informacemi mezi orgány veřejné moci.

V oblasti mezinárodních vztahů je orgánem pro správu věcí devizových spolu se správou pohledávek a závazků státu vůči zahraničí, zajišťuje ochranu zahraničních investic. Ministerstvo financí zajišťuje členství v mezinárodních finančních institucích a orgánech, např. v Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), v Evropské unii. V neposlední řadě koordinuje příjem zahraniční pomoci.

Organizační členění ministerstva:

Organizační struktura ministerstva je členěna do osmi sekcí, funkci ministr financí vykonává Ing. Andrej Babiš. Členění je zpracováno v příloze č. 5.

Mezi přímo řízené organizace Ministerstvem financí patří Generální finanční ředitelství (GFŘ), Generální ředitelství cel (GŘC), Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových (ÚZSVM), Státní tiskárna cenin (STC).

4 Analytická část

Na základě programového prohlášení vlády ČR (kabinet Petra Nečase) ze 4. srpna 2010 mělo dojít k množství reformních a konsolidačních opatření, které povedou k vyrovnanému rozpočtu v roce 2016. Opatření se týkala snížení počtu úředníků veřejné správy, snížení prostředků na platy, snížení výdajů spojených s provozem ústředních správních orgánů a jejich podřízených institucí. Rozbor hospodaření ministerstev vzhledem k záměrům vlády stanoveným v roce 2010 je proveden od roku 2008, tedy před tímto datem, až do roku 2013. Z těchto dat by mělo být patrné, jestli se navržená reformní opatření daří prosazovat v ústředních orgánech státní správy od rozhodného data, roku 2010.

Vzhledem k rozsahu práce zde budeme hodnotit pouze vybranou položku rozpočtové skladby – běžné výdaje, které významněji ovlivňují úspory na ministerstvech a přímo souvisí s běžným chodem aparátů. Kapitálové výdaje ústředních orgánů zde hodnoceny nebudou, protože představují spíše jednorázové, neopakující se výdaje.

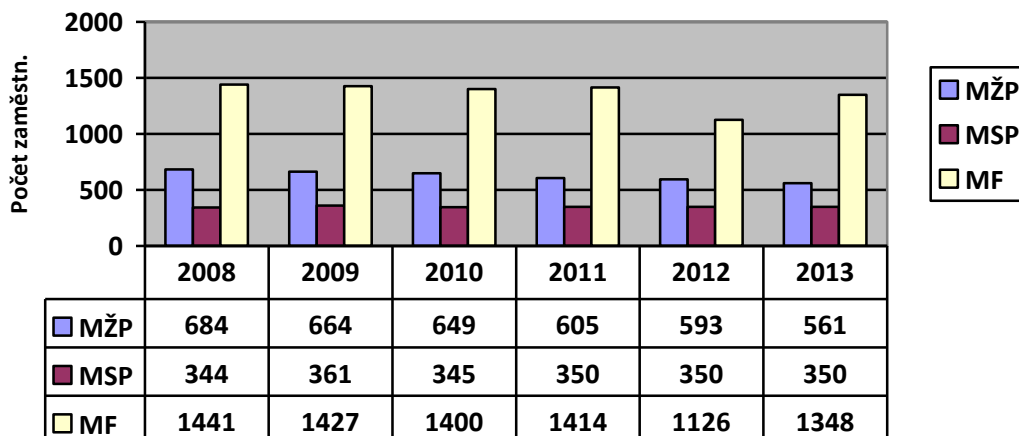
4.1 Struktura, velikost a počet úředníků na ministerstvech

V následujícím grafu je zachycen rozpočtem plánovaný počet zaměstnanců jednotlivých ministerstev.

Velikost ministerstva není rozhodující, odpovídá struktuře a činnosti ústředních orgánů. K Ministerstvu spravedlnosti a Ministerstvu financí vláda nenavrhl žádná úsporná opatření v oblasti zjednodušení agend a zrušení duplicit ve státní správě. K Ministerstvu životního prostředí vláda navrhla sloučení správních agend i v rámci samotného ústředního orgánu a s tím související změny v počtu zaměstnanců. To mělo být realizováno v průběhu roku 2013 vzhledem k nutnosti změny legislativy.

V následujících dvou grafech bude ukázáno, jak se navrhovaly změny počtu zaměstnanců podle schváleného rozpočtového plánu a jak se opravdu měnily podle skutečnosti.

Graf 1: Schválený počet zaměstnanců dle rozpočtu v letech 2008-2013

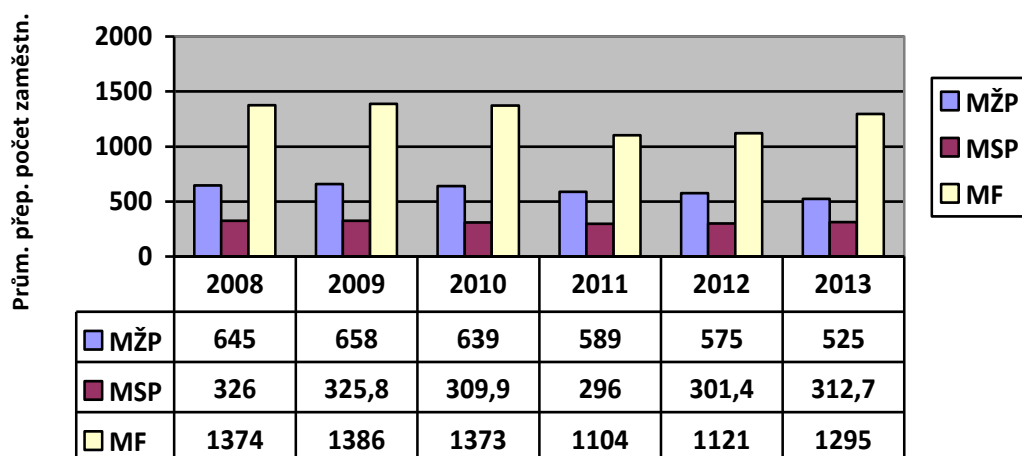


Zdroj: Vlastní zpracování z dat získaných přímo od ministerstev

Schválený počet zaměstnanců má klesající tendenci především na Ministerstvu životního prostředí, což je v souladu s vládním prohlášením a návrhem na další snižování počtu úředníků související se sloučením správních agend. Počet zaměstnanců měl klesnout v roce 2013 o 18,0 % oproti roku 2008. Na Ministerstvu spravedlnosti došlo k mírnému zvýšení navrhovaného počtu zaměstnanců pouze v roce 2009. Po roce 2010 je předpokládaný počet zaměstnanců konstantní. Z toho lze usuzovat, že snižování počtu úředníků má své limity a struktura ministerstva spravedlnosti je stabilní. Ministerstvo financí předpokládalo ještě v roce 2011 počet zaměstnanců podobný jako v předchozích letech před navrhovanými konsolidačními opatřeními. Až v roce 2012 navrhlo snížit počet zaměstnanců o 21,9 % oproti roku 2008. V roce 2013 má klesnout počet zaměstnanců pouze o 6,5 % oproti roku 2008. Důvodem jsou především organizační změny.

Následuje zhodnocení skutečného počtu lidí zaměstnaných na jednotlivých ministerstvech. Ministerstva tuto skutečnost vykazují pomocí ukazatele průměrný přepočtený počet zaměstnanců. Je to přepočet průměrného evidenčního počtu zaměstnanců ve fyzických osobách podle délky jejich pracovních úvazků na plnou pracovní dobu.

Graf 2: Průměrný přepočtený počet zaměstnanců dle skutečnosti v letech 2008-2013



Zdroj: Vlastní zpracování z dat získaných přímo od ministerstev

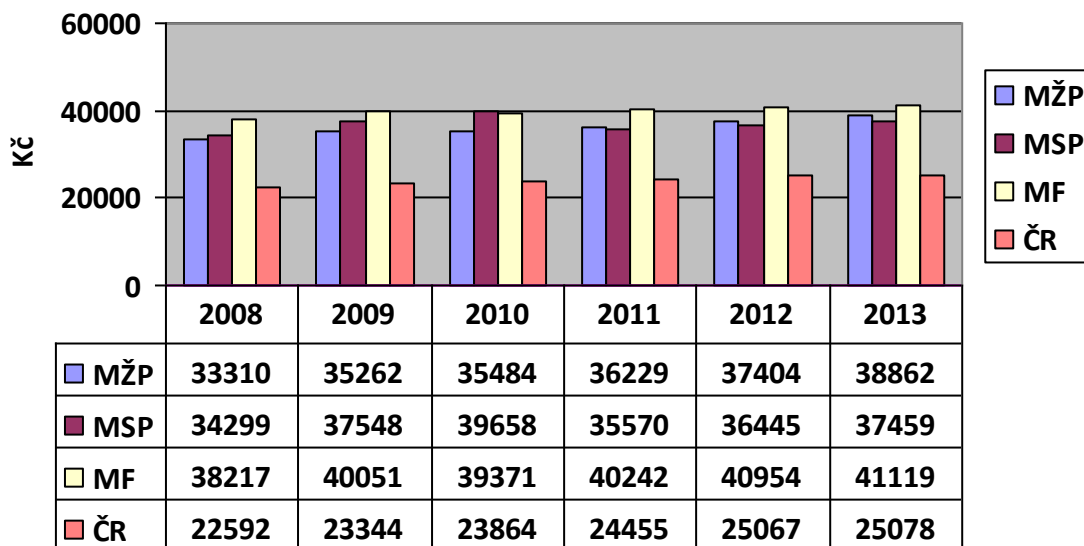
Z porovnání čísel pod grafem 1 a 2, tedy plánovaných úprav počtu zaměstnanců a skutečnosti, vyplývá, že žádné ministerstvo nepřekročilo rozpočtem stanovený počet zaměstnanců. Ministerstva v tomto ohledu dodržují schválený rozpočet a vládou navržená reformní opatření.

K předpokládanému snížení počtu zaměstnanců opravdu došlo ve všech ministerstvech. Počet zaměstnanců klesl na Ministerstvu životního prostředí v roce 2013 o 18,6 % oproti roku 2008, což odpovídá předpokladu snížení počtu o 18,0 % v rozpočtech 2008-2013. Na Ministerstvu spravedlnosti klesl skutečný počet zaměstnanců v roce 2013 o 0,04 % oproti roku 2008. Toto procento je zanedbatelné. Z toho tedy usuzujeme, že Ministerstvo spravedlnosti má konstantní a vyváženou strukturu. Ministerstvo financí snížilo počet zaměstnanců již v roce 2011 o 19,7 % oproti roku 2008 i přesto, že rozpočtový plán s tímto snížením počítal až od roku 2012. Zareagovalo tedy na navrhovaná reformní opatření. V roce 2013 se procento snížení počtu zaměstnanců zmenšilo na 5,8% oproti roku 2008 skutečně z důvodu především organizačních změn. Došlo k přesunu pracovních míst z Generálního finančního ředitelství na Ministerstvo financí k personálnímu zajištění nárůstu administrativních prací v oblasti povolování loterií a podobných her. Další nárůst byl např. způsoben vlivem centralizovaného auditního orgánu, který byl zřízen u Ministerstva financí.

4.2 Průměrná mzda zaměstnanců ministerstva

V této části bude zhodnocena výše platů zaměstnanců ministerstev. Bude porovnána s celorepublikovým mzdovým průměrem a posouzena vzhledem k vývoji inflace v ČR.

Graf 3: Průměrná mzda zaměstnanců v letech 2008-2013



Zdroj: Vlastní zpracování z dat získaných od ministerstev a Českého statistického úřadu

Průměrná mzda zaměstnanců všech hodnocených ministerstev má od roku 2008 do roku 2013 stoupající tendenci. Na Ministerstvu životního prostředí vzrostla od roku 2008 do roku 2013 o 16,7 %, na Ministerstvu spravedlnosti o 9,2 % a na Ministerstvu financí o 7,6 %. Největší nárůst je patrný u Ministerstva životního prostředí. Je to pravděpodobně způsobeno poklesem většího počtu zaměstnanců než na ostatních ministerstvech. Současný stav v roce 2013 je poměrně vyrovnaný u Ministerstva životního prostředí a Ministerstva spravedlnosti, kde se výše průměrných mezd liší o 1 403,- Kč. Odlišná od předchozích dvou ministerstev je průměrná mzda na Ministerstvu financí. Od Ministerstva spravedlnosti se liší o 3 660,- Kč. Její odlišnost je patrná i v předchozích letech.

Podle dat z Českého statistického úřadu vzrostla průměrná mzda v ČR od roku 2008 do roku 2013 o 11,0 %. Tento procentní nárůst převyšuje pouze Ministerstvo životního prostředí. Její výše je ale mnohem menší než u všech třech ústředních orgánů státní správy. V roce 2013 byla průměrná mzda v ČR menší oproti průměrné mzdě na Ministerstvu životního prostředí o 13 784,- Kč, na Ministerstvu spravedlnosti o 12 381,- Kč a na

Ministerstvu financí o 16 041,- Kč. Tyto částky jsou vysoké. Z toho rozhodně nevyplývá, že práce úředníků na ministerstvech je podhodnocená vzhledem k jejich míře odpovědnosti a nutné kvalifikaci s porovnáním s celorepublikovým průměrem.

Při spočítání bazických indexů pro rozdíly v jednotlivých letech dojdeme k průměrnému číslu 1 % jak u průměrných mezd na Ministerstvech tak i u celorepublikové průměrné mzdy. Meziroční nárůst se tedy nijak zvlášť neliší. Pokud tento meziroční nárůst budeme porovnávat s mírou inflace uvedenou v tabulce, pak je patrné, že nárůst kopíroval inflaci pouze v roce 2009, kdy byla také 1 %. V dalších letech byla inflace vždy vyšší. Průměrná mzda rostla pomaleji než cenová hladina spotřebitelských cen na všech posuzovaných ministerstvech i v celé ČR.

Tabulka 1: Míra inflace vyjádřená přírůstkem průměrného indexu spotřebitelských cen v ČR

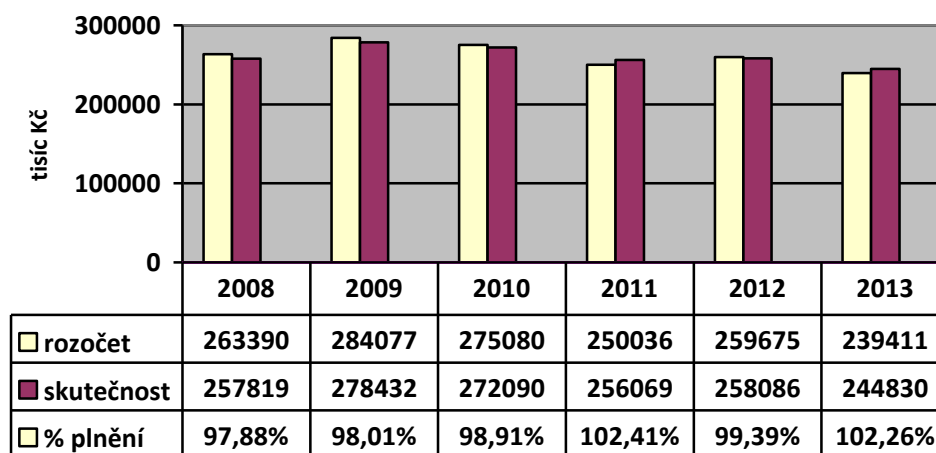
2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
1,00%	1,50%	1,90%	3,30%	1,40%

Zdroj: Vlastní zpracování z dat Českého statistického úřadu

4.3 Prostředky na platy a OPPP

Podle programového prohlášení vlády ze 4. srpna 2010 by měl objem prostředků na platy stagnovat nebo klesat, a to až do horizontu roku 2016. V následujících grafech zhodnotíme plnění tohoto prohlášení a rozpočtové plnění objemu mzdových prostředků.

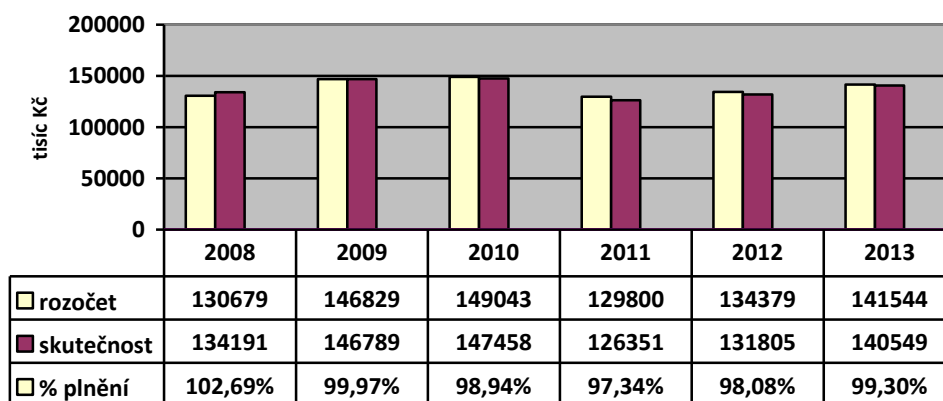
Graf 4: Přehled rozpočtovaných a čerpaných prostředků na platy ÚO MŽP v letech 2008-2013



Zdroj: Vlastní zpracování z dat získaných od ministerstev

MŽP dodržuje plánovaný pokles platů. Zatímco do roku 2009 prostředky na platy rostly, od roku 2010 mají klesající tendenci. Pokles mezi roky 2008 a 2013 je ale jen 5,0 %. Rozpočtový plán je dodržován, k překročení došlo pouze v letech 2011 a 2013 a nepřesáhlo 2,5 %.

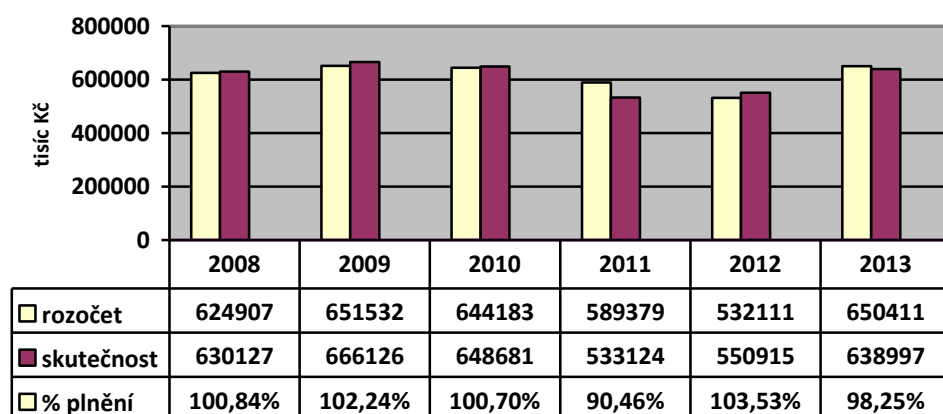
Graf 5: Přehled rozpočtovaných a čerpaných prostředků na platy ÚO MSP v letech 2008-2013



Zdroj: Vlastní zpracování z dat získaných od ministerstev

Prostředky na platy rostly na MSP do roku 2010. V roce 2011 došlo ke skokovému snížení o 14,3 % oproti roku 2010, i když počet zaměstnanců klesl pouze o 4,5 %. Z toho lze usuzovat na probíhající plánované snižování prostředků na platy. V roce 2012 a 2013 objem prostředků opět roste. Důvodem je i snaha vyrovnat průměrnou mzdu zaměstnanců, která značně klesla v roce 2011 oproti roku 2010 a je stále nižší než na ostatních ministerstvech. Rozpočtový plán je od roku 2009 dodržován bez překročení.

Graf 6: Přehled rozpočtovaných a čerpaných prostředků na platy ÚO MF v letech 2008-2013

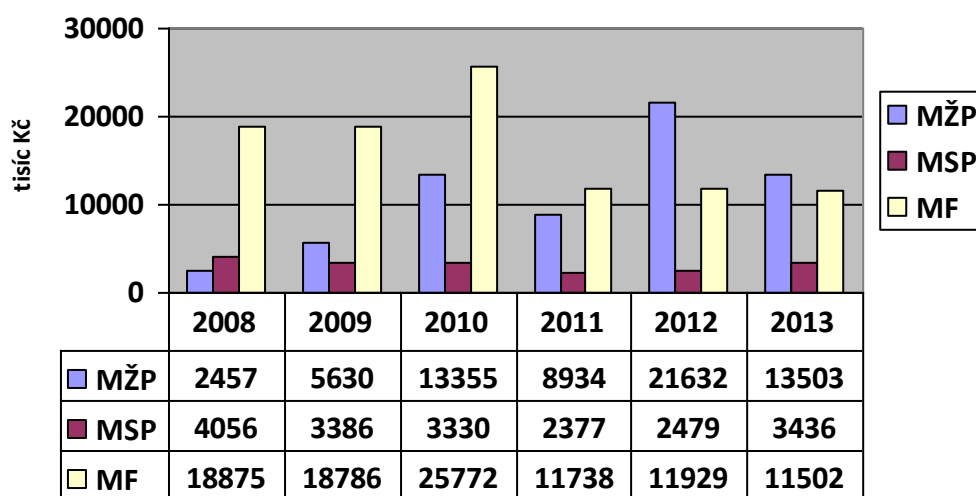


Zdroj: Vlastní zpracování z dat získaných od ministerstev

I Ministerstvo financí plní programové prohlášení vlády a objem prostředků na platy snižuje od roku 2010, zatímco do této doby výdaje na platy rostly. V roce 2013 se ale jejich výše vrátila opět na úroveň roku 2010. Této skutečnosti odpovídá i nárůst počtu pracovníků. To je způsobeno organizačními změnami na ministerstvu, jak uvádíme již v rozboru počtu zaměstnanců. Vzhledem ke zvýšenému počtu zaměstnanců musely být navýšeny i výdaje na mzdy. Rozpočtový plán je kromě let 2011 a 2013 překračován, nejvýše v roce 2012 o 3,5 %. Rozpočtová kázeň u Ministerstva financí je horší než u předešlých dvou ministerstev.

Dalším ukazatel, který je sledován jsou ostatní platby za provedenou práci (dále jen OPPP). Jsou to odměny za práci, která byla vykonána na základě jiného vztahu než pracovního nebo služebního poměru k ministerstvu jako zaměstnavateli nebo plnění poskytované zaměstnancům v souvislosti se zánikem pracovního poměru. Patří sem zejména odměny za práci podle dohod o pracovní činnosti, dohod o provedení práce, odměny poskytované podle zvláštních předpisů např. odměny za posudky znalců, zprostředkovatelům, odstupné poskytované při skončení pracovního poměru a odchodné. Tento ukazatel patří mezi často diskutované ukazatele v médiích. Položky, které představuje, jsou snadno zneužitelné k odčerpávání prostředků. Nyní posoudíme jeho vývoj na ministerstvech a zhodnotíme, jakou poměrovou část zabírá vzhledem k výdajům na platy.

Graf 7: Prostředky na OPPP skutečně čerpané v letech 2008-2013



Zdroj: Vlastní zpracování z dat získaných od ministerstev

Na Ministerstvu životního prostředí mají výdaje na OPPP stoupající tendenci, od roku 2008 do roku 2013 vzrostly o 549,6 %. Nabízí se tedy otázka, jestli na úkor snižování počtu zaměstnanců a výdajů na platy, nebyly navyšovány výdaje na OPPP. Je nutné nějak kompenzovat ztrátu kvalifikovaných pracovníků a nahradit ji prací externích zaměstnanců, pokud jejich pracovní vytížení nenaplněvalo plný pracovní poměr. Když budeme hodnotit výdaje na platy a na OPPP jako celek, tak v roce 2008 byly tyto výdaje 260 275 tisíc Kč a v roce 2013 to bylo 258 333 tisíc Kč. Pokles v roce 2013 oproti roku 2008 je tedy pouze o 1 % zatímco co u hodnocení výdajů na platy jsme došli k číslu 5 %. Z toho lze usuzovat, že ministerstvo nedosáhlo žádných podstatných úspor v této oblasti, pouze nahradilo výdaje na mzdy výdaji na OPPP při vykazovaném snížení počtu zaměstnanců. Ministerstvo životního prostředí tedy v celku nenaplnuje prohlášení vlády ČR z roku 2010. K výkyvu v roce 2012 nám ministerstvo sdělilo, že na konci roku 2011 a celý rok 2012 byly zrušeny pracovní místa z organizačních důvodů a tudíž během roku 2012 vyplaceno odstupné zaměstnancům, které navýšilo objem OPPP.

Ministerstvo spravedlnosti má tyto prostředky celkem vyrovnané a v roce 2013 dokonce klesly o 15,3 % oproti roku 2008. Nedochází k žádným podstatným výkyvům. Při hodnocení výdajů na platy a OPPP společně dojdeme v roce 2008 k číslu 138 247 tisíc Kč a v roce 2013 k číslu 143 985 tisíc Kč. Nárůst celkových prostředků je tedy o 4,2 %. Křivka vývoje výdajů na platy a křivka výdajů na OPPP si jsou svým vývojem podobné. Nejde tedy o situaci stejnou jako na ministerstvu životního prostředí. Celkové prostředky se zvyšují, současně ale dochází i k navýšení počtu zaměstnanců. Pravděpodobně skokové snížení platů a počtu zaměstnanců v roce 2011 bylo příliš vysoké a dostalo se pod limitní potřeby ministerstva.

Na Ministerstvu financí došlo k poklesu prostředků na OPPP v roce 2013 o 39,1 % oproti roku 2008. Snížení je drženo na stejné úrovni již od roku 2011. K výkyvu v roce 2010 došlo podle sdělení ministerstva z důvodů snížení objemu prostředků o 10 % uložené vládou. Na základě toho rozhodl ministr financí snížit počet systematizovaných míst k listopadu roku 2010 o 136 míst a bylo vyplaceno odstupné. Celkově bylo na platy a OPPP v roce 2008 vydáno 649 002 tisíc Kč prostředků a v roce 2013 to bylo 650 499 tisíc Kč prostředků. To představuje nárůst o 0,2 %. Vzhledem k tomu, že z důvodů organizačních změn počet zaměstnanců na ministerstvu v roce 2013 opět roste, dá se říci, že na ministerstvu opravdu došlo v této oblasti k úsporám.

Poměr prostředků na OPPP vzhledem k prostředkům na platy budeme hodnotit za poslední rok 2013. U Ministerstva životního prostředí je tento poměr 1:18,1, u Ministerstva spravedlnosti 1:40,9 a u Ministerstva financí to je 1:55,6. Znamená to, že největší objem prostředků na OPPP vzhledem k výdajům na platy je u Ministerstva životního prostředí, a to asi dvakrát více než na Ministerstvu spravedlnosti a dokonce asi třikrát více než na Ministerstvu financí. I z tohoto hodnocení vychází nejlépe Ministerstvo financí.

4.4 Ostatní běžné výdaje

V této kapitole se zaměříme na realizaci úsporných opatření v oblasti nákupů ministerstev spojených s běžným chodem ústředních orgánů. Vybrané běžné výdaje rozdělíme pro účely hodnocení do čtyř kategorií: nákup služeb, spotřebu vody, paliv a energie, ostatní nákupy a materiálové výdaje. Kategorie jsou seřazeny od objemově nejvýznamnější položky podílející se na celkových běžných výdajích.

4.4.1 Nákup služeb

Nákupy služeb (rozpočtová položka 516) zahrnují služby pošt, služby telekomunikací a radiokomunikací, služby peněžních ústavů, nájemné, konzultační, právní a poradenské služby, služby školení a vzdělávání, služby zpracování dat a nákup ostatních služeb. Vzhledem k rozsahu práce zde budeme hodnotit pouze ty položky, které představují větší finanční objemy. Patří sem služby telekomunikací a radiokomunikací týkající se především plateb v rámci ICT, a např. mobilních operátorů, dále nájemné, konzultační, právní a poradenské služby, které představují služby např. za zastupování v arbitrážních sporech, poradenství v oblasti ochrany osob a majetku, mediální poradenství, vypracování programů, audity, veřejnoprávní kontroly, dále služby školení a vzdělávání. Položka nákup ostatních služeb představuje souhrnné výdaje na stravné, ostrahu, úklid, poplatky za odvoz odpadu, překladatelské a tlumočnické práce, služby spojené s provozem datových center, výpočetní techniky, informačních systémů atd.

Tabulka 2: Běžné výdaje – nákup služeb ÚO MŽP v letech 2008-2013 v tisíc Kč

Služby:	2008	2009	2010	2011	2012	2013
telekomunikací a radiokomunikací	14 774	16 118	14 882	15 016	12 208	8 655
nájemné	5 192	7 022	5 781	7 685	6 395	7 651
konzultační, právní a poradenské	40 966	40 409	25 102	39 463	48 272	29 949
školení a vzdělávání	5 458	5 515	6 814	4 128	2 403	2 149
ostatní	510 847	501 557	312 894	212 677	135 599	138 388

Zdroj: Vlastní zpracování z dat získaných od ministerstev

Služby telekomunikací a radiokomunikací mají na Ministerstvu životního prostředí klesající tendenci. Jedním z důvodů je i centrální zadávání při nákupu služeb mobilní komunikace a plateb v rámci ICT.

Výdaje v oblasti nájemného jsou bez větších výkyvů reagující na situaci v daném roce. Obecně se zvyšuje nájemné v oblasti ICT a u ostatních nájmu dochází spíše k úsporám vlivem hospodárného vyhodnocování nájemních smluv, ukončení nevýhodných a zbytných nájmu.

Konzultační, právní a poradenská činnost se v roce 2013 snížila, ale v roce 2011 a 2012 byla vyšší než v předchozích obdobích. Důvodem nadměrného zvýšení jsou podle ministerstva výdaje spojené s realizací programů Životní prostředí a Lidské zdroje a zaměstnanost. Tyto programy nejsou součástí programového financování a jsou hrazeny z běžných výdajů aparátu a zajišťovány zaměstnanci ministerstva. Prostředky byly použity na studie a posudky, přípravu a zavádění procesních metodik a metodiky vyhodnocování dopadů.

Výdaje na školení a vzdělávání se snižují od roku 2010. V roce 2013 jsou výdaje nižší o 60,6 % oproti roku 2008. V této oblasti bychom předpokládali spíše zvyšování výdajů vzhledem k narůstajícím nárokům na kvalitu služeb ve veřejném sektoru. Pokles výdajů je ale způsoben snižováním počtu zaměstnanců.

V oblasti nákupu ostatních služeb dochází na Ministerstvu životního prostředí k velkým úsporám začínajícím v roce 2010. Pokles v roce 2013 oproti roku 2008 je o 72,9 %. Je patrné, že zde jsou největší rezervy možných úspor, a Ministerstvo životního prostředí je plně využilo ke snížení svých výdajů.

Pokud bychom porovnávali celkové výdaje za položku 516 nákupy služeb, došlo ke snížení výdajů z 580 461 tis. Kč v roce 2008 na 188 302 tis. Kč v roce 2013. To znamená o 392 159 tis. Kč méně než v roce 2008 a představuje to úsporu 67,6 %. Z rozboru je patrné, že největší měrou se na úspoře podílely nákupy ostatních služeb.

Tabulka 3: Běžné výdaje – nákup služeb ÚO MSP v letech 2008-2013 v tisíc Kč

Služby:	2008	2009	2010	2011	2012	2013
telekomunikací a radiokomunikací	82 190	86 228	88 843	90 798	82 228	75 316
nájemné	309	396	277	44	246	88
konzultační, právní a poradenské	32 550	12 857	21 375	22 871	17 706	4 019
školení a vzdělávání	2 244	1 136	1 164	2 159	2 566	3 711
ostatní	216 993	201 001	235 184	256 760	279 323	279 044

Zdroj: Vlastní zpracování z dat získaných od ministerstev

Položky služby telekomunikací a radiokomunikací, nájemné a konzultační, právní a poradenské služby se na Ministerstvu spravedlnosti podařilo více snížit až v roce 2013. Největší pokles zaznamenaly výdaje na konzultační, právní a poradenské služby o 13 687 tisíc Kč a na služby telekomunikací a radiokomunikací o 6 912 tisíc Kč oproti roku 2012. Úspory v těchto oblastech vznikly podobně jako u Ministerstva životního prostředí v souvislosti s centralizovanými veřejnými zakázkami na poskytování služeb.

Oproti tomu výdaje na školení a vzdělávání a na ostatní služby rostou již od roku 2010. Nároky na vzdělání odpovědných pracovníků ve veřejné správě má jistě vzrůstající požadavky. I zde je ale nutné stanovit hranice. Největší nárůst je v roce 2013 oproti roku 2010 o 218,8 %. To není zanedbatelná částka. Ministerstvu se nepodařilo snížit ani položku ostatní výdaje, kde se jistě dají nalézt rezervy. Oproti roku 2008 vzrostly tyto výdaje v roce 2013 o 28,6 %.

Celkové výdaje za položku 516 nákupy služeb vzrostly z 335 980 tisíc Kč v roce 2008 na 367 084 tisíc Kč v roce 2013, to je o 31 104 tisíc Kč. Vzhledem k tomu, že počet zaměstnanců na Ministerstvu spravedlnosti je od roku 2008 do roku 2013 konstantní, nepodařilo se Ministerstvu spravedlnosti v této oblasti nic ušetřit, naopak jejich výdaje vzrostly o 9,3 %.

Tabulka 4: Běžné výdaje – nákup služeb ÚO MF v letech 2008-2013 v tisíc Kč

Služby:	2008	2009	2010	2011	2012	2013
telekomunikací a radiokomunikací	76 260	86 880	108 024	103 033	89 803	84 369
nájemné	8 931	25 977	125 121	118 099	121 056	134 174
konzultační, právní a poradenské	309 028	203 740	219 717	323 375	93 398	59 695
školení a vzdělávání	10 728	8 739	7 213	5 097	4 726	6 217
ostatní	522924	558309	624962	595489	593070	684683

Zdroj: Vlastní zpracování z dat získaných od ministerstev

Služby telekomunikací a radiokomunikací rostly na ministerstvu financí do roku 2010, od té doby mají klesající tendenci. Ministerstvo uvádí, že převážná část těchto prostředků se týká plateb v rámci ICT.

Položka nájemné má vzrůstající tendenci. Ministerstvo opět uvádí, že převážnou část tvoří výdaje v oblasti ICT, zejména pronájmy v rámci provozování bezpečných datových center a telekomunikační techniky. Ostatní pak představují pronájmy nemovitostí, pozemků, platby za parkování vozidel apod.

Konzultační a poradenské služby se Ministerstvu financí podařilo snížit v roce 2013 oproti roku 2008 o 80,7 %. Zde jsou patrné již významné škrty ve státním rozpočtu.

Výdaje na školení a vzdělávání mají také pozvolna klesající tendenci. Dá se říci, že kopírují klesající počet zaměstnanců Ministerstva financí, a to i v roce 2013, kdy došlo vzhledem k organizačním změnám k nárůstu počtu zaměstnanců a tedy i k vzrůstu těchto výdajů.

Ke snižování ostatních výdajů ale nedochází. Ministerstvo ve svém závěrečném účtu opět uvádí jako největší objem těchto prostředků výdaje na služby spojené s technikou a systémovou podporou výpočetní techniky a informačních systémů, např. opět služby spojené s provozováním bezpečného datového centra.

Celkově došlo na Ministerstvu financí k nárůstu nákupů služeb z 1 034 302 tisíc Kč v roce 2008 na 1 038 362 tisíc Kč v roce 2013. Představuje to objem 4 060 tisíc Kč, což je 0,4 %. I přesto, že je nárůst prostředků nízký, musíme konstatovat, že ani Ministerstvu financí se v této oblasti nepodařilo nic ušetřit. Nejčastěji své výdaje odůvodňuje výdaji v oblasti ICT.

Hodnotit, jestli jsou vynaložené výdaje efektivní, by bylo předmětem další samostatné práce.

4.4.2 Nákup vody, paliv a energie

Součástí této položky rozpočtové skladby 515 jsou nákupy studené a teplé vody, tepla, plynu, elektrické energie, pohonných hmot a paliv a ostatních paliv.

Tabulka 5: Běžné výdaje – nákup vody, paliv a energie ÚO v letech 2008-2013 v tisíc Kč

Nákup vody, paliv a energie:	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ministerstvo životního prostředí	10 931	10 569	11 321	12 193	11 484	11 433
Ministerstvo spravedlnosti	38 224	43 252	37 206	37 081	33 769	32 670
Ministerstvo financí	35 799	40 624	41 722	32 492	32 891	35 743

Zdroj: Vlastní zpracování z dat získaných od ministerstev

Výdaje Ministerstva životního prostředí za nákup vody, paliv a energií jsou poměrně vyrovnané. Menší rozdíly kopírují navýšení či snížení cen energií nebo jsou způsobeny délkou topné sezóny. Poslední roky došlo i k úsporám v důsledku centrálního zadávání při nákupu především elektrické energie.

Ministerstvu spravedlnosti se podařilo snížit tyto výdaje v roce 2012 a úspora trvala i v roce 2013. Jak ministerstvo uvádí, k poklesu došlo u výdajů za plyn a elektrickou energii a to z důvodů změny dodavatele. Ministerstvo se zúčastnilo nákupu těchto energií prostřednictvím elektronické burzy. Čerpání prostředků na pohonné hmoty zůstává již od roku 2008 konstantní. Výše výdajů je ovlivněna tím, že aparát spravuje v rámci svého rozpočtu i Justiční areál, kde sídlí několik obvodních soudů a státních zastupitelství.

U Ministerstva financí došlo k prudšímu snížení cen od roku 2011. Ministerstvo toto považuje za výsledek jeho úsilí o omezování spotřeby energií. V roce 2013 ale dochází opět ke zvýšení výdajů, což souvisí s nárůstem pracovníků v důsledku organizačních změn.

Z hodnocení vychází nejlépe Ministerstvo spravedlnosti, kterému se prokazatelně podařilo tyto výdaje snížit v roce 2013 o 14,5 % oproti roku 2008.

4.4.3 Ostatní nákupy

Tato položka rozpočtové skladby 517 představuje opravy a udržování, programové vybavení, cestovné, výdaje na pohoštění, účastnické poplatky na konference, nákup knihovnických sbírek a uměleckých předmětů a ostatní nákupy jinde nezařazené, což jsou např. licence, víza. Blíže se podíváme na objemově největší položky. Největší je položka opravy a udržování, kdy se jedná především o výdaje na opravy a údržbu výpočetní techniky, budov, zařízení, služebních aut a ostatního majetku, a položka cestovné, a to cestovné tuzemské, zahraniční a delegace. Třetí významnou položkou, kterou budeme hodnotit, je položka pohoštění.

Tabulka 6: Běžné výdaje – ostatní nákupy ÚO MŽP v letech 2008-2013 v tisíc Kč

Ostatní nákupy:	2008	2009	2010	2011	2012	2013
opravy a udržování	6 554	4 806	7 124	5 098	4 365	4 740
cestovné	31 741	42 366	19 236	16 251	14 518	10 399
pohoštění	1 914	6 541	2 278	2 297	2 778	5 002

Zdroj: Vlastní zpracování z dat získaných od ministerstev

U Ministerstva životního prostředí dochází k nárůstu ostatních nákupů do roku 2009. Větší nárůst v roce 2009 je způsoben přípravou na předsednictví ČR v radě EU. V roce 2010 dochází ke snížení, a to především díky regulaci v oblasti cestovního. To se daří ministerstvu snižovat i v dalších letech. Výdaje za opravy a udržování kopírují potřeby údržby majetku, i zde dochází ke snižování oproti roku 2008. U položky pohoštění kromě roku 2009 vybočuje z normálu rok 2013. Důvodem je podle ministerstva zvýšení výdajů na porady, školení a zasedání spojené s realizací programů Životní prostředí a Lidské zdroje a zaměstnanost.

Celkové vynaložené výdaje za položku 517 ostatní nákupy klesly ze 41 080 tisíc Kč v roce 2008 na 21 573 tisíc Kč v roce 2013, to je o 19 507 tisíc Kč. Ministerstvu životního prostředí se podařilo ušetřit v této oblasti hlavně díky regulaci cestovního. Celkové výdaje za ostatní nákupy se snížily o 47,5 %.

Tabulka 7: Běžné výdaje – ostatní nákupy ÚO MSP v letech 2008-2013 v tisíc Kč

Ostatní nákupy:	2008	2009	2010	2011	2012	2013
opravy a udržování	9 236	10 034	8 104	6 884	7 624	10 085
cestovné	11 380	12 270	5 508	4 599	4 646	4 870
pohoštění	2 649	5 299	1 467	921	1 064	1 041

Zdroj: Vlastní zpracování z dat získaných od ministerstev

U Ministerstva spravedlnosti došlo ke zvýšení čerpání oprav a udržování v roce 2013. Zvýšila se četnost oprav některých nemovitostí spravovaných ministerstvem. Cestovné se daří ministerstvu regulovat od roku 2010 a držet ho na méně než polovičních výdajích oproti letům 2008 a 2009. Výdaje na pohoštění neúměrně vzrostly jen v roce 2009, ale od této doby jsou drženy na mnohem nižší úrovni. Ministerstvo odůvodňuje zvýšení čerpání na pohoštění a zahraniční pracovní cesty v roce 2009 předsednictvím v Radě EU v prvním pololetí 2009.

Celkově došlo na Ministerstvu spravedlnosti ke snížení objemu prostředků na ostatní nákupy z 54 852 tisíc Kč v roce 2008 na 39 659 tisíc Kč v roce 2013, to je o 15 193 tisíc Kč. Ze sledovaných nákupů se na tom z největší části podílelo snižování výdajů v oblasti cestovného. Celkově došlo ke snížení výdajů na ostatní nákupy o 27,7 %.

Tabulka 8: Běžné výdaje – ostatní nákupy ÚO MF v letech 2008-2013 v tisíc Kč

Ostatní nákupy:	2008	2009	2010	2011	2012	2013
opravy a udržování	110 689	92 062	85 443	58 149	45 749	40 391
cestovné	34 479	38 629	29 938	23 800	28 232	29 969
pohoštění	1 584	1 055	1 206	940	702	860

Zdroj: Vlastní zpracování z dat získaných od ministerstev

Vysoké výdaje Ministerstva financí v letech 2008 a 2009 zahrnují centrální výdaje za údržbu výpočetní techniky a informačních systémů územních finančních orgánů. V roce 2010 dochází ke snížení v důsledku rozpočtových opatření, u některého spravovaného majetku se prováděly pouze opravy havarijního stavu. Snížení v roce 2011 není výsledkem šetření, ale organizačních změn. Část rozpočtu Ministerstva financí byla přesunuta na Generální finanční ředitelství. Snížení v roce 2012 a 2013 je dáno dalšími rozpočtovými omezeními. Zvýšený objem prostředků na cestovné v roce 2008 a 2009 souvisí s přípravou na předsednictví ČR v Radě EU. Později se ministerstvu podařilo snížit tyto výdaje v roce 2011 z důvodů úsporných opatření. V roce 2013 se objem prostředků zvýšil z důsledku

organizačních změn, především nárůstem o pracovní cesty centralizovaného Auditního orgánu. Výdaje na pohoštění Ministerstvo financí snížilo vzhledem k jeho velikosti na poměrně nízké částky i oproti ostatním dvěma ministerstvům.

I Ministerstvu financí se podařilo snížit celkové výdaje za položku ostatní nákupy z 193 372 tisíc Kč v roce 2008 na 73 371 tisíc Kč v roce 2013. To představuje snížení o částku 120 001 tisíc Kč, tedy o 62,1 %. Největší měrou se na tomto ušetření podílely výdaje na opravy a udržování, i když částečně bylo snížení způsobeno organizačními změnami.

4.4.4 Nákup materiálu

Objemově nejmenší položkou ze sledovaných běžných výdajů jsou materiálové výdaje, položka 513. Patří sem nákup potravin, ochranných pomůcek, léků a zdravotnického materiálu, prádla, oděvů a obuvi, knih, učebních pomůcek a tisku, drobného hmotného dlouhodobého majetku a materiálu jinde nezařazeného. Budeme hodnotit položky drobný hmotný dlouhodobý majetek a ostatní materiál jinde nezařazený, které mají největší podíl výdajů v této kategorii. Do drobného hmotného dlouhodobého majetku patří nákup majetku s pořizovací cenou do 40 tisíc Kč, hlavně výpočetní technika, faxy, skartovací stroje, mobilní telefony, kancelářský nábytek, elektrické spotřebiče atd. V položce nákup ostatního materiálu je zařazen nákup náhradních dílů a materiálu k výpočetní technice, tonery, kancelářské potřeby, obálky a tiskopisy, hygienické potřeby, elektromateriál, pneumatiky a potřeby k automobilům apod.

Tabulka 9: Běžné výdaje – nákup materiálu ÚO MŽP v letech 2008-2013 v tisících Kč

Nákup materiálu:	2008	2009	2010	2011	2012	2013
DHDM	14 227	8 792	6 957	2 619	3 973	5 170
ostatní materiál	7 328	7 347	7 943	7 273	6 362	5 156

Zdroj: Vlastní zpracování z dat získaných od ministerstev

Ministerstvo životního prostředí snižuje tyto výdaje od roku 2008. Patrné je především snížení od roku 2011, kdy pokud bychom se na obě položky podívali souhrnně, jsou výdaje od tohoto roku přibližně stejné.

Celkově za položku nákup materiálu ministerstvo snížilo své výdaje z 25 062 tisíc Kč v roce 2008 na 11 017 tisíc Kč v roce 2013. Toto představuje úsporu 14 045 tisíc Kč, tedy 56,0 %.

Tabulka 10: Běžné výdaje – nákup materiálu ÚO MSP v letech 2008-2013 v tisíc Kč

Nákup materiálu:	2008	2009	2010	2011	2012	2013
DHDM	58 996	7 488	10 621	5 107	17 350	13 052
ostatní materiál	15 644	17 282	18 639	2 645	2 446	2 784

Zdroj: Vlastní zpracování z dat získaných od ministerstev

Již v roce 2009 došlo u Ministerstva spravedlnosti k poklesu nákupu DHDM. Předchozí vysoké výdaje v roce 2008, jak ministerstvo uvedlo, byly způsobeny hromadným pořízením nových počítačů. K navýšení v roce 2012 došlo s potřebou obnovy výpočetní techniky, PC a kopírovacích strojů. U položky ostatní materiál došlo ke skokovému snížení od roku 2011, ale pouze z organizačních důvodů. Výrazně poklesl nákup obálek a tiskovin pro soudy a zastupitelství, které si zajišťují tyto nákupy od roku 2011 sami.

Celkově snížilo ministerstvo své výdaje v oblasti nákupu materiálu ze 76 127 tisíc Kč v roce 2008 na 13 822 tisíc Kč v roce 2013. Toto skokové snížení o 62 305 tisíc Kč, což představuje 81,8 %, je z velké části způsobeno pouze organizačními změnami a značným poklesem nákupu DHDM v roce 2009.

Tabulka 11: Běžné výdaje – nákup materiálu ÚO MF v letech 2008-2013 v tisíc Kč

Nákup materiálu:	2008	2009	2010	2011	2012	2013
DHDM	17 478	13 244	23 553	4 037	18 702	6 596
ostatní materiál	13 519	17 069	20 000	12 411	15 381	11 689

Zdroj: Vlastní zpracování z dat získaných od ministerstev

Výdaje na nákup materiálu Ministerstva financí mají vzrůstající tendenci do roku 2010. Od roku 2011 dochází k výrazným rozpočtovým restrikcím, které se projeví zejména omezením nákupu v oblasti výpočetní techniky. Zvedly se opět v roce 2012 v důsledku přípravy na organizační změnu. Ministerstvo hradilo na konci roku 2012 nákup výpočetní techniky, souvisejícího materiálu a vybavení DHDM pro nové zaměstnance centralizovaného auditního orgánu.

Ministerstvu financí se podařilo snížit výdaje za položku 513 z 33 134 tisíc Kč v roce 2008 na 19 171 tisíc Kč v roce 2013. Úspora při nákupu materiálu tedy byla 13 963 tisíc Kč, což

je 42,1 %. Samo ministerstvo potvrzuje ve svých závěrečných zprávách, že v této oblasti se dají nákupy značně omezit.

4.5 Zhodnocení

Na závěr budou shrnuty výsledky hospodaření jednotlivých aparátů. V čem se podařilo ministerstvům ušetřit, v čem nikoli a kde hledat rezervy.

Ministerstvu životního prostředí se méně podařilo ušetřit v oblasti výdajů na platy a OPPP, i když snižovalo počet zaměstnanců. Podařilo se mu ale nalézt velké rezervy pro úspory v oblasti běžných výdajů na ostatní nákupy služeb, cestovné a nákupy materiálu, kde své výdaje značně omezilo.

Ministerstvo spravedlnosti snížilo v roce 2011 své výdaje na platy a OPPP nad rámec svých možností. I snižování má své limity, nesmí být prováděno na úkor kvality a efektivnosti vynaložených prostředků. V následujících letech se snažilo o vyrovnání těchto výdajů. Dobře si vedlo i při snižování běžných výdajů na nákup vody, paliv a energie, na cestovné a na nákup materiálu. Naopak v oblasti ostatních nákupů služeb jeho výdaje vzrostly. Nepodařilo se mu využít rezerv, které zde našly ostatní posuzované ústřední orgány.

Ministerstvu financí se podařilo snížit prostředky na OPPP, prostředky na platy víceméně kopírují stav zaměstnanců na ministerstvu. Velké rezervy ministerstvo našlo v oblasti oprav a udržování a v oblasti nákupu materiálu. Naopak nákupy služeb, nákupy vody, paliv a energie neomezilo vůbec, cestovné jen částečně.

Z rozborů je patrné, že k omezení běžných výdajů od roku 2010 došlo na všech posuzovaných ministerstvech. Každý ústřední orgán našel rezervy v jiné části běžných výdajů. Při větší spolupráci by mohly ministerstva nalézt rezervy i v oblastech, ve kterých se jim ušetřit nepodařilo. Na druhou stranu je nutné podotknout, že každé ministerstvo je natolik specifické, že vyvozovat obecné důsledky by bylo obtížné a výsledky jen těžko porovnatelné.

5 Závěr

Cílem této bakalářské práce bylo zhodnotit hospodaření třech vybraných ministerstev jako ústředních orgánů státní správy. V hospodaření se měly ukázat úsporná opatření, která byla u ústředních orgánů prosazována především vládou kabinetu Petra Nečase od roku 2010, kdy se reforma veřejných financí začala zaměřovat i na státní správu a ne pouze na územní samosprávu. Pro rozbor ministerstev byly využity závěrečné účty, data a informace získané od samotných ústředních orgánů. K tomu je na závěr nutné podotknout, že tyto požadované informace od ministerstev byly příliš obecné a ne vždy dostačující. Některé změny ve výdajích nevysvětlují ministerstva ani ve svých zprávách k státním závěrečným účtům. A právě tyto údaje jsou povinně zveřejňovány pro občany provádějící kontrolu hospodaření státní správy.

Po prostudování různých strategických reformních dokumentů v praktické části vyvstala otázka, jak jsou tyto úsporná opatření realizována v praxi ústředních orgánů. Pro posouzení hospodaření ministerstev bylo zvoleno období šesti let právě proto, aby byla zhodnocena i situace před rokem 2010. Z výsledů rozboru je jasné patrné, že do roku 2010 docházelo k nadměrnému čerpání výdajů státního rozpočtu. Ministerstva neměla snahu začít své výdaje omezovat. Od roku 2010 dochází, v některých oblastech i ke skokovému, snižování výdajů v důsledku značných rozpočtových omezení.

Ukazuje se, že všechny tyto rozpočtová opatření, škrty a následné kontroly vedou ke snaze omezování výdajů a hledání úspor. Současná koaliční vláda ČR (kabinet Bohuslava Sobotky) má zakotveno přímo v koaliční smlouvě inventuru a rekonstrukci státu a audit každého rezortu. Na hodnocení tohoto záměru je ještě brzy. Do budoucna není možné predikovat, jak se opatření a úspory změní, především proto, že se i v této koaliční vládě střetávají rozdílné názory politiků a politických stran. Odhalovat plýtvání a hledat úspory v každé oblasti bude mít ale vždy smysl.

6 Seznam použitých zdrojů

- Brčák, J. a Sekera, B. 2010.** *Makroekonomie*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. str. 292. ISBN 978-80-7380-245-5.
- Brčák, J. 2012.** *Česká republika ve světle ekonomických teorií*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. str. 206. ISBN 978-80-7380-369-8.
- Czesaný, S. 2012.** *Ekonomický cyklus, hospodářská politika a bohatství zemí. 1. vyd.* Praha : Oeconomica, 2012. str. 235. ISBN 978-80-245-1863-3.
- Dvořák, P. 2008.** *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize. 1. vyd.* Praha : C.H. Beck, 2008. str. 343. ISBN 978-80-7400-075-1.
- Dvořák, P., Pilař, T. a Režbář, I. 2012.** *Fiskální důsledky finanční krize. 1. vyd.* Praha : Bankovní institut vysoká škola, a.s., 2012. str. 134. ISBN 978-80-7265-223-5.
- Halásek, D. 2012.** *Veřejná ekonomika. 3. vyd.* Opava : Optys, 2012. str. 96. ISBN 978-80-85819-80-9.
- Hamerníková, B. a Maaytová, A. 2010.** *Veřejné finance. 2. aktualiz. vyd.* Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010. str. 340. ISBN 978-80-7357-497-0.
- Horzinková, E. a Novotný, V. 2013.** *Základy organizace veřejné správy v ČR. 3. vyd.* Plzeň : Aleš Čeněk, 2013. str. 248. ISBN 978-80-7380-459-6.
- Jurečka, V. a kolektiv. 2010.** *Makroekonomie*. Praha : Grada Publishing, a.s., 2010. str. 336. ISBN 978-80-247-3258-9.
- kolektiv, autorský. 2010.** *Problémy optimalizace rozpočtové a fiskální politiky. 1. vyd.* Praha : Matfyzpress, 2010. str. 131. ISBN 978-80-7378-150-7.
- Kubátová, K. 2011.** *Úloha veřejných financí v řešení problémů a dopadů současné krize. 1. vyd.* Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. str. 159. ISBN 978-80-7357-609-7.
- Lajtkepová, E. 2013.** *Veřejné finance v České republice: teorie a praxe*. Brno : Akademické nakladatelství cerm, s.r.o., 2013. str. 130. ISBN 978-80-7204-861-8.
- Nováková, Š. 2011.** *Reforma účetnictví ve vybraných účetních jednotkách II. díl Účetnictví organizačních složek státu a obcí*. Praha : VŠE v Praze, Nakladatelství Oeconomica, 2011. str. 168. ISBN 978-80-245-1797-1.
- Ochrana, F. a Potůček, M. 2012.** *Dosahování úspor a omezování plýtvání ve veřejném sektoru. 1. vyd.* Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012. str. 228. ISBN 978-80-7357-909-9.

Ochrana, F. a Potůček, M. 2011. *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejném sektoru: Smart Administration. 1. vyd.* Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. str. 248. ISBN 978-80-7357-667-7.

Pavelka, T. 2007. *Makroekonomie: základní kurz. 3. vyd.* Slaný : Melandrium, 2007. str. 278. ISBN 80-86175-58-4.

Peková, J., Pilný, J. a Jetmar, M. 2012. *Veřejný sektor - řízení a financování. 1. vyd.* Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2012. str. 485. ISBN 978-80-7357-936-9.

Rektořík, J. a kolektiv. 2007. *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru. 2. vyd.* Praha : Ekopress, s.r.o., 2007. str. 309. ISBN 978-80-86929-29-3.

Internetové zdroje:

ČSSD, hnutí ANO 2011 a KDU-ČSL. 2013. Koaliční smlouva mezi ČSSD, hnutím ANO 2011 a KDU-ČSL na volební období 2013 - 2017. *Vláda České republiky.* [Online] 2013. [Citace: 26. 08 2014.] Dostupný z WWW: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/koalicni_smlouva.pdf>.

MVČR. 2014. Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR v letech 2014+. *Hospodářská komora ČR.* [Online] 2014. [Citace: 20. 08 2014.] Dostupný z WWW: <<http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/90-14-strategicky-ramec-rozvoje-verejne-spravy-ceske-republiky-2014-t-24-6-2014.aspx>>.

MVČR. 2007. Strategie realizace Smart Administration v období 2007-2015. *Ministerstvo vnitra ČR.* [Online] 2007. [Citace: 18. 08 2014.] Dostupný z WWW: <www.mvcr.cz/soubor/modernizace-dokumenty-strategie-pdf.aspx>.

portal.justice.cz. 2014. Kompetence Ministerstva spravedlnosti. *Ministerstvo spravedlnosti ČR.* [Online] 2014. [Citace: 20. 08 2014.] Dostupný z WWW: <<http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=5839&d=324504>>.

ÚVČR. 2011. Národní program reformy České republiky 2011. *Vláda České republiky.* [Online] 2011. [Citace: 18. 08 2014.] Dostupný z WWW: <<http://www.vlada.cz/scripts/file.php?id=92896>>.

www.czso.cz. 2014. Indexy spotřebitelských cen (ročně) ČR. *Český statistický úřad.* [Online] 2014. [Citace: 15. 09 2014.] Dostupný z WWW: <http://vdb.czso.cz/vdbvo/tabparam.jsp?voa=tabulka&cislotab=CEN1112CU&&kapitola_id=30>.

- , 2014. Průměrná hrubá měsíční mzda ČR. *Český statistický úřad*. [Online] 2014. [Citace: 12. 09 2014.] Dostupný z WWW: <http://vdb.czso.cz/vdbvo/tabparam.jsp?voa=tabulka&cislotab=PRA1040CU&&kapitola_id=3>.
- www.mzp.cz. 2014.** Ministerstvo, historie a poslání MŽP. *Ministerstvo životního prostředí ČR*. [Online] 2014. [Citace: 20. 08 2014.] Dostupný z WWW: <<http://www.mzp.cz/cz/ministerstvo>>.
- www.nku.cz. 2014.** Kontrolní činnost NKÚ. *Nejvyšší kontrolní úřad*. [Online] 2014. [Citace: 20. 08 2014.] Dostupný z WWW: <<http://www.nku.cz/cz/kontrola/default.htm>>.

7 Seznam obrázků, grafů a tabulek

Seznam obrázků:

Obrázek 1: Smart Administration	22
Obrázek 2: Hexagon MV ČR doplněný autory publikace o problémech dosahování úspor ve veřejné správě	25

Seznam grafů:

Graf 1: Schválený počet zaměstnanců dle rozpočtu v letech 2008-2013	33
Graf 2: Průměrný přepočtený počet zaměstnanců dle skutečnosti v letech 2008-2013	34
Graf 3: Průměrná mzda zaměstnanců v letech 2008-2013	35
Graf 4: Přehled rozpočtovaných a čerpaných prostředků na platy ÚO MŽP v letech 2008-2013	36
Graf 5: Přehled rozpočtovaných a čerpaných prostředků na platy ÚO MSP v letech 2008-2013	37
Graf 6: Přehled rozpočtovaných a čerpaných prostředků na platy ÚO MF v letech 2008-2013	37
Graf 7: Prostředky na OPPP skutečně čerpané v letech 2008-2013	38

Seznam tabulek:

Tabulka 1: Míra inflace vyjádřená přírůstkem průměrného indexu spotřebitelských cen v ČR	36
Tabulka 2: Běžné výdaje – nákup služeb ÚO MŽP v letech 2008-2013 v tisíc Kč.....	41
Tabulka 3: Běžné výdaje – nákup služeb ÚO MSP v letech 2008-2013 v tisíc Kč.....	42
Tabulka 4: Běžné výdaje – nákup služeb ÚO MF v letech 2008-2013 v tisíc Kč	43
Tabulka 5: Běžné výdaje – nákup vody, paliv a energie ÚO v letech 2008-2013 v tisíc Kč	44
Tabulka 6: Běžné výdaje – ostatní nákupy ÚO MŽP v letech 2008-2013 v tisíc Kč	45
Tabulka 7: Běžné výdaje – ostatní nákupy ÚO MSP v letech 2008-2013 v tisíc Kč.....	46
Tabulka 8: Běžné výdaje – ostatní nákupy ÚO MF v letech 2008-2013 v tisíc Kč.....	46
Tabulka 9: Běžné výdaje – nákup materiálu ÚO MŽP v letech 2008-2013 v tisíc Kč.....	47
Tabulka 10: Běžné výdaje – nákup materiálu ÚO MSP v letech 2008-2013 v tisíc Kč	48
Tabulka 11: Běžné výdaje – nákup materiálu ÚO MF v letech 2008-2013 v tisíc Kč	48

8 Přílohy

Seznam příloh:

- Příloha č. 1:** Veřejný sektor ČR – moc výkonná
- Příloha č. 2:** Výkaznictví organizačních složek státu – běžné výdaje
- Příloha č. 3:** Organizační struktura Ministerstva životního prostředí
- Příloha č. 4:** Organizační struktura Ministerstva spravedlnosti
- Příloha č. 5:** Organizační struktura Ministerstva financí

Příloha č. 1: Veřejný sektor ČR – moc výkonná

Veřejný sektor ČR – moc výkonná:

- Prezident
 - 301 Kancelář prezidenta republiky
- Vláda
 - 302 Poslanecká sněmovna Parlamentu
 - 303 Senát parlamentu
 - 304 Úřad vlády České republiky
- Ministerstva
 - 306 Ministerstvo zahraničních věcí
 - 307 Ministerstvo obrany
 - 312 Ministerstvo financí
 - 313 Ministerstvo práce a sociálních věcí
 - 314 Ministerstvo vnitra
 - 315 Ministerstvo životního prostředí
 - 317 Ministerstvo pro místní rozvoj
 - 322 Ministerstvo průmyslu a obchodu
 - 327 Ministerstvo dopravy
 - 329 Ministerstvo zemědělství
 - 333 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
 - 334 Ministerstvo kultury
 - 335 Ministerstvo zdravotnictví
 - 336 Ministerstvo spravedlnosti
- Jiné ústřední správní úřady
 - 305 Bezpečnostní informační služba
 - 308 Národní bezpečnostní úřad
 - 309 Kancelář Veřejného ochránce práv
 - 321 Grantová agentura České republiky
 - 328 Český telekomunikační úřad
 - 343 Úřad pro ochranu osobních údajů
 - 344 Úřad průmyslového vlastnictví

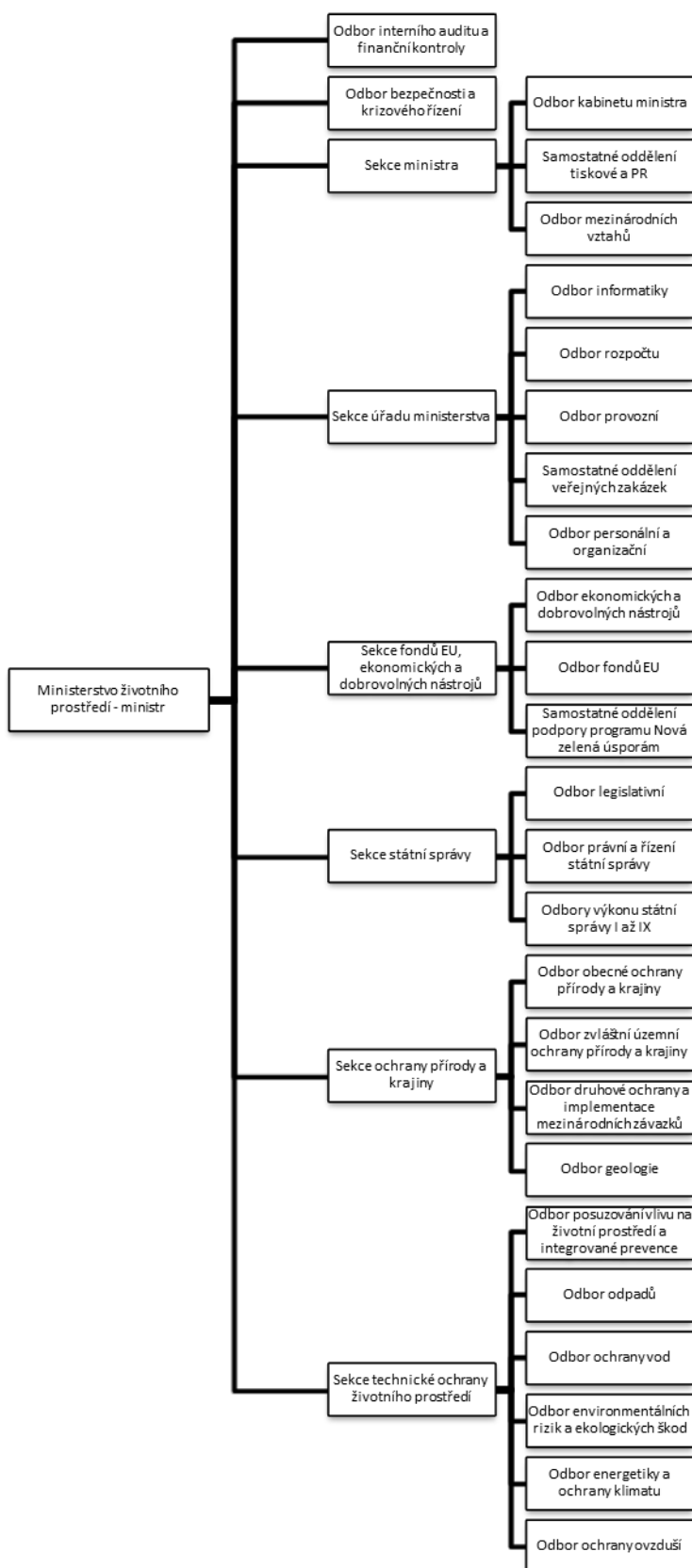
- 345 Český statistický úřad
- 346 Český úřad zeměměřičský a katastrální
- 348 Český báňský úřad
- 349 Energetický regulační úřad
- 353 Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
- 355 Ústav pro studium totalitních režimů
- 358 Ústavní soud
- 361 Akademie věd České republiky
- 372 Rada pro rozhlasové a televizní vysílání
- 374 Správa státních hmotných rezerv
- 375 Státní úřad pro jadernou bezpečnost
- 376 Generální inspekce bezpečnostních zdrojů
- 377 Technologická agentura České republiky
- 381 Nejvyšší kontrolní úřad
- 396 Státní dluh
- 397 Operace ostatních finančních aktiv
- 398 Všeobecná pokladní správa

Příloha č. 2: Výkaznictví organizačních složek státu – běžné výdaje

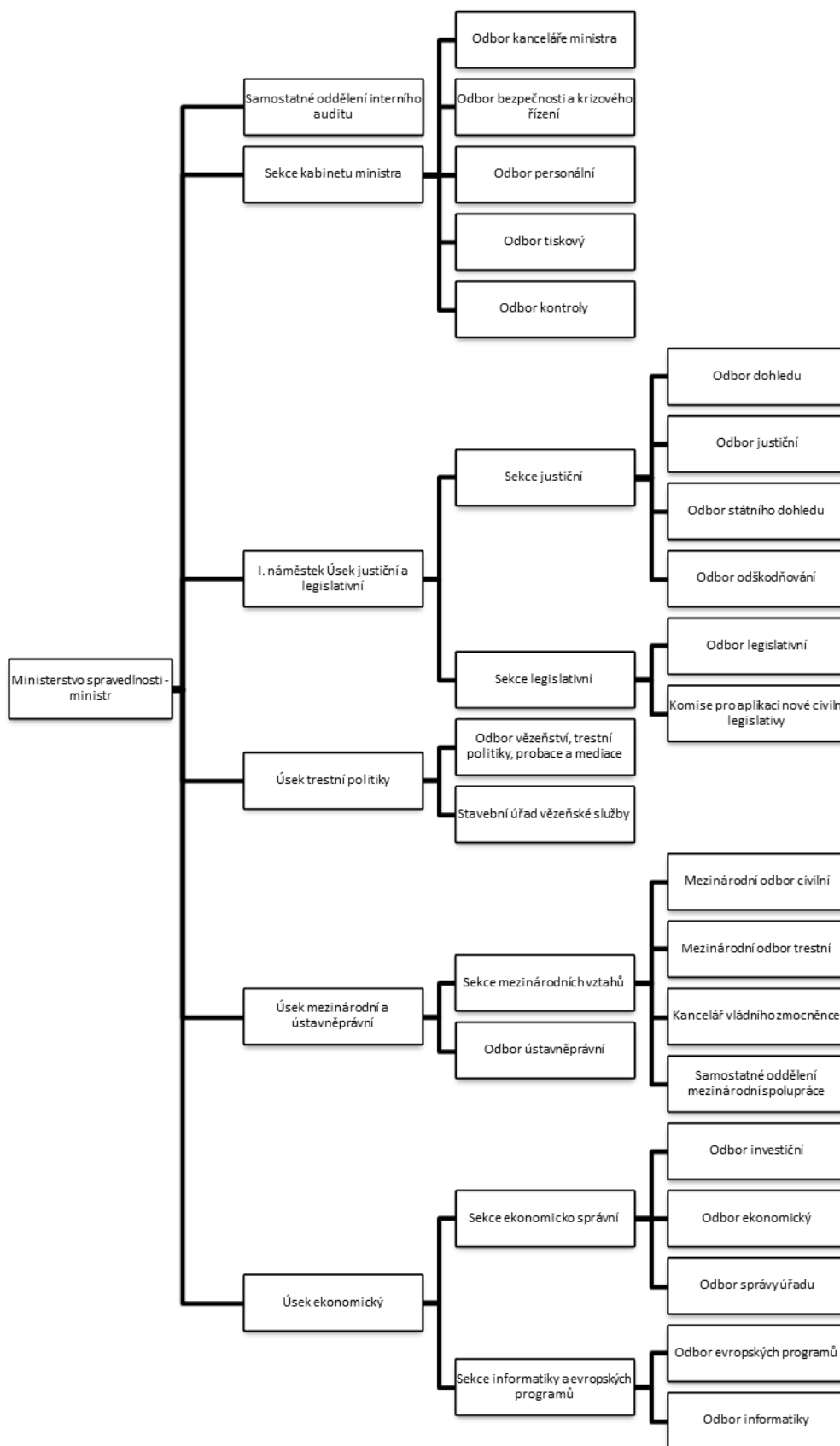
Běžné výdaje MŽP k 31.12.2013					
§	Položka	schválený	upravený	konečný	Skutečnost
		Rozpočet			
	5011 - Platy zaměstnanců v pracovním poměru	237 217 000	239 411 048	251 792 155	6
	5014 - Platy zaměst.v prac.poměru od v. od ústav.činitelů				
	5019 - Ostatní platy				0
	501 - Platy	237 217 000	239 411 048	251 792 155	244 830 035
	5021 - Ostatní osobní výdaje	8 390 000	8 390 000	14 025 928	10 210 842
	5022 - Platy představitelů st. moci	1 281 000	1 281 000	1 281 000	1 279 200
	5024 - Odstupné	0	0	6 930 382	2 013 089
	5026 - Odchodné	0			
	5029 - Ost.platby za proved.práci jinde nezařazené	0			
	502 - Ostatní platby za provedenou práci	9 671 000	9 671 000	22 237 310	13 503 131
	5031 - Povin.poj. na soc.zabezp. a přisp. na polit. zam.	61 555 000	62 103 512	66 431 056	63 150 076
	5032 - Povinné pojistné na veřejné zdravotní pojištění	22 161 000	22 358 464	23 900 410	22 944 867
	5039 - Ost. pov. pojistné hraz. zaměstnavatelem				
	5041 - Odměny za užití duševního vlastnictví	0	10 000	10 000	10 000
	5051 - Mzdové náhrady	0			
	503 - Povinné pojistné placené zaměstnavatelem	83 716 000	84 471 976	90 341 466	86 104 943
	5131 - Potraviny	4 000	4 000	4 000	0
	5132 - Ochranné pomůcky	25 000	316 866	675 401	108 603
	5133 - Léky a zdravotnický materiál	0	39 000	39 000	23 390
	5134 - Prádlo, oděv a obuv	258 000	377 796	377 796	292 957
	5136 - Knihy, učební pomůcky a tisk	1 879 900	805 185	805 185	266 670
	5137 - Drobný hmotný dlouhodobý majetek	2 183 000	8 544 807	14 413 066	5 169 890
	5138 - Nákup zboží (určeného k dalšímu prodeji)				
	5139 - Nákup materiálu jinde nezařazený	6 279 000	11 121 224	12 687 071	5 155 739
	513 - Nákup materiálu	10 628 900	21 208 879	29 001 519	11 017 249
	5141 - Úroky Vlastní	0			
	5142 - Realizované kurzové ztráty	150 000	210 000	210 000	33 858
	5149 - Úroky a ost. finanční výdaje j. n	0			
	514 - Úroky a ost. fin. výdaje	150 000	210 000	210 000	33 858
	5151 - Studená voda	585 000	1 073 208	1 073 208	715 272
	5152 - Teplo	2 517 000	3 187 300	3 187 300	2 352 336
	5153 - Plyn	71 000	78 672	78 672	78 672
	5154 - Elektrická energie	3 701 000	5 034 536	5 034 536	3 847 633
	5155 - Pevná paliva				
	5156 - Pohonné hmoty a maziva	3 360 000	5 251 569	5 369 278	4 413 728
	5157 - Teplá voda	16 000	43 279	43 279	25 541
	5159 - Nákup ostatních paliv a energie	2 000	2 000	2 000	0
	515 - Nákup vody, paliv a energie	10 252 000	14 670 564	14 788 273	11 433 181
	5161 - Služby pošt	121 000	938 782	938 830	517 314
	5162 - Služby telekomunikací a radiokomunikací	0	8 626 385	11 206 988	8 655 017
	5163 - Služby peněžních ústavů	1 363 000	1 441 254	1 441 254	991 635
	5164 - Nájemné	6 554 000	9 945 262	10 261 258	7 650 714
	5165 - Nájemné za půdu				
	5166 - Konzultační, poradenské a právní služby	24 000 000	74 643 840	118 049 959	29 949 262
	5167 - Služby školení a vzdělávání	2 500 000	5 461 585	13 815 242	2 149 436
	5168 - Služby zpracování dat				
	5169 - Nákup ostatních služeb	169 439 116	257 520 435	357 021 317	138 388 356
	516 - Nákup služeb	203 977 116	358 577 543	512 734 849	188 301 734
	5171 - Opravy a udržování	0	7 380 802	9 287 298	4 739 901
	5172 - Programové vybavení	0	200 000	253 717	36 143
	5173 - Cestové (tuzemské i zahraniční)	12 600 000	17 056 833	17 275 304	10 399 393
	5175 - Pohoštění	1 700 000	7 991 510	8 722 466	5 001 801
	5176 - Účastnické poplatky na konference	0	180 000	313 333	169 794
	5177 - Nákup uměleckých předmětů				
	5179 - Ostatní nákupy jinde nezařazené	0	1 590 364	1 729 736	1 225 644
	517 - Ostatní nákupy	14 300 000	34 399 510	37 581 855	21 572 675

5182 - Poskytované zálohy vlastní pokladně		0	0	0
5189 - Ostatní poskytované zálohy a jistiny		351 500	351 500	0
518 - Poskytnuté zálohy	0	351 500	351 500	0
5191 - Zaplacené sankce	0	1 035	1 035	0
5192 - Poskytnuté neinvest. příspěvky a náhrady	372 000	840 351	886 303	468 828
5194 - Věcné dary	0	340 656	341 756	326 699
5195 - Odvody za neplnění povinn.zaměst.zdr.postiž.	700 000	1 543 156	1 543 156	1 489 946
5196 - Náhrady a příspěvky sovis.s výkon.ústavní funkce	201 000	201 000	201 000	187 200
5198 - Náhrady za výkon civilní služby	0			
5199 - Ostatní výdaje souvis. s NIV nákupy	0			
519 - Výdaje souvis. s neinv. nákupy	1 273 000	2 926 198	2 973 250	2 472 673
5212 - Neinv. transfery nefinančním podnik. subj.	0	13 334 943	15 131 811	13 521 364
5213 - Neinv. transfery nefin. podnik. subj.-práv.osob.	16 419 264	75 845 554	309 696 756	249 490 462
5219 - Neinvestiční transfery podnikat. subj. j.n.	0			
521 - Neinvestiční transfery podnik. subj.	16 419 264	89 180 497	324 828 567	263 011 826
5221 - Neinvest.transfery obecně prospěš. společnostem	0	40 476 800	60 303 891	20 466 017
5222 - Neinvestiční transfery občanským sdružením	15 079 100	48 343 137	96 773 602	70 201 785
5223 - Neinvest. transfery církvím a náboženským spol.	0	192 399	1 548 932	1 530 118
5229 - Ostatní neinv. transfery neziskovým a pod. orgnan.	0	182 046	4 383 621	2 049 306
522 - Neinvest. transfery NZO	15 079 100	89 194 382	163 010 046	94 247 225
5311 - Neinvest.transfery státnímu rozpočtu	0			
5312 - Neinvest.transfery státním fondům	0	2 203 217	342 135 586	269 449 830
5319 - Ostatní neinvest.transfery jiným veřejným rozpočt.	0	0	1 287 266	0
531 - Neinvest.transf.veřejn.rozpočt.ústř.úrovně	0	2 203 217	343 422 851	269 449 830
5321 - Neinvestiční transfery obcím	42 200 000	148 035 061	750 310 219	576 548 269
5323 - Neinvestiční transfery krajům	0	55 991 655	141 177 580	67 785 473
5329 - Ost.neinv.transfery veřej.rozpočt.úz.úrovně	0	9 025 511	32 231 055	27 585 439
532 - Neinvest. transfery VRÚÚ	42 200 000	213 052 227	923 718 855	671 919 181
5331 - Neinv. příspěvky zřízeným PO	812 490 257	916 312 518	1 088 684 209	988 027 342
5332 - Neinv. transfery vysokým školám	0	0	42 389	0
5334 - Neinvestiční transfery VVI	0	0	7 194 748	2 784 366
5336 - Neinvestiční dotace zřízeným příspěvkovým org.	5 221 000	86 655 327	121 549 702	40 736 165
5339 - Neinv. příspěvky ostatním PO	0	14 461 966	76 366 824	15 539 466
533 - Neinvest. transfery PO	817 711 257	1 017 429 811	1 293 837 872	1 047 087 339
5342 - Převody FKSP a soc.fondu obcí a krajů	2 370 000	2 391 941	2 522 110	2 448 321
5346 - Převody do fondů OSS				
534 - Převody vlastním fondům	2 370 000	2 391 941	2 522 110	2 448 321
5361 - Nákup kolků	5 000	5 000	5 000	900
5362 - Platby daní a poplatků	52 000	118 000	186 310	171 165
5363 - Úhrady sankcí jiným rozpočtům	0	379 724	379 724	379 724
5365 - Platby daní a poplatků krajům obcím a stát.fondům				
536 - Ost. neinv. transf. jiným VR	57 000	502 724	571 034	551 789
5421 - Náhrady z úrazového pojištění	20 000	20 000	20 000	0
5424 - Náhrady mezd v době nemoci	1 500 000	1 602 000	2 091 626	871 542
5429 - Náhrady placené obyvatelstvu	0			
542 - Náhrady placené obyvatelstvu	1 520 000	1 622 000	2 111 626	871 542
5491 - Stipendia studentům a doktorandům				
5492 - Dary obyvatelstvu				
5493 - Účel. NIV transfery nepodnik.fyz.osobám	0	10 860 510	75 887 759	65 648 877
5499 - Ostatní NIV transfery obyvatelstvu				
549 - Ostatní neinv. transfery obyvatelstvu	0	10 860 510	75 887 759	65 648 877
5511 - Neinvest. transfery mezinár. organizacím	68 500 000	68 299 000	68 299 000	63 488 263
551 - Neinvest. transf. mezinár. org.	68 500 000	68 299 000	68 299 000	63 488 263
5901 - Nespecifikované rezervy				
5909 - Ostatní neinvestiční výdaje j.n.	616 629 926	113 447 683	185 321 475	12 269 872
590 - Ostatní neinvestiční výdaje	616 629 926	113 447 683	185 321 475	12 269 872
Běžné výdaje celkem	2 151 671 563	2 374 082 208	4 345 543 372	3 070 263 545

Příloha č. 3: Organizační struktura Ministerstva životního prostředí



Příloha č. 4: Organizační struktura Ministerstva spravedlnosti



Příloha č. 5: Organizační struktura Ministerstva financí

