

**M A S A R Y K O V A
U N I V E R Z I T A**

EKONOMICKO-SPRÁVNÍ FAKULTA

**HOSPODÁRNOST, EFEKTIVNOST, ÚČELNOST
(JAKO NÁSTROJ PRO ZLEPŠENÍ A KONTROLY
VEŘEJNÝCH FINANČÍ)**

MILAN JAN PŮČEK, MARKÉTA PÁLENÍKOVÁ

Brno 2022

Název projektu Ministerstva financí ČR: „Posílení řízení a kontroly veřejných financí“, který byl podpořen finančními prostředky z programu Řádná správa Fondů EHP a Norska

**MUNI
ECON**

Anotace

Text se zabývá kritérii nakládání s veřejnými prostředky, tedy hospodárností, efektivností a účelností, jako nástroji pro zlepšení řízení a kontroly veřejných financí. Pro hospodárnost, efektivnost a účelnost se používá zkratka 3E. Schopnost prověřovat 3E v konkrétní instituci veřejného sektoru významně přispívá k odstraňování plýtvání, zmírnění nebo předcházení riziku korupce nebo riziku podvodu. Pokud se u konkrétních výdajů nebo příjmů neprověřuje hospodárnost, efektivnost a účelnost nebo se prověřuje jen formálně, lze hovořit o manažerském selhání. Povinnost prověřit, že nakládání s veřejnými prostředky splňuje kritéria hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti je stanovena zákony. Především jde o zákon o finanční kontrole (320/2001 Sb.). Prověřovat 3E u každého příjmu, výdaje nebo jiného nakládání s veřejnými prostředky je zákonnou povinností, její porušení konkrétními osobami může vést v případě vzniku škody k její náhradě nebo případně může jít také o trestný čin.

Text v kapitole 2 vymezuje důležité pojmy, vysvětluje rozdíl mezi rychlým a komplexním přístupem k prověřování 3E, uvádí příklad workflow (postupu) první fáze předběžné kontroly (před vznikem závazku) a také druhé fáze předběžné kontroly (před provedením úhrady). V kapitole 3 je popsána problematika vnitřního kontrolního systému ve vazbě na 3E. Čtvrtá kapitola se věnuje zahraničním zkušenostem. Velmi důležitá je kapitola 5, ve které je zpracováno 14 případových studií (příkladů) prověřování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Šestá kapitola uvádí doporučení a omezení včetně problematiky manažerského selhání.

Cílem textu je vyhodnotit a komplexně popsat problematiku prověřování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti ve vazbě na vnitřní kontrolní systém dle zákona o finanční kontrole. Dalším cílem je identifikovat v této oblasti nové poznatky – zejména ve vazbě na dobrou praxi z hlediska workflow (postupu) předběžné kontroly a ve vazbě na případové studie.

Abstract

The text deals with the criteria of public funds management, i.e. economy, efficiency and effectiveness, as a tool for improving the management and control of public finances. The acronym 3E is used for economy, efficiency, and effectiveness. The ability to examine the 3Es in a particular public sector institution contributes significantly to eliminating waste, mitigating or preventing the risk of corruption or fraud. If economy, efficiency and effectiveness are not verified or are only formally verified for specific expenditure or revenue, this may be considered a managerial failure. The obligation to verify that the use of public funds meets the criteria of economy, efficiency and effectiveness is laid down by law. In particular, the Financial Control Act (320/2002 Coll.). It is a legal obligation to verify the 3Es for every receipt, expenditure or other use of public funds, and its violation by specific persons may lead to compensation in the event of damage or may also constitute a criminal offence.

The text in Chapter 2 defines important concepts, explains the difference between the rapid and comprehensive approach to 3E screening, and gives an example of the workflow of the first phase of the preliminary check (before the commitment is made) as well as the second phase of the preliminary check (before the payment is made). Chapter 3 describes the internal control system in relation to the 3Es. Chapter 4 discusses the foreign experience. Chapter 5 is very important, with 14 case studies (examples) on cost-effectiveness, efficiency and effectiveness. Chapter 6 presents recommendations and limitations, including the issue of managerial failure.

The aim of the text is to evaluate and comprehensively describe the issue of verifying economy, efficiency and effectiveness in relation to the internal control system under the Financial Control Act. Another objective is to identify new findings in this area - in particular in relation to good practice in terms of the ex-ante control workflow (procedure) and in relation to case studies.

Název: Hospodárnost, efektivnost, účelnost (jako nástroj pro zlepšení řízení a kontroly veřejných financí)

Autoři: Milan Jan Půček, Markéta Páleníková

Počet stran: 61

Vzor citace: PŮČEK Milan Jan, PÁLENÍKOVÁ Markéta *Hospodárnost, efektivnost, účelnost (jako nástroj pro zlepšení řízení a kontroly veřejných financí)*. Brno: Masarykova universita, Ekonomicko-správní fakulta, 2022

Text vznikl v rámci projektu Ministerstva financí ČR s názvem „Posílení řízení a kontroly veřejných financí“, který byl podpořen finančními prostředky z programu Řádná správa Fondů EHP a Norska.

Tato publikace neprošla redakční jazykovou úpravou.

Brno: Masarykova universita, Ekonomicko-správní fakulta, 2022

Obsah

1	Úvod k nakládání s veřejnými prostředky	6
2	Vymezení pojmů, přístupy, postupy a metody	8
2.1	Vymezení pojmů „účelnost“, „efektivnost“ a „hospodárnost“ (3E)	8
2.2	Porovnání „rychlého“ a „komplexního“ přístupu k prověření kritérií 3E	12
2.3	Postup – rychlé a komplexní prověření kritérií 3E	15
2.4	Příklad postupu v rámci předběžné kontroly (workflow)	16
2.5	Metody pro získávání dat potřebných pro prověření kritérií 3E	20
2.6	Kontrolní metody a kontrolní postupy	21
3	Vnitřní kontrolní systém a prověřování kritérií 3E	23
3.1	Vnitřní kontrolní systém	23
3.2	Role při prověření kritérií 3E	24
3.3	Zásada přiměřenosti – problematika malých organizací, mandatorních výdajů, malých výdajů	26
4	Zahraniční inspirace při prověřování kritérií 3E	28
5	Příklady prověření kritérií 3E	38
5.1	Případová studie – příjem za pronájem nebytových prostor	38
5.2	Případová studie – příjem za vstupné na městské koupaliště	38
5.3	Případová studie – veřejná zakázka na parkoviště	39
5.4	Případová studie – nákup počítačů	40
5.5	Případová studie – zateplení budovy	41
5.6	Případová studie – služební cesta	42
5.7	Případová studie – nákup kopírek	42
5.8	Případová studie – ostraha budov	43
5.9	Případová studie – centrální nákup papíru	44
5.10	Případová studie – mimořádná odměna	44
5.11	Případová studie – podpis pracovní smlouvy a stanovení platu v platovém výměru	45
5.12	Případová studie – úhrada drobného nákupu z pokladny (zásada přiměřenosti)	46
5.13	Případová studie – objednávka rizikového prořezu stromů	46
5.14	Případová studie rekonstrukce sportoviště pro potřeby žáků MŠ a ZŠ	47
6	Vybraná doporučení (omezení) pro 3E	50
6.1	Vybraná doporučení / omezení	50
6.2	Proč prověřování 3E nefunguje: Manažerské selhání a morální hazard jako důsledek nesprávných rozhodnutí týkající se prověřování 3E	54
7	Závěr	58
PŘÍLOHY		59
	Příloha č. 1: Video přednáška: Hospodárnost, efektivnost, účelnost (jako nástroj pro zlepšení řízení a kontroly veřejných financí)	59
POUŽITÉ ZDROJE		59

1 Úvod k nakládání s veřejnými prostředky

Celkové **vládní výdaje** se v zemích Evropské unie každoročně pohybují přibližně ve výši **50 % hrubého domácího produktu** (dále jen HDP), z toho se v EU každoročně vynaloží přibližně 14 % HDP na veřejné zakázky. V ČR jsou celkové vládní výdaje cca 45 % HDP. Tento velký objem výdajů je třeba účinně kontrolovat. Přičemž pandemie, válka na Ukrajině a další výzvy vytváří tlak na hospodaření s veřejnými prostředky. **Hospodaření ve veřejné správě¹** souvisí s nakládáním s veřejnými prostředky (včetně majetku) dle schváleného rozpočtu a s prováděním dalších ekonomicko-správních činností (včetně rozpočtování, vedení účetnictví a daňových věcí). Při hospodaření hrozí plýtvání, korupce, podvody a jiná trestní činnost.

Na úrovni konkrétní instituce (ministerstva či jiného úřadu, obce, kraje, příspěvkové organizace a podobně) existují **tři účinné nástroje** pro boj proti plýtvání a trestné činnosti, respektive pro zlepšení řízení a kontroly veřejných financí. Prvním je **řízení rizik a využívání příležitostí** (tomu se věnuje samostatný materiál). Druhým je morální chování všech zapojených lidí, respektive **posilování morálních aspektů v prováděných činnostech**. Proto je důležité, že jsou ve veřejném sektoru k dispozici etické kodexy. Zásadní však je, zda jsou dodržovány, zda si lidé uvědomují, co je a co není morální (více viz kapitola 6.2) a zda vedoucí zaměstnanci jdou v této věci příkladem. Třetím nástrojem je **ekonomicky racionální hospodaření**, respektive nakládání s veřejnými prostředky v souladu s kritérii 3E – **hospodárně, efektivně, účelně**. Této problematice se věnuje tento materiál. Schopnost účinně prověřovat hospodárnost, efektivnost a účelnost v konkrétní instituci veřejného sektoru významně přispívá k odstraňování plýtvání, zmírnění nebo předcházení riziku korupce, potažmo trestné činnosti. Pokud se u konkrétních výdajů nebo příjmů neprověřuje hospodárnost, efektivnost a účelnost nebo se prověřuje jen formálně, lze hovořit o manažerském selhání (více viz kapitola 6.2). Povinnost prověřit, že nakládání s veřejnými

¹ Hospodaření ve veřejné správě chápeme obecně jako ekonomicko-správní činnosti (respektive souhrn těchto činností), k nimž řadíme zejména: (1) rozpočtování, finanční analýzy a plánování, (2) účetní, daňové či další podobné správně-ekonomické činnosti (například evidence smluv, personální agenda atd.), (3) správa, opravy, údržba majetku či investování do majetku, (4) ekonomickou přípravu a realizaci veřejných projektů, veřejných zakázek, veřejných služeb nebo statků, (5) také veškeré další nakládání s veřejnými prostředky, dostupnými zdroji (finančními, lidskými atd.) a majetkem (například v obslužných činnostech jako je IT služby, právní služby, ostraha, úklid atd.). Zjednodušeně lze říci, že hospodaření ve veřejné správě souvisí s nakládáním s veřejnými prostředky (včetně majetku) dle schváleného rozpočtu a s prováděním dalších ekonomicko-správních činností (včetně rozpočtování, vedení účetnictví a daňových věcí).

prostředky splňuje kritéria hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti je stanovena zákony. Především jde o zákon o finanční kontrole (320/2001 Sb. Zákon o finanční kontrole), který tuto povinnost jednoznačně ukládá. **K hlavním cílům finanční kontroly** (§ 4, odst. 1, písmeno b.) zákona o finanční kontrole) patří prověřovat zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům způsobeným zejména porušením právních předpisů, **nehospodárným, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky** nebo trestnou činností. Současně též patří k cílům finanční kontroly (§ 4, odst. 1, písmeno d.) **prověřovat hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy**. Prověřovat 3E u každého nakládání s veřejnými prostředky (zákon o finanční kontrole používá pro toto nakládání pojem „operace“) je tedy zákonnou povinností, její porušení konkrétními osobami může vést v případě vzniku škody k její náhradě nebo případně může jít také o trestný čin².

Text vychází z výzkumu³ autorů týkající se hospodaření ve veřejném sektoru, řízení rizik a hodnocení kritérií 3E.

² **Trestní zákoník, § 220 Porušení povinnosti při správě cizího majetku**

(1) Kdo poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou povinnost opatrovat nebo spravovat cizí majetek, a tím jinému **způsobí škodu nikoli malou**, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti. (2) Odnětím svobody na šest měsíců až pět let nebo peněžitým trestem bude pachatel potrestán, a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 jako osoba, která má zvlášť uloženou povinnost hájit zájmy poškozeného, nebo b) způsobí-li takovým činem **značnou škodu**. (3) Odnětím svobody na dvě léta až osm let bude pachatel potrestán, způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 **škodu velkého rozsahu**.

Poznámka: Škoda nikoli malá – nejméně 50 tis. Kč, škoda značná – nejméně 1 mil. Kč, škoda velkého rozsahu – nejméně 10 mil. Kč. Obdobně: Trestní zákoník, § 221 Porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti

³ Při zpracování byl použit mix normativní a nenormativní metodologie. Nenormativní byla použita při popisu problému. Normativní metodologie při zkoumání evaluačních aspektů dosažených výsledků. Kromě rešerše, analýzy zdrojů, analýzy dokumentů, metody případové studie, metody rozhovorů a metody expertního odhadu byly využity obecně vědní metody - analýza, syntéza, analogie, specifikace a generalizace. Nové poznatky se týkají zejména příkladů, postupů (zejména workflow) a případových studií prověřování kritérií 3E. Byly též využity poznatky identifikované ve spolupráci se studenty v rámci projektů SIGA - Ambis. Cílem výzkumu bylo identifikovat v této oblasti nové poznatky, vyhodnotit je v kontextu existujících poznatků a prezentovat je v nové formě pomocí zvoleného nástroje (audio vizuální tvorba).

2 Vymezení pojmů, přístupy, postupy a metody

2.1 Vymezení pojmů „účelnost“, „efektivnost“ a „hospodárnost“ (3E)

Pojem 3E se používá v ziskovém i veřejném sektoru (dle anglických slov Efficiency, Effectiveness, Economy). Tento pojem se začal používat v ziskovém sektoru a následně byl v rámci konceptu New public managementu⁴ přenesen do veřejného sektoru. 3E jsou kritéria pro nakládání s veřejnými prostředky, někdy se též uvádí se zdroji (s financemi, majetkem atd.). V ziskovém sektoru se převážně vyskytuje jako hospodárnost, efektivnost (někdy též jako produktivita s produktivitou operují také zahraniční zdroje ve vztahu k veřejnému sektoru (efficiency) – blíže viz samostatná kapitola), účinnost. V ČR se ve veřejné správě používá pojem účelnost místo pojmu účinnost (effectiveness), proto s pojmem účelnost takto pracujeme i v tomto materiálu.

Následující definice jsou převzaty ze zákona o finanční kontrole. Pokud usilujeme o uplatnění efektivního řízení, jsou veřejné služby, investice a ostatní výdaje posuzovány zejména z hlediska jejich účelnosti a následně z hlediska jejich efektivnosti a jejich hospodárnosti. Těmto třem kritériím (účelnost, efektivnost, hospodárnost) říkáme „**3E**“, jde o **kritéria nakládání s veřejnými prostředky**, respektive se zdroji, přičemž:

- **Účelností** se rozumí takové použití prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.

Příklady pro účelnost: míra naplňování poslaní nebo společenských potřeb nebo sdílených hodnot; míra naplňování cílů (procento plnění cílů); plánované parametry v rámci strategie ke skutečně dosaženým

⁴ Obecně NPM vyžaduje větší zapojování manažerských nástrojů z oblasti podnikatelské (tj. zejména ziskové) do činností sektoru veřejného (tj. principiálně neziskového) s cílem zeštíhlit, redukovat a minimalizovat stát, ve kterém jsou omezeny veřejné aktivity a ty, které existují, jsou vykonávány jménem podnikatelského principu efektivnosti (Drechsler, 2005). Vůdčím heslem je zde „*management is management*“ (řízení je řízení) a „*let the managers manage*“ (nechte manažery řídit na základě jejich volného uvážení). Správa založená na vázanosti právem má být nahrazena mnohem větší autonomií odpovědného manažera a využitím nástrojů a technik řízení a organizačních forem ze soukromého podnikatelského sektoru. Dalším vůdčím mottem, které je spojováno s NPM, je "steering, not rowing" - důraz na směřování organizace a větší volnost v tom, jak daným směrem jít, spíše než tužší požadavky na výkon činností. Podobný význam má i používané spojení "devolving authority, while still pulling the strings". Zastánci směru NPM často požadují, aby veřejná správa nejen převzala techniky správy podnikatelských subjektů, ale i určující hodnoty podnikatelských činností - modelově se používá označení 3E: efficiency, effectiveness, economy (Ochrana, Půček, Špaček, 2015).

- **Efektivností** se rozumí takové použití prostředků, jímž se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění.

Příklady pro efektivnost: nákladová efektivnost anebo produktivita (např. náklady na kilometr dálnice); návratnost nákladů (např. návratnost investice do zateplení budovy z úspor energií)

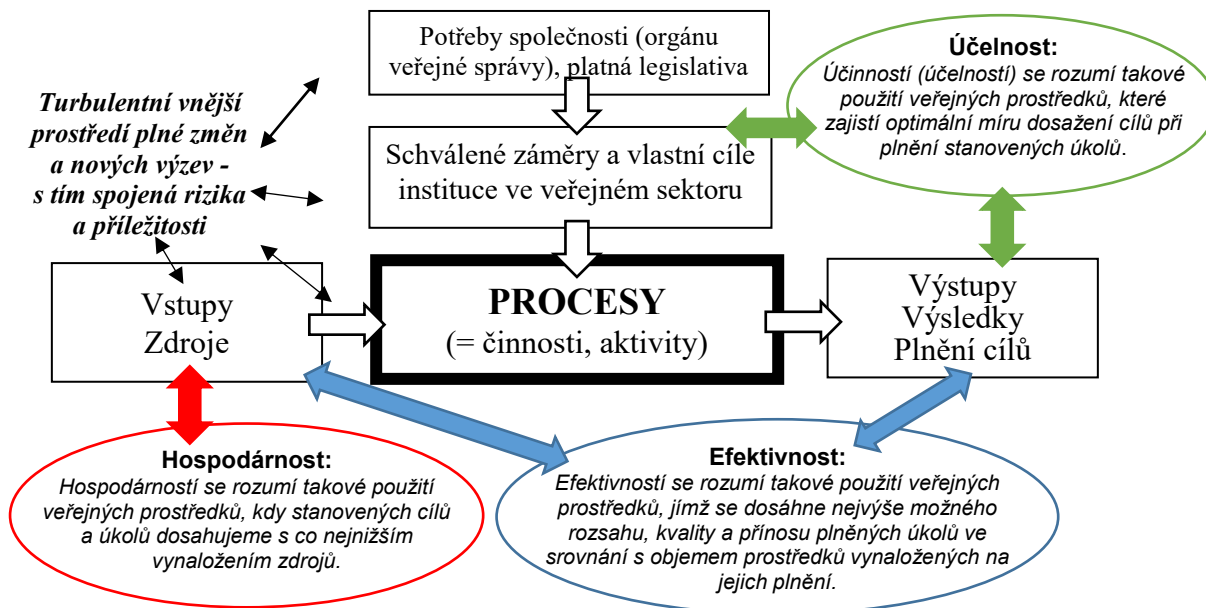
- **Hospodárností** se rozumí takové použití prostředků, kdy stanovených cílů a úkolů dosahujeme s co nejnižším vynaložením zdrojů.

Příklady pro hospodárnost: např. nejnižší nabídková cena; provozní náklady v průběhu životního cyklu (tzv. náklady životního cyklu); ekonomická výhodnost (viz § 114 zákona o zadávání veřejných zakázek⁵).

Je také možné v souladu se zákonem neposuzovat jednotlivá kritéria samostatně, ale **posuzovat optimální vztah hospodárnosti, efektivností a účelnosti**⁶.

Základní vztahy mezi pojmy jsou zachyceny na následujícím obrázku, jde o zobrazení v procesním modelu.

Obr. 1 Základní vztahy a vazba mezi pojmy hospodárnost, efektivnost a účelnost



Zdroj: Plaček a kol. (2020)

⁵ **Zákon 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek** (§ 114): Ekonomická výhodnost nabídek se hodnotí na základě nejvýhodnějšího poměru nabídkové ceny a kvality včetně poměru nákladů životního cyklu a kvality. Zadavatel může ekonomickou výhodnost nabídek hodnotit také podle nejnižší nabídkové ceny nebo nejnižších nákladů životního cyklu.

⁶ Viz vymezení pojmů v § 2 písmeno l) zákona o finanční kontrole: „správností finanční a majetkové operace (dále jen "operace") její soulad s právními předpisy a **dosažení optimálního vztahu mezi její hospodárností, účelností a efektivností**“.

Podrobnější vysvětlení pro prověřování kritérií 3E:

1) Hospodárnost

- **Hospodárnosti je dosaženo tehdy, pokud uskutečňujeme nákup za nejnižší nabídkovou cenu.** Vždy musí být detailně specifikováno, co pořizujeme (tedy vybavení, stavba, stavební práce, služby). V rámci předmětu veřejné zakázky definujeme tedy požadavky na plnění, které současně představuje jakýsi minimální standard, míněno základní úroveň kvality předmětu veřejné zakázky, respektive plnění které má být dosaženo:
 - V případě dodávky například můžeme nakupovat za nejnižší cenu (obdobně jakýkoliv jiný nákup – např. počítače, nábytek, auta, software, kancelářské potřeby ...)
 - u stavebních prací jde o nejnižší cenu za infrastrukturu, například budovu školky, úřadu, opravy silnic, apod..
 - u služeb jde o nejnižší cenu za tuto službu (např. sekání trávy, ostraha budov, IT služby)
 - stávající zákon o veřejných zakázkách umožňuje hodnotit nabídky pomocí ekonomické výhodnosti – například poměru nabídkové ceny a kvality včetně poměru nákladů životního cyklu a kvality (§ 114 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách)
 - Můžeme ale také v rámci předmětu nakupovat dodávku a službu současně. V takovém případě můžeme využít tzv. náklady životního cyklu, kdy vlastně soutěžíme nabídky také na nejnižší nabídkovou cenu, jelikož náklady životního cyklu nejsou nic jiného než součet ceny za pořízení dodávky (zařízení) a ceny za služby, které souvisí s provozem takového zařízení. Jedná se na o služby typu provozu, údržby, případně oprav daného zařízení po celou dobu životnosti – odkud nazýváme „náklady životního cyklu“.
- Další možností hodnocení hospodárnosti jsou náklady životního cyklu. K nákladům životního cyklu patří například také ostatní pořizovací náklady (například u nákupu počítačů instalaci těchto počítačů zaměstnanci dodavatele, nebo instalaci počítačů subdodavatelem), náklady související s užíváním výrobku, stavby atd., náklady na údržbu nebo náklady spojené s koncem životnosti (například náklady na likvidaci).

2) Efektivnost

Jak již bylo výše uvedeno, jedná se o dosahování co nejlepšího poměru mezi kvalitou a cenou předmětu plnění s ohledem na rozpočtové omezení. Tento ukazatel můžeme vyjadřovat například pomocí:

- nákladové efektivnosti anebo produktivity (například náklady na kilometr dálnice)

- návratnost nákladů (např. návratnost investice do zateplení budovy z úspor vytápění)
- nebo jiných metod hodnocení veřejných projektů.

Příklad výpočtu návratnosti je v kapitole 5.5.

Pokud se na efektivnost podíváme z ekonomického hlediska, pak efektivnost je sledována ve dvou základních formách, a to jako (1) nákladová efektivnost a jako (2) produktivita.

Výpočet se provádí takto:

Nákladová efektivnost: $NE = C/N$, kde

NE...nákladová efektivnost; C...celkové náklady na danou činnost (projekt, program, investice); N...počet vyprodukovaných jednotek

Produktivita: $P = N/C$, kde P...produktivita⁷

3) Účelnost

Jedná se o souladu účelu vynaložených prostředků s cíli, které jsou odvozeny od vzniklé potřeby. Ta by měla korespondovat s posláním a cíli dané organizace. Může být vyjádřena například:

- mírou naplňování poslání nebo společenských potřeb. Např. posláním základní školy je zabezpečit základní vzdělávání, tedy učit. Účelnost tedy znamená, do jaké míry škola toto posláním naplňuje.
- míra naplňování cílů odvozených od vzniklé potřeby organizace (procento plnění cílů). Pokud cíle mají měřitelné parametry, lze účelnost hodnotit mnohem snadněji, tedy ve vztahu k plnění cílů a jejich stanovených měřitelných ukazatelů.
- plánované parametry (indikátory) v rámci strategie ke skutečně dosaženým. Totéž jako u cílů, jen s tím, že tyto cíle jsou součástí strategie.

Shrnutí uvádí následující tabulka.

⁷ Vysvětlíme si pojmy na příkladu: Obec postavila v sídlišti parkoviště pro osobní auta. Celkové náklady na vybudování parkoviště byly 2 mil. Kč. Počet parkovacích míst byl 40 míst. Z toho plyne (provedení výpočtu): Celkové náklady C = 2 mil. Kč. Počet vyprodukovaných jednotek (počet parkovacích míst) N = 40.

Nákladová efektivnost $NE = 2 \text{ mil. Kč} / 40 = 0,05 \text{ mil. Kč}$ za jedno místo.

Nákladová efektivnost nám říká, že cena jednoho parkovacího místa je 50 tis. Kč.

Produktivita $P = 40 / 2 \text{ mil Kč} = 20$ míst na jeden milion.

Produktivita nám říká, že za každý investovaný mil. Kč vybudujeme 20 parkovacích míst.

Tab. 1 Vymezení a příklady 3E

	Vymezení dle zákona o finanční kontrole	Příklady
Hospodárnost	Hospodárností se rozumí takové použití prostředků, kdy stanovených cílů a úkolů dosahujeme s co nejnižším vynaložením zdrojů.	Příklady: (1) nejnižší nabídková cena (používá se nejčastěji) (2) náklady životního cyklu (3) ekonomická výhodnost
Efektivnost	Efektivností se rozumí takové použití prostředků, jímž se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění.	Příklady: (1) hodnocení rozsahu – například nákladová efektivnost (celková cena / počet jednotek) (2) hodnocení přínosu (výše úspory, návratnost, ...) (3) efektivnost ve vazbě na kvalitu, kvalitativní parametry (znaky kvality, časový faktor atd.)
Účelnost	Účelností se rozumí takové použití prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.	Příklady: (1) soulad s cíli (strategií) nebo posláním, (2) prokazatelné vyhodnocení potřebnosti výdajů a soulad s cíli odvozených od vzniklé potřeby. (např. pomocí analýzy)

Zdroj: autoři

2.2 Porovnání „rychlého“ a „komplexního“ přístupu k prověření kritérií 3E

Pro prověření kritérií 3E je nezbytné mít k dispozici (1) všechny relevantní informace a dokumenty k prověřovanému nakládání s veřejnými prostředky⁸ (mělo by jít o pravdivá fakta, ne o „fámy“ - tedy neověřené, zkreslené informace), (2) dobré znalosti problematiky, situace, místních podmínek či okolností a (3) znalosti navazujících souvislostí (vazby, kontext). Jde o to, že pokud jsou k dispozici chybné, zkreslené nebo nepravdivé informace (nebo neznáte místní podmínky, vazby a kontext), může být z metodického hlediska prověření (analýza, hodnocení) kritérií 3E provedeno správně, ale obsahově bude chybné a může vést k nesprávným závěrům. Z hlediska přístupu k prověřování kritérií 3E lze provádět „**rychlé**“ prověření nebo lze uplatnit „**komplexní**“ přístup:

- **Rychlé prověření kritérií 3E** slouží pro potřebu vedoucího zaměstnance (například v roli příkazce operace). Pro prověřování kritérií 3E platí, že každá analýza je tak kvalitní (dobrá), jak jsou kvalitní vstupní data a schopnost zpracovatele data správně vyhodnotit. Nicméně i prověření provedené jednotlivcem má svoji značnou hodnotu – právě pro jeho rozhodování ve věci nakládání s veřejnými prostředky. Navíc s každým skutečně provedeným prověření kritérií 3E rostou zkušenosti zpracovatele (a tím i jeho

⁸ Nakládání s veřejnými prostředky je v tomto textu nazýváno též pojmem „operace“.

kompetentnost). Rychlé prověření se běžně v praxi používá pro nízké výdaje, mandatorní výdaje, drobné příjmy a pro další nakládání s veřejnými prostředky s malým rizikem. **Není však možné zaměňovat rychlé prověření kritérií 3E s „formálním“ prověřením.** U formálního prověření fakticky žádné prověření neproběhne – příkazce operace nebo jiný zaměstnanec jen uvede, že prověření vykonal nebo provede o něm formální záznam (například zaškrtně ve formuláři, že operace je hospodárná, efektivní a účelná, ale reálně nic neprověřuje).

- **Komplexní přístup** k prověření kritérií 3E je náročnější z hlediska přípravy i provedení a slouží pro důležitá rozhodnutí – pro prověření významných výdajů nebo příjmů, respektive pro nakládání s veřejnými prostředky se středním nebo vyšším rizikem. Jde například o veřejné zakázky zejména vyšších režimů (tedy podlimitních a nadlimitních) Z hlediska 3E by měly být rovněž prověřeny zakázky malého rozsahu, zejména vyšších hodnot. Je zřejmé, že pro přímé nákupy v řádech stovek korun nebude komplexní přístup efektivní vzhledem k časové a finanční náročnosti (mzda zaměstnance/zaměstnanců, kteří analýzu provádí, ostatní náklady spojené s analýzou). Náklady na takovou analýzu by jednoznačně převýšily hodnotu nákupu. Na druhou stranu uvážíme-li, že zakázky malého rozsahu mohou čítat do 2 mil Kč (bez DPH) v případě dodávek a služeb a do 6 mil Kč (bez DPH) v případě stavebních prací, bude zejména v těch vyšších limitech potřeba komplexnější analýzy na místě. (V případě některých organizací takový nákup může představovat významný podíl zdrojů rozpočtu organizace). Užitečné a do budoucna přínosné bude formalizace postupů v případě zakázek malého rozsahu vyšších hodnot. V praxi jsou takové postupy značně individuální, ale není výjimkou úprava schvalovacích a zadávacích postupů u nákupů v hodnotách např. 50 tisíc Kč, což je hranice (pomineme-li výjimky stanovené zákonem) pro evidenci závazku v Registru smluv. Dále mohou být předmětem komplexního přístupu pronájemy či prodej majetku a podobně. V takových případech je kladen velký důraz na ověření informací, na úplnost dokumentace, znalosti podmínek a správné vyhodnocení relevantních souvislostí (kontextu). Obvykle jej provádí expertní skupina pod vedením příkazce operace nebo jiného vedoucího zaměstnance. Zabere více času, ale je přesnější. Dosáhne se vyšší kvalita prověření 3E a tím také vyšší odolnost proti plýtvání, korupci a podvodům. Pokud to možnosti dovolují, je vhodné dávat komplexnímu přístupu přednost.

Porovnání rychlého a komplexního přístupu při prověřování 3E uvádí následující tabulka, do které byl uveden pro srovnání také sloupec tzv. „formálního“ prověření 3E.

Tab. 2 Porovnání formálního, rychlého a komplexního přístupu k prověření kritérií 3E

	Formální prověření 3E	Rychlé prověření 3E	Komplexní prověření 3E
Kdy se používá	Fakticky žádné prověření neproběhne. Nemělo by se používat nikdy. V ČR je žel časté a bohužel je mnohdy považováno za správně provedené. Takový přístup lze jednoznačně označit za špatnou praxi.	Používá se pro prověření u operací s malým rizikem (např. nízké výdaje, mandatorní výdaje, drobné příjmy apod.).	Používá se pro prověření u operací se středním a velkým rizikem (např. veřejné zakázky vyšších hodnot, pronájmy či prodeje majetku).
Kdo provádí	Provádí přímo vedoucí zaměstnanec (například příkazce).	Provádí přímo vedoucí zaměstnanec sám (například příkazce), nebo pověřený zaměstnanec (objednatel), či malá pracovní skupina zaměstnanců.	Obvykle provádí expertní skupina na základě zadání vedoucího zaměstnance (například příkazce operace).
+/-	<p>Klady</p> <ul style="list-style-type: none"> - Žádné <p>Zápory</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prověření nebylo fakticky provedeno - hrozí plýtvání, korupce, podvody - Jde o porušení povinností při správě cizího majetku - Kontrola 3E nebyla de facto provedena. 	<p>Klady</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rychlost prověření 3E - Prakticky žádné náklady, nebo minimální (čas zaměstnance/skupiny) <p>Zápory</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nižší kvalita prověření a tím nižší odolnost proti plýtvání, korupci a podvodům - Vyšší riziko práce s chybnými, nebo nedostatečnými informacemi. 	<p>Klady</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ucelenější pohled - Vyšší kvalita prověření a odolnost proti plýtvání, korupci a podvodům <p>Zápory</p> <ul style="list-style-type: none"> - Časová náročnost - Kromě nákladů v podobě oceněného času, který je analýze věnován, může zahrnovat úhradu dalších nákladů (relevantní např. u významných výdajů).

Zdroj: autoři

U formálního prověření fakticky žádné prověření neproběhne. Hrozí u něj neracionální respektive neoptimální nakládání s veřejnými prostředky. Kdy mohly být zdroje vynaloženy s lepším výsledkem a kdy by nedošlo k plýtvání, nebo v horších případech dokonce ke korupčnímu či podvodnému jednání. Takové vynaložení prostředků můžeme považovat za špatnou praxi, bohužel v praxi se vyskytující. Hranice mezi rychlým a komplexním přístupem nejsou obvykle jasně vymezeny. Doporučujeme, aby v rámci vnitřního kontrolního systému bylo stanoveno (například ve směrnici), pro které operace je rychlé prověření postačující, a to včetně stanovení kroků rychlého prověření. A dále pro které operace (jak vysoké objemově, nebo s jakým stupněm rizika) je nezbytné provést komplexní prověření 3E. Co považujeme za

komplexní prověření, je vhodné rovněž specifikovat, aby bylo zřejmé, jak jednotlivé přístupy rozlišujeme a jak jej budeme na případech jednotlivých operací aplikovat. Tento postup zvyšuje účinnost a efektivnost systému finanční kontroly:

- Důkladně se kontrolují operace se středním a vyšším rizikem.
- Snižuje se zbytečná administrativní zátěž tak, že u operací s malým rizikem (kterých je většina), se provádí rychlé prověření.

Takový přístup rovněž přispívá ke zvyšování motivovanosti osob zapojených do vnitřního kontrolního systému (dává jim to takto mnohem větší smysl a též minimalizuje formální prověření 3E).

2.3 Postup – rychlé a komplexní prověření kritérií 3E

Postup (proces) prověření kritérií 3E je možné popsat pomocí několika kroků, které jsou zachyceny v následující tabulce. Postup není závazný – je jej možné spíše chápat jako příklad, tedy jak je doporučeno postupovat. Důležité ale je vždy uvést, kdo se na prověření kritérií 3E podílel a jak kritéria hodnotil. Nejčastěji to provádí příkazce pro každou plánovanou a připravovanou operaci v rámci první fáze předběžné kontroly (před vznikem závazku). K jednotlivým krokům je též uveden komentář ve vazbě na rychlé a komplexní prověření kritérií 3E. Z postupu je patrné, že nejprve si musíme ujasnit plán, a to jak v případě rychlého, tak komplexního prověření. U většiny operací (jde o rychlé prověření) je plánování velmi jednoduché – proběhne jen v myšlenkách příkazce, který postupuje dle vnitřní směrnice. Ve druhém kroku je třeba shromáždit vše potřebné (relevantní dokumentace, smlouvy, informace, potřebné souvislosti atd.). Při získávání dat a informací je možné použít metody pro získávání dat – viz podkapitola 2.5. Třetí krok je prověření kritérií 3E. Následuje rozhodnutí o schvalovacím postupu.

Tab. 3 Postup prověření kritérií 3E

Č.	Název (popis) kroku	Rychlé prověření 3E	Komplexní prověření 3E
1	Plánování - Čeho (jakého nakládání s veřejnými prostředky) se prověřování týká - Postup prověření kritérií 3E - Kdo bude zpracovávat, kdo zajistí dokumentaci, informace, ... - Je-li potřeba, tak stanovení nákladů	Zajišťuje vedoucí zaměstnanec (nejčastěji příkazce operace, případně interní auditor či jiný kontrolní pracovník).	Plánuje zadavatel analýzy (např. vedoucí orgánu veřejné správy, příkazce operace, jiný vedoucí nebo kontrolní zaměstnanec, ...).

2	Shromáždění a prověření: - dokumentace a informací (rozhodujeme na základě faktů), - místních podmínek a - nezbytných souvislostí	Provádí vedoucí zaměstnanec nebo jím určená osoba, musí ověřit správnost informací.	Provádí odpovědné osoby za jejich shromáždění a též expertní skupina.
3	Prověření kritérií 3E: a) Ověření kritéria účelnosti (1) soulad s cíli (strategií) nebo (2) prokazatelné vyhodnocení potřebnosti (např. pomocí analýzy) b) Ověření kritéria hospodárnosti (1) nejnižší nabídkovou cenou (porovnání s předpokládanou, případně s maximální), (2) náklady životního cyklu, (3) ekonomickou výhodností apod. c) Ověření kritéria efektivnosti (1) nákladová efektivnost (celková cena / počet jednotek) (2) hodnocení přínosu (výše úspory, návratnost, ...) (3) efektivnost ve vazbě na kvalitu (znaky kvality, časový faktor atd.)	Provádí vedoucí zaměstnanec (v rámci první fáze předběžné kontroly jde o příkazce operace). Prověření provádí dle stanovených postupů v souladu s vnitřním předpisem (směrnici) s využitím své zkušenosti nebo v malé expertní skupině. O prověření by měl existovat záznam.	Provádí expertní skupina, prověření provádí dle stanovených postupů v souladu s vnitřním předpisem (směrnici). Výsledek prověření je předán zadavateli (nejčastěji příkazci operace). O prověření (včetně toho, jak bylo prováděno a s jakými výsledky) by měl existovat záznam.
4	Rozhodnutí o schvalovacím postupu – z hlediska správnosti operace ve vztahu k dodržení kritérií pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy. Jsou možné 3 varianty: (1) schválení , (2) zastavení schvalované operace , (3) vrácení k dopracování, úpravě	Provádí příkazce operace (případně v rámci průběžné a následné kontroly vedoucí zaměstnanec)	Provádí příkazce operace (případně v rámci průběžné a následné kontroly vedoucí zaměstnanec) na základě zjištění expertní skupiny

Zdroj: autoři

2.4 Příklad postupu v rámci předběžné kontroly (workflow)

Předběžná kontrola probíhá u každé operace (výdaj, příjem či jiné nakládání s veřejnými prostředky) před vznikem závazku (první fáze) a před provedením úhrady (druhá fáze). V běžné praxi v některých institucích probíhá jen formálně, což může znamenat, že se v konkrétním případě nikdo nezabývá (věcným) prověřením kritérií 3E. Pro snadnější porozumění, jak probíhá celá předběžná kontrola, byl zařazen **příklad workflow (postupu) první fáze předběžné kontroly**. V příkladu je vyznačeno, kdy je nezbytné provést prověření kritérií 3E. Jde o příklad, respektive o dobrou praxi. Příklad se týká operace, u které závazek

vzniká podpisem smlouvy (například na služby, stavební práce nebo dodávky⁹) a netýká se malé organizace. U malé organizace by pravděpodobně byla příkazcem operace osoba, která je oprávněná podepsat.

Do první fáze předběžné kontroly jsou v tomto příkladu zapojeni:

- 1) osoba odpovědná z věcného hlediska za (a) přípravu dokumentace operace (smlouvy, objednávky, veřejné zakázky, ...), (b) realizaci operace.
Obvykle to bývá podřízený pracovník příkazci operace. V menších institucích je to tatáž osoba jako příkazce operace.
- 2) Osoba odpovědná z právního hlediska. Může jít o interního právníka (zaměstnance), ale u menších institucí jde často o externího (smluvního) právníka na smlouvu.
- 3) Příkazce operace. Nese ze zákona o finanční kontrole odpovědnost za věcné posouzení, tedy za schvalovací postup operace¹⁰.
- 4) Správce rozpočtu (ověřuje soulad s rozpočtem, hodnotí rozpočtová rizika atd.).
- 5) Osoba oprávněná podepsat (může jít současně o příkazce operace).

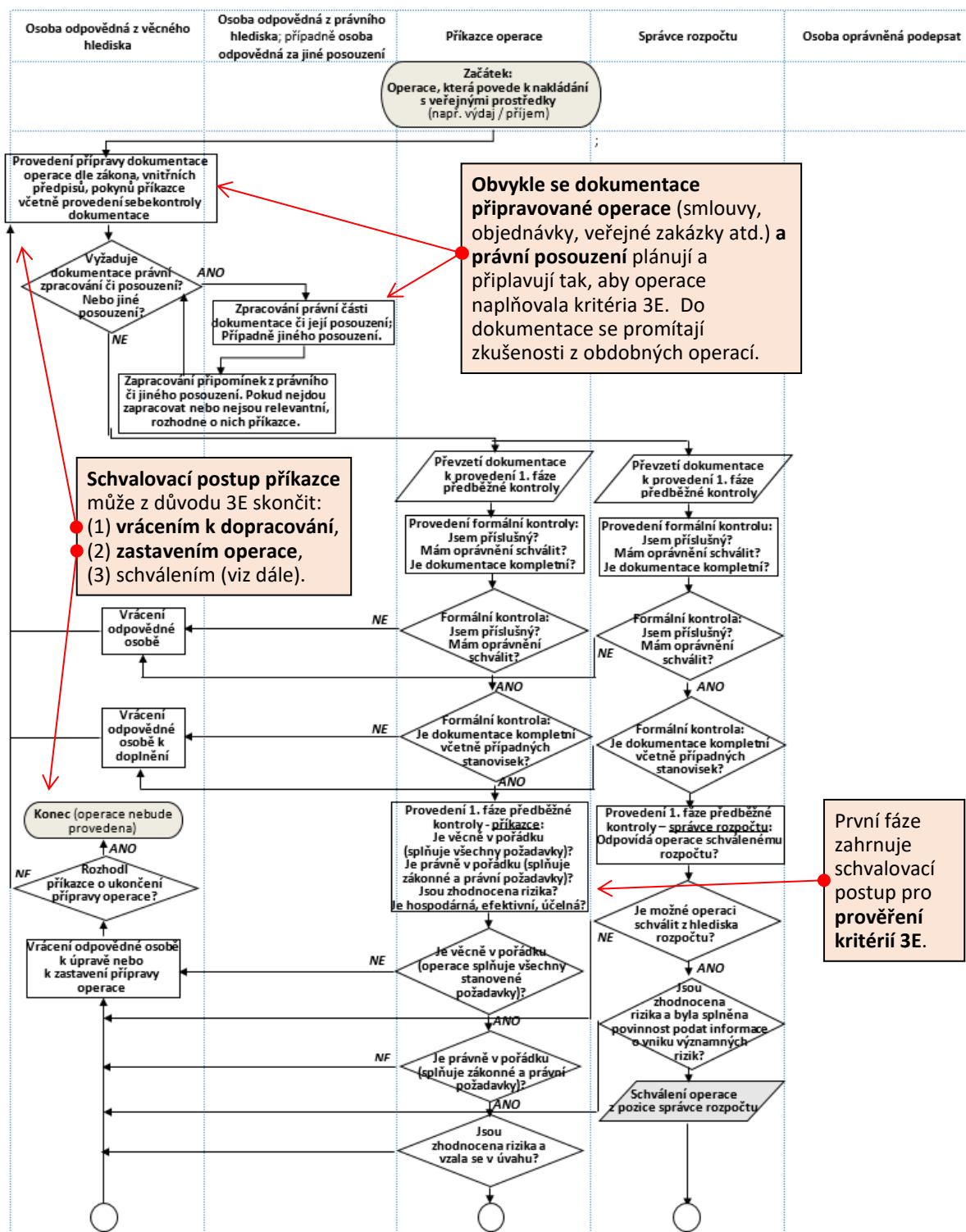
Obvykle se postupuje tak, že již při přípravě a právním posouzení je dokumentace (smlouva, veřejná zakázka atd.) navržena tak, aby odpovídala kritériím 3E a snižovala rizika. Finální posouzení zajišťuje příkazce operace.

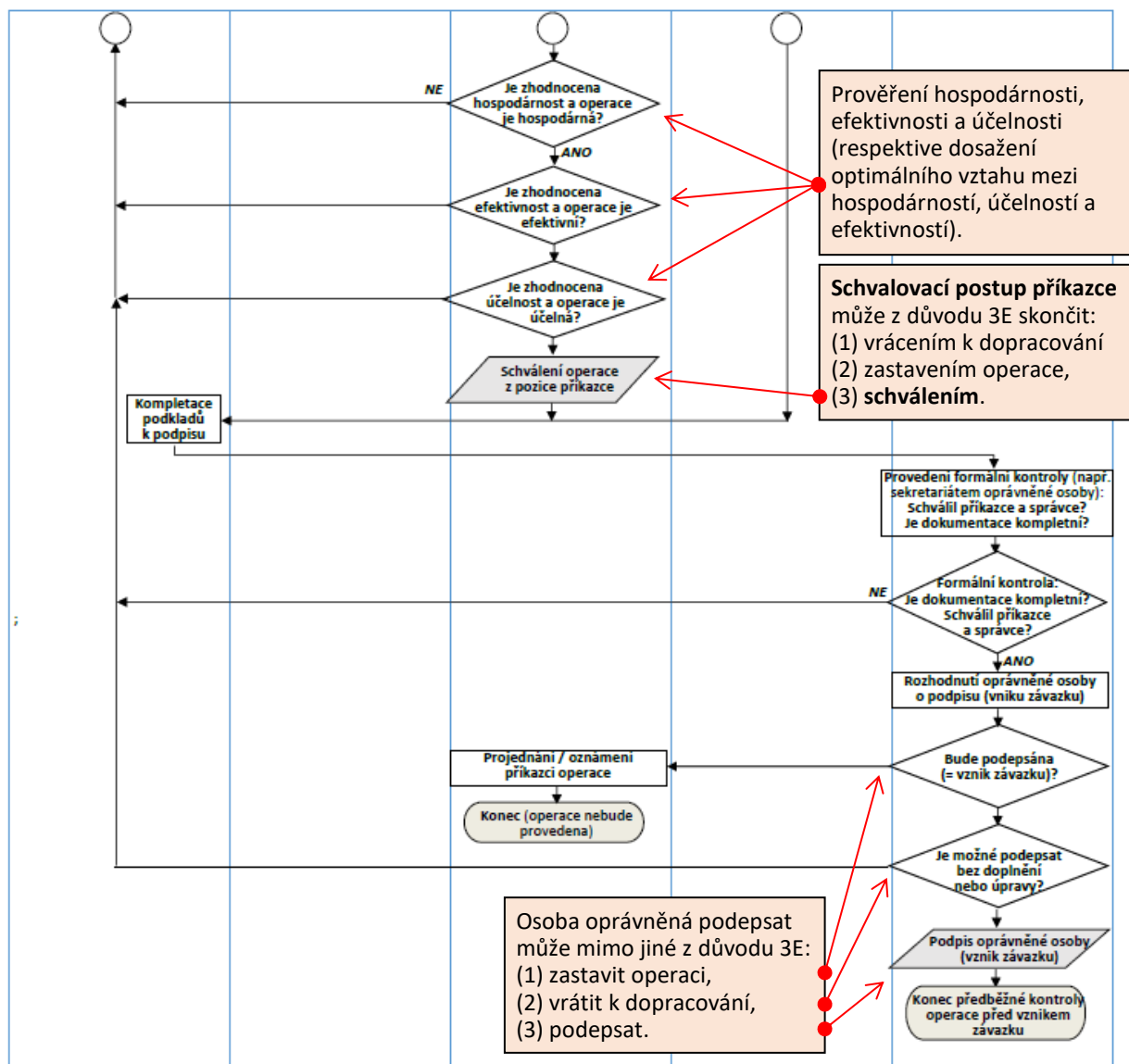
Příklad workflow (postupu) první fáze předběžné kontroly, tedy před vznikem závazku, je na následujícím obrázku (na dvou stranách), a to ve formě vývojového diagramu. Jsou v něm komentáře z hlediska prověřování kritérií 3E. U rozhodovacích bloků (kosočtverce) je formulována otázka. Není-li v obrázku vyznačeno jinak, je odpověď „ANO“ ve vertikálním směru, odpověď „Ne“ v horizontálním směru.

⁹ Zákon o zadávání veřejných zakázek člení zakázku dle druhu na zakázky na služby, stavební práce, dodávky. Pod „dodávkou“ je možné si představit nákup počítačů či jiné techniky, technologie, aut a podobně.

¹⁰ Dle § 11, odst. 2 prováděcí vyhlášky MFČR: „Schvalovacím postupem příkazce operace se prověří a) soulad připravované operace se stanovenými úkoly a schválenými záměry a cíli orgánu veřejné správy, b) správnost operace [§ 2 písm. l) zákona] zejména ve vztahu k 1. dodržení právních předpisů a opatření přijatých orgány veřejné správy v mezích těchto právních předpisů, 2. **dodržení kritérií stanovených pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy**, c) přijetí opatření k vyloučení nebo zmírnění provozních, finančních, právních a jiných rizik, která se při uskutečňování připravované operace mohou vyskytnout, d) doložení připravované operace věcně správnými a úplnými podklady.“

Obr. 2 První fáze předběžné kontroly (před vznikem závazku) – komentáře k prověření 3E





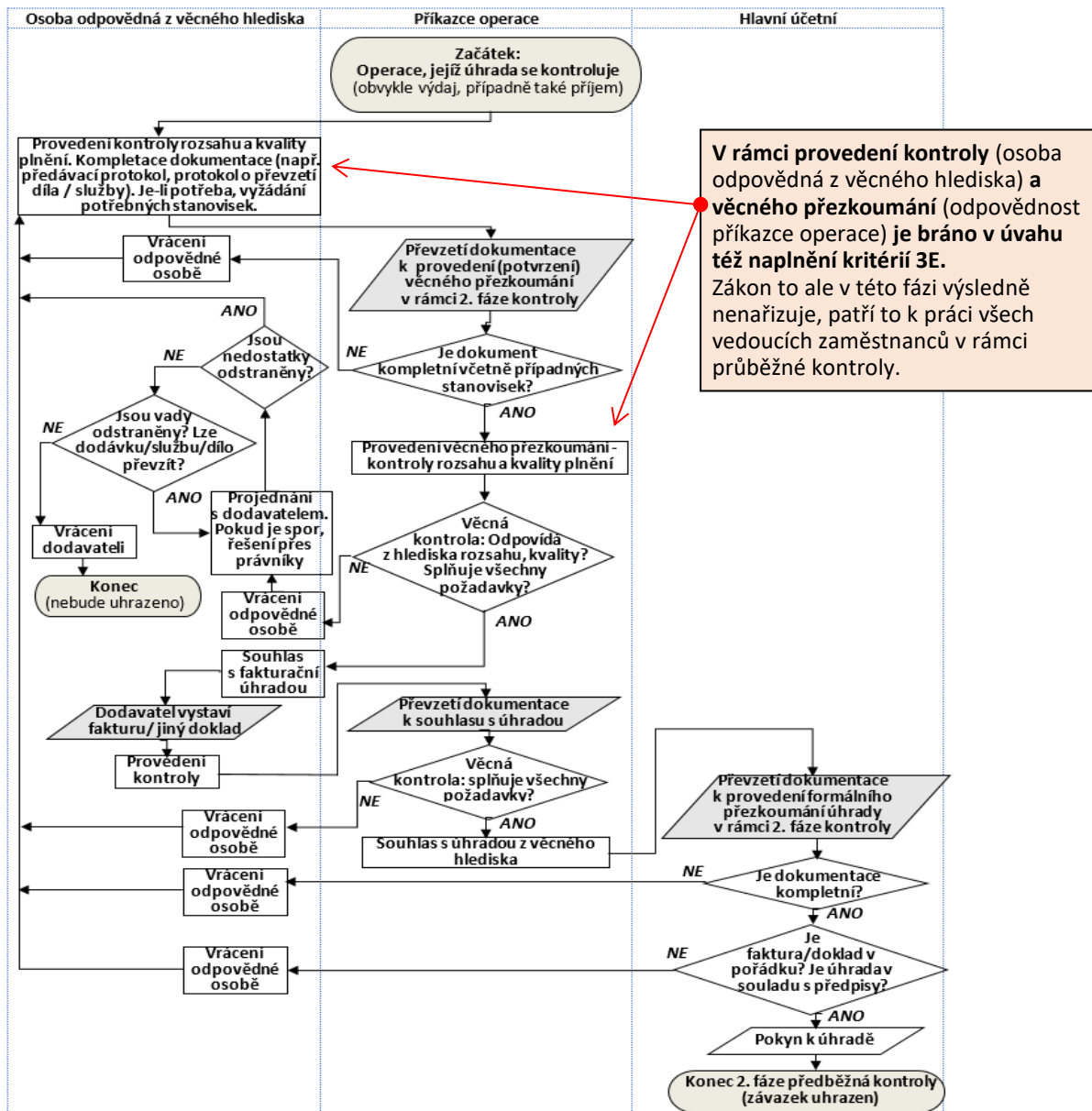
Zdroj: autoři

Z vývojového diagramu je patrné, že kromě prověření kritérií 3E probíhá též vyhodnocení rizik a další úkony.

Na následujícím obrázku je zachycen příklad **druhé fáze předběžné kontroly** včetně komentáře k prověření kritérií 3E. Druhá fáze probíhá před provedením úhrady (pro výdaje) nebo před vystavením dokladu pro příjem platby. Do druhé fáze předběžné kontroly jsou podobně jako v první fázi předběžné kontroly v tomto příkladu zapojeni:

- 1) osoba odpovědná z věcného hlediska,
- 2) příkazce operace (obvykle je nadřízeným osoby odpovědné z věcného hlediska),
- 3) hlavní účetní (odpovědnost za formální přezkoumání úhrady, řešení účetních rizik).

Obr. 3 Druhá fáze předběžné kontroly (před provedením úhrady) – komentáře k prověření 3E



Zdroj: autoři

2.5 Metody pro získávání dat potřebných pro prověření kritérií 3E

Jak již bylo řečeno, pro prověřování kritérií 3E je nezbytné zajistit úplnou dokumentaci k prověřované operaci, provést shromáždění informací¹¹, dat a dalších poznatků, místních podmínek a kontextu (nezbytných souvislostí). V následující tabulce jsou uvedeny vhodné obecné metody pro získávání dat, informací či poznatků.

¹¹ Dle § 1 Vyhlášky č. 416/2004 Sb. musí být shromážděné informace o skutečnostech tvořících předmět finanční kontroly (a) významné pro stanovené konkrétní cíle prováděné kontroly, (b) spolehlivé zejména s přihlédnutím k jejich zdroji, (c) dostatečné pro přesvědčivost dokumentovaných zjištění.

Tab. 4 Metody pro získávání dat, informací či poznatků při prověření kritérií 3E

Název	Popis metody nebo komentář
Výzkum od stolu (Desk research), rešerše	Výzkum od stolu a rešerše jsou podobné metody. Lze zjednodušeně říci, že výzkum od stolu je širší – zaměřuje se na strategické či podobné dokumenty či texty, zabývá se otázkami: <i>Řešil to už někdo? Jak postupoval? S jakými riziky se setkal? Jak je hodnotil? Jaká opatření přijímal?</i> Hlavním účelem výzkumu od stolu je zorientovat se v dané problematice a navrhnout další postup. Rešerše je zaměřena více na literaturu, a co z ní převzít. Odpovídá na otázku: <i>Kdo a jak se tím zabýval?</i> Účelem rešerše je sestavit přehled literatury a vybrané citace z ní.
Dolování dat (Data mining), vyhledávání dat	Zaměřuje se na: (1) Databáze či jiná veřejně dostupná data, knihovny a podobně, (2) Internet, respektive na vyhledávání dostupných dat či informací či poznatků na internetu, (3) Vnitřní data, informace či poznatky šetřené instituce / obce / kraje. Při získávání dat je třeba dodržovat etiku odborné práce – zejména čerpat jen z povolených dat a dodržovat citační pravidla.
Pozorování	Pozorování je empirickou deskriptivní metodou , která popisuje zjevné (jevové) problémy, kdy potřebná informace je získávána různými formami pozorování . Předností metody je, že se zaměřuje na evidenci (zřejmosti, patrnosti) . Problémem je, že teprve za jevem je skryta podstata problému. Na ni se zaměřuje vědecké zkoumání. Z pozorování tedy musíme umět konstruovat vědeckou výpověď vypovídající o podstatě.
Měření	Je kvantitativní empirickou metodou využitelnou zejména v přírodních či technických vědách (např. měříme fyzikální veličiny). Metoda měření je využitelná i ve společenských vědách. Zde má měření své limity . Obvykle stanovujeme referenční jednotku , na jejímž základě pak provádíme normativní vyhodnocení (měřítkem je norma stanovená vzhledem k určité skupině) zkoumaného předmětu P, který srovnáváme s referenční jednotkou R („ <i>riziko nedostatku prostředků na provoz veřejné služby P je dvakrát vyšší než veřejné služby R</i> “ nebo „ <i>riziko události P je poloviční než R</i> “) nebo pomocí nastavené škály (např. <i>dopad rizika velmi malý 1; malý 2; střední 3; vysoký 4; velmi vysoký 5</i>). Fakticky jde o kvalitativní komparaci.
Šetření	Strukturované či částečně strukturované rozhovory, dotazníky, připomínkování, metoda Delphi, brainstorming, panel expertů,
Expertní odhad	Podstatou expertního odhadu je předpověď výsledku (výsledného stavu) ze strany jednotlivce (experta na danou věc). V tomto smyslu jde o prozatímní vyhodnocení řešeného jevu, respektive předběžný úsudek postavený na metodě pozorování a hlubokých znalostech dané věci ze strany experta.
Vizualizační techniky	Kontrolní seznamy (Check lists), vývojový diagram, diagram příčin a následku (Ishikavův diagram), myšlenková mapa, Ganttův diagram (pro vizualizaci harmonogramu) a podobně.
Další možnosti	Dalších specifických metod může být celá řada (např. metoda experimentu, průzkum trhu, realizace předběžných tržních konzultací v případě veřejných zakázek, apod.).

Zdroj: autoři s využitím Ochrana, Půček a kol. (2019, s. 85)

2.6 Kontrolní metody a kontrolní postupy

Kontrolní metody a postupy jsou dostatečně popsány v prováděcí Vyhlášce č. 416/2004 Sb. v platném znění. Proto se jim nebudeme v tomto textu věnovat.

Z hlediska metod je třeba také uvést, že v rámci prověření kritérií 3E je žádoucí uplatňovat

- **kritické myšlení**¹², a to při ověřování relevantnosti či pravdivosti informací; jejich kritický rozbor; pro hledání vhodných argumentů,
- **tvůrčí myšlení** (neboli kreativita, intuice)¹³, a to
 - při hledání nových přístupů nebo poznatků pro vytváření podmínek pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy;
 - pro generování nápadů pro přijímání opatření, řešení problémů nebo překonávání překážek za účelem zajištění ochrany veřejných prostředků proti nehospodárným, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky nebo trestnou činností,
- **systémové myšlení**¹⁴, a to zejména chápat kontext; pro porozumění vzorců chování lidí; případně též při matematickém modelování, je-li to pro prověření kritérií 3E vhodné.

¹² O kritickém myšlení se můžete více dozvědět pomocí videí a informací dostupných na <https://www.krimys.cz/video-kurz/> nebo <https://kritickemysleni.cz/> nebo případně na <https://bezfaulu.net/> nebo <http://www.factczech.cz/>

¹³ Pojem intuice (intuitivní myšlení) používal v tomto smyslu zejména Drucker (2006). Covey (2005) pracoval spíše s pojmem „vnitřní hlas“. V odborné či vědecké práci je kreativní / tvůrčí myšlení považováno za jedno z pěti kritérií odborné činnosti - Frascati manual 2015 (2017) tak pracuje s pěti kritérii vědecké činnosti (má být (1) původní, (2) kreativní/tvůrčí, (3) nejistá co do výsledku, (4) systematická a (5) přenosná a/nebo reprodukovatelná).

¹⁴ Je praktickou aplikací systémové dynamiky – vědního oboru zaměřeného na zkoumání vzorů chování a struktur, které řídí přírodu, rodiny, ekonomiku, firmy a ostatní dynamické systémy (Senge, 2009). Více viz též Šusta (2015) – recenze knihy dostupná na odkazu <https://www.obranaastrategie.cz/cs/archiv/rocnik-2015/2-2015/recenze/susta-marek-pruvodce-systemovym-myslenim.html>

3 Vnitřní kontrolní systém a prověřování kritérií 3E

3.1 Vnitřní kontrolní systém

Vnitřní kontrolní systém (včetně prověření kritérií 3E a řízení rizik) musí být dle zákona o finanční kontrole vytvořen v každé instituci veřejného sektoru. Odpovědnost za jeho vytvoření a funkčnost nese vedoucí orgánu veřejné správy (obvykle jde o statutárního zástupce, například u obce je to starosta, u příspěvkové organizace ředitel, ale u kraje je zákonem určen ředitel krajského úřadu). Vytvoření vnitřního kontrolního systému a jeho funkčnost je možné považovat za klíčový (zastřešující) prvek systému prověření kritérií 3E (viz následující obrázek). V souladu se zákonem tak musí být

- vytvářeny podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy,
- zajištěna ochrana veřejných prostředků proti nehospodárným, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky nebo trestnou činností,
- u konkrétního nakládání s veřejnými prostředky prověřena správnost operace ve vztahu k dodržení kritérií 3E.

Z toho plyne, že prověřování kritérií 3E probíhá (obdobně jako řízení rizik):

- V rámci **průběžné a následné kontroly**: Může se týkat
 - jedné operace – například prověříme kritéria 3E konkrétní veřejné zakázky;
 - více operací – například prověříme kritéria 3E všech veřejných zakázek malého rozsahu na stavební práce za dané období.

V následujícím obrázku je tato činnost zanesena jako první pilíř pro prověření kritérií 3E. Za první pilíř je jej možné považovat ze dvou důvodů (1) podílejí se na něm ze zákona všichni vedoucí zaměstnanci dle svých pravomocí, (2) mělo by jít ze strany všech vedoucích zaměstnanců o soustavnou systematickou činnost vztahující se k jejich náplni práce (nejde tedy o nic jednorázového jako u kontroly konkrétní operace v rámci předběžné kontroly).

- V rámci **předběžné kontroly**: Jde o prověření kritérií 3E ve vztahu ke konkrétní operaci – výdaj, příjem či jiné nakládání s veřejnými prostředky před vznikem závazku (výdaj) nebo pohledávky (příjem). V následujícím obrázku je tato činnost zanesena jako druhý pilíř pro prověření kritérií 3E. Hospodárnost, efektivnost a účelnost je třeba hodnotit u každé operace a činnost provádí určený příkazce operace. Předběžná kontrola se dělí

na dvě fáze. První fáze probíhá u připravované operace¹⁵ před vznikem závazku (například před podpisem smlouvy, před vyhlášením veřejné zakázky). Postup první fáze předběžné kontroly byl též zobrazen pomocí vývojového diagramu v kapitole 2.4. Druhá fáze probíhá před samotnou úhradou.

- V rámci **činnosti interního auditu, veřejnosprávní kontroly, případně kontrolorů:**

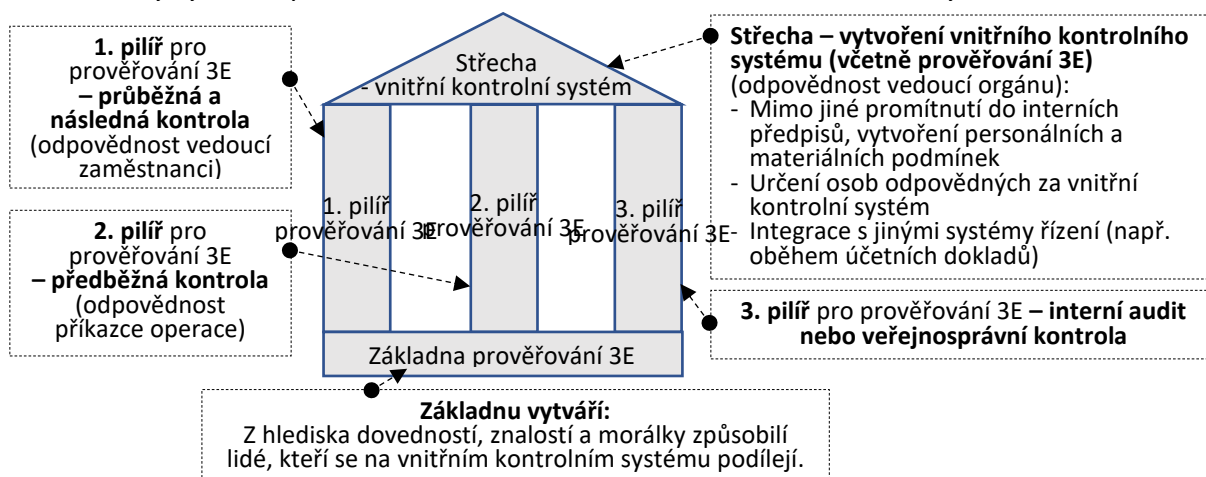
Prověřování 3E se týká

- jak konkrétních kontrolovaných operací,
- tak celého vnitřního kontrolního systému.

V následujícím obrázku je tato činnost zanesena jako třetí pilíř pro prověřování 3E.

Pro účinné prověření kritérií 3E je nezbytné, aby všichni vedoucí (a dle svých odpovědností všichni zaměstnanci) byli způsobilí prověřovat kritéria 3E z hlediska svých schopností, dovedností, znalostí a morálky (v následujícím obrázku zachyceno jako základna).

Obr. 4 Prvky systému prověření kritérií 3E v rámci vnitřního kontrolního systému



Zdroj: autoři

3.2 Role při prověření kritérií 3E

Klíčovou roli má **vedoucí orgánu** (např. u obce starosta, u příspěvkové organizace ředitel) – ten musí vytvořit vnitřní kontrolní systém, určuje, kdo má jaká práva a povinnosti, v ideálním případě též prováže s dalšími systémy řízení (například se systémem oběhu účetních dokladů dle zákona o účetnictví). U malých institucí tento systém často vytváří sám (například dle vhodných vzorů), ve větších organizacích to má na starosti ekonom, ekonomický útvar, případně s tím pomáhá kontrolor nebo interní auditor. Vedoucí orgánu je též povinen vytvořit pro

¹⁵ Zákon vyžaduje provádět předběžnou kontrolu nejen pro připravované operace, ale také pro plánované operace (viz kapitola 6.1).

funkčnost vnitřního kontrolního systému podmínky. Pokud systém jako celek špatně funguje, nese za to plnou odpovědnost. Důležitá role je též určena všem **vedoucím zaměstnancům** (případně v době jejich nepřítomnosti jejich zástupcům) – ti se na vnitřním kontrolním systému podílejí a mají mimo jiné povinnost písemně oznámit vedoucímu orgánu veřejné správy, že je s veřejnými prostředky nakládáno neekonomicky, neefektivně a neúčelně nebo v rozporu s právními předpisy (pokud takovou skutečnost v rámci své činnosti zjistí), ten je povinen přijmout opatření. Vedoucí zaměstnanci zajišťují prověření kritérií 3E v rámci průběžné a následné kontroly. **Příkazci operací** hrají klíčovou roli z hlediska prověření kritérií 3E u konkrétního výdaje, příjmu nebo jiného nakládání s veřejnými prostředky. Příkazcem je u malých institucí vedoucí orgánu případně jím určení vedoucí. U větších institucí jsou obvykle jako příkazci určeni jednotliví vedoucí dle svých pravomocí. Příkazci jsou tak odpovědní za prověření kritérií 3E u konkrétní operace. Pokud tuto roli neplní, je konkrétní operace málo odolná proti plýtvání nebo trestné činnosti. Zejména je to zásadní při veřejných zakázkách, nakládání s majetkem (zejména prodej, pronájem). **Ostatní zaměstnanci** se na vnitřním kontrolním systému (včetně zjišťování a prověření kritérií 3E) podílejí dle svých pravomocí určených ve vnitřních předpisech, náplních práce a podobně. Mimo jiné pečují o svěřené hodnoty (například dle hmotné odpovědnosti na základě smlouvy o hmotné odpovědnosti). Důležitou roli z hlediska přezkoumání účinnosti vnitřního kontrolního systému včetně problematiky 3E mají **interní auditoři** (u malých organizací může být nahrazeno veřejnosprávní kontrolou ze strany zřizovatele) případně kontroloři. Role uvádí následující tabulka.

Tab. 5 Role při prověření kritérií 3E dle zákona o finanční kontrole

Pozice	Role (komentář, odkaz na zákon o finanční kontrole)
Vedoucí orgánu (např. u příspěvkové organizace ředitel)	<ul style="list-style-type: none"> - Odpovídá za vytvoření vnitřního kontrolního systému včetně prověření kritérií 3E (§ 25, odst. 1 zákona o finanční kontrole) – mimo jiné promítnutí do interních předpisů, vytvoření personálních a materiálních předpokladů - Určuje osoby odpovědné za vnitřní kontrolní systém - Integruje s účetními postupy (např. oběhem účetních dokladů)
Vedoucí zaměstnanec	<ul style="list-style-type: none"> - V rámci vymezených povinností, pravomocí a odpovědností povinnost zajistit fungování vnitřního kontrolního systému (§ 25, odst. 4 zákona) - Mají mimo jiné povinnost písemně oznámit vedoucímu orgánu veřejné správy, že je s veřejnými prostředky nakládáno neekonomicky, neefektivně a neúčelně (§ 27, odst. 3) - Zajišťují průběžnou a následnou kontrolu (§ 27, odst. 1)
Vedoucí zaměstnanec v roli příkazce	<ul style="list-style-type: none"> - Zajišťuje předběžnou kontrolu plánovaných a připravovaných operací (§ 26, odst. 1, pís. a) zákona o finanční kontrole), a to včetně problematiky prověření 3E - V praxi to znamená prověření kritérií 3E při každém nakládání s veřejnými prostředky (výdaj, příjem, jiné nakládání)

Zaměstnanec	<ul style="list-style-type: none"> - Povinnosti plynou obvykle z vnitřních předpisů, popisu práce (rozsah pravomocí a odpovědností je povinen stanovit vedoucí orgánu) - Pečuje o svěřené hodnoty (například hmotná odpovědnost na základě smlouvy o hmotné odpovědnosti)
Auditor (interní audit)/ případně kontrolor	<ul style="list-style-type: none"> - Interní audit zahrnuje zejména audity výkonu, které zkoumají výběrovým způsobem hospodárnost, efektivnost a účelnost operací i přiměřenost a účinnost (funkčnost) vnitřního kontrolního systému (§ 28, odst. 4, pís. c) zákona o finanční kontrole) - Předkládá doporučení ke zdokonalování kvality vnitřního kontrolního systému a k přijetí opatření k nápravě nedostatků. Současně útvar zajišťuje konzultační činnost (§ 28, odst. 3 zákona o finanční kontrole)

Zdroj: autoři

3.3 Zásada přiměřenosti – problematika malých organizací, mandatorních výdajů, malých výdajů

Specifika malých organizací

Zákon o finanční kontrole příliš nerozlišuje malé a velké organizace, lze říci, že takřka v plném rozsahu zákon platí i pro malé organizace. U malých organizací je vhodné brát v úvahu:

- Zákon umožňuje sloučení funkcí předběžné kontroly dle § 26, kde je mimo jiné určeno, že u obcí mohou dělat příkazce zastupitelé. Může být také externí hlavní účetní nebo správce rozpočtu atd.
- Lze využít zásadu přiměřenosti (viz § 5)¹⁶ pro situace s malým rizikem. Bylo by vhodné ve vnitřních předpisech vymezit, co to konkrétně znamená. Například vymezit s ohledem na zásadu přiměřenosti kontrolu malých výdajů (například výdaje do 500 Kč), případně též příjmů (zejména příjmů hrazených dle sazebníků – například poplatků).
- Vnitřní předpisy ke vnitřnímu kontrolnímu systému vydat tak, aby došlo k integraci vnitřního kontrolního systému a oběhu účetních dokladů – systém to významně zjednodušuje.

Komentáře k finanční kontrole mandatorních výdajů

¹⁶ § 5 Organizační zajištění finanční kontroly (zákon o finanční kontrole)

(1) Odpovědnost za organizování, řízení a zajištění přiměřenosti a účinnosti finanční kontroly mají vedoucí orgánů veřejné správy v rámci své řídicí pravomoci. Při zavádění a řízení finanční kontroly v orgánech veřejné správy jejich vedoucí vycházejí z mezinárodně uznávaných standardů, přičemž jsou povinni zejména a) organizovat finanční kontrolu tak, aby byla zajištěna přiměřená jistota, že tato kontrola podává včasné a spolehlivé informace o hospodaření, které jsou podkladem pro zajištění účinného řízení výkonu veřejné správy při plnění schválených záměrů a cílů

Zákon platí pro každé nakládání s veřejnými prostředky, tedy i na mandatorní výdaje (mandatorní výdaje jsou povinné ze zákona). U mandatorních výdajů lze využít zásadu přiměřenosti pro situace s malým rizikem (viz § 5 zákona). Mandatorní výdaje lze za situaci s malým rizikem považovat. Bylo by vhodné ve vnitřních předpisech vymezit, co to konkrétně znamená.

Poznámky k prověřování kritérií 3E u mandatorních výdajů uvádí následující tabulka (je vhodné zahrnout do vnitřního předpisu):

Tab. 6 Komentáře k prověřování kritérií 3E u mandatorních výdajů

Kritérium 3E	Návrh vyhodnocení mandatorních výdajů
Hospodárnost:	- Výdaje odpovídají zákonné výši
Účelnost:	- Společenská potřebnost je dána zákonem
Efektivnost:	- Výdaje a počet vyprodukovaných jednotek odpovídají zákonu - Případně lze hodnotit ve vazbě na transakční výdaje (transakční výdaje / počet vyprodukovaných jednotek)

Zdroj: autoři

Povinnost ověřovat každý (i drobný) výdaj

Zákon platí pro každé nakládání s veřejnými prostředky. Jinými slovy i 1 Kč by měla být vynaložena v souladu s 3E. Na druhou stranu náklady na prověřování zejména drobných výdajů mohou převýšit hodnotu výdaje. Situace, ve které by náklady na kontrolu převyšovaly hodnotu operace, by mohla být vyhodnocena jako neefektivní. U těchto malých výdajů / příjmů je vhodné brát v úvahu:

- Lze využít zásadu přiměřenosti (viz § 5) pro situace s malým rizikem. Bylo by vhodné ve vnitřních předpisech vymezit, co to konkrétně znamená.
- V rámci směrnic vymezit s ohledem na zásadu přiměřenosti kontrolu malých výdajů (například výdaje do 500 Kč), případně též příjmů (zejména příjmů hrazených dle sazebníků – například poplatků).

4 Zahraniční inspirace při prověřování kritérií 3E

Koncept 3E a problém efektivního vynakládání omezených veřejných zdrojů není otázkou pouze jen českého prostředí nebo prostředí EU, ale celosvětovou záležitostí. Pokud bychom zadali do google scholar spojení „effectiveness, economy and efficiency in public sector“ získáme zhruba 3 milióny výsledků a potažmo celou řadu autorů, kteří se dosahováním hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti ve veřejné správě zabývají. Většina z nich se soustředí na vybrané oblasti dosahování efektivnosti v poskytování veřejných služeb, dosahování efektivnosti v zadávání veřejných zakázek, hodnocení spolupráce veřejného a soukromého sektoru v procesu poskytování veřejných služeb, dosahování ziskových principů a potažmo efektivnosti ve veřejném sektoru (New public management), dosahování hodnoty za peníze (Value for money).

Prvky týkající se účelnosti a efektivnosti veřejného sektoru shrnuje ve svém článku Florina (2017), který poukazuje na to, že problém měření efektivnosti je adresován již Farrellem od roku 1957. Základní definice **efektivnosti (efficiency)** se týká poměrování výstupů a vstupů k jejich dosažení, nebo také porovnávání nákladů a přínosů, tak jak s nimi pracujeme i v českém prostředí. Napříč jednotlivými přístupy nalezneme samozřejmě nuance, ale princip zůstává totožný.

Účelnost (effectiveness) je tak vyjádřena poměrem mezi dosaženým a plánovaným výsledkem a ukazuje úspěch dosažený použitím zdrojů k dosažení navržených cílů (Mandl, Dierx, Illzkovitz, 2008, p. 3 in Florina, 2017). Jednotliví autoři prezentovaní v uvedené studii rozlišují mezi jednotlivými formami efektivity (produkční efektivnost, technická efektivnost, alokační efektivnost a mnoho dalších. Zdůrazňují také silnou vazbu mezi efektivností a účinností.

Podle Nikoly Kjurchiskiho (2014), v článku "Efektivita veřejné správy ve Resource Economies" se efektivnost vztahuje k "dosažení konečného cíle", zatímco "účelnost se vztahuje k dosažení konečného cíle" zatímco efektivnost "měří kvalitu". (Kjurchiski, 2014, s. 8). Jedná se o prvek vlivu efektivnosti, protože závisí na znalostech a kvalifikaci pracovníků, kvalitě jejich práce. Veřejný sektor je přímo ovlivněn kvalitou lidských zdrojů.

Měření účelnosti ve veřejném sektoru znamená porovnávání cílů, kterých lze dosáhnout s těmi, kterých bylo skutečně dosaženo, nebo jinými slovy (Veiss, 2012, s. 375) porovnávání vstupů či výstupů s konečnými cíli, kterých má být dosaženo, tj. s "výsledkem". Mezi pojmy "výstup" a "výsledek" existuje důležitý rozdíl. Například ve vzdělávacím systému je za "výstup" považován např. a analyzuje se v podobě výkonu nebo procenta žáků určitého věku, kteří získali určitý stupeň vzdělání. O "výstupu" (konečném výsledku) lze uvažovat v podobě produktivního věku populace, která získala kvalifikaci prostřednictvím vzdělání. (Mandl, Dierx, Ilzkovitz, 2008, s. 3). (In Florina, 2017)

Dle Florina (2017) jsou účelnost a efektivnost klíčovými znaky dobré správy věcí veřejných, přičemž veřejný sektor je odpovědný za hledání způsobů, jak co nejlépe využít zdroje (lidské, materiální, finanční), atd.), aby bylo zajištěno pokrytí potřeb obyvatelstva za co nejlepších podmínek. Ze studií, které uvádí ve svém článku, vyplynulo, že **efektivnost** se týká vztahu mezi dosaženými efekty a úsilím, které bylo pro jejich dosažení vynaloženo, a **účelnost** vyjadřuje vztah mezi dosaženým a plánovaným výsledkem. Zatímco efektivnost je ve vztahu ke kvalitě, účelnost (účinnost) se týká dosažení konečného výsledku.

Zvýšení efektivnosti ve veřejném sektoru může dle Florina (2017) zahrnovat řadu opatření:

- legislativní zjednodušení administrativních pravidel a postupů;
- snižování byrokracie;
- zvýšení rozpočtové a daňové transparentnosti a odpovědnosti na vládní úrovni;
- rozšiřování využívání elektronických informačních prostředků při vývoji procesů, v
- ve vztahu mezi správou a občany s cílem zefektivnit výkon činností;
- zavádění vzdělávacích a zdokonalovacích programů v závislosti na existujících potřebách na místní úrovni veřejné správy;
- zaměření efektivnosti veřejného sektoru na úroveň uspokojování společenských potřeb v takové míře, jak je to možné, a to prostřednictvím: systémů sociální ochrany pro znevýhodněné skupiny, zvyšováním kvality poskytovaného zboží a služeb; zachováním kulturního dědictví a životního prostředí atd.

Na závěr dodává, že zvyšování efektivnosti veřejného sektoru musí odpovídat rostoucí a diverzifikovanější poptávce po veřejných službách, požadavkům občanů, což je základním cílem činností veřejné správy, určováním efektivnosti veřejného sektoru v různých oblastech,

což přispívá ke zvýšení efektivnosti veřejné správy jako celku a konečně formulací strategií řízení veřejných prostředků, které jsou zaměřeny na plnění cílů.

Ambicí této kapitoly není přinést ucelený přehled všech možných přístupů, respektive rešerše dosavadních výsledků, nebo syntézu odborných pohledů na dosahování 3E ve vztahu k jednotlivým veřejným výdajům. Cílem je spíše vypíchnout některé problémové oblasti, které mají na dosahování 3E přímý dopad. Jedná se o poskytování služeb, hodnocení způsobů poskytování (respektive variant řešení), problematika veřejných nákupů tedy veřejných zakázek a vliv transparentnosti a konkurence).

1) Kvalita veřejné služby

Orgány veřejné správy poskytují soubor činností ve veřejném zájmu, respektive zabezpečují široké spektrum veřejných služeb. Značná část veřejných rozpočtů a potažmo jednotlivých orgánů veřejné správy je využita právě k úhradě nákladů na poskytování služeb ve veřejném zájmu. Ať již se orgány tyto služby rozhodnou poskytovat vlastními silami (zaměstnanci, jimi zřízenými ziskovými a neziskovými organizacemi), nebo využijí externího dodavatele¹⁷, musí být schopni definovat kvalitu veřejné služby, respektive její parametry. Ty významným způsobem (spolu s vstupy potřebnými k jejich zajištění) vstupují do hodnocení jednotlivých variant a hledání právě efektivní alokace finančních zdrojů.

V tomto kontextu může být inspirativní pohled Le Granda (2007), který vymezuje vlastnosti dobré služby následujícím způsobem (Hyánek, Řežuchová, 2009) „Dobrá“ služba musí být:

- a. Vysoce kvalitní,
- b. efektivně poskytovaná a řízená,
- c. citlivá k potřebám a požadavkům spotřebitelů,
- d. odpovědná vůči daňovým poplatníkům,
- e. poskytovaná spravedlivě.

Z tohoto pojetí je zřejmé, že v případě poskytování veřejných služeb není důležitý pouze výstup, resp. fakt, že je služba poskytnuta, ale také to, jakým způsobem je poskytována,

¹⁷ Problematika volby mezi jednotlivými způsoby poskytování, nebo strategiemi veřejných nákupů je rozebírána řadou autorů. Například Savas (2000), Řežuchová (2010), Meričková Mikušová (2020) a řadou dalších. Schopnosti vyhodnotit optimální způsob (variantu) poskytování veřejných služeb sice přímo souvisí s optimální alokací veřejných zdrojů v souladu s 3E, nicméně významně přesahuje rozsah tohoto textu. Pro vzhled do problematiky mohou sloužit uvedené zdroje.

významný je tedy celý proces poskytování služby. Základním požadavkem na produkci garantovaných veřejných služeb je tedy poskytovat takové služby, které splňují definované kvalitativní parametry a jsou dostupné těm (všem, bez ohledu na jejich příjmovou situaci), pro které jsou určeny. Při využití způsobu poskytování je tedy rozhodující ošetření rizika dostupnosti, zejména v případě, pokud je daná služba poskytována externí formou, prostřednictvím vhodné alokace tohoto rizika a zajištění kontroly nad takovým způsobem poskytování. „Zatímco u výrobků lze díky jejich hmotné povaze objektivní parametry kvality specifikovat, kvalita služeb je subjektivním konceptem, jehož konkrétní obsah je determinovaný očekáváními a potřebami zákazníka ve vztahu k dané službě.“ (Lukášová a kol, 2009, str. 10) Jinými slovy, tam kde nelze kvalitu výstupu měřit pomocí technických parametrů, či hodnotit na základě předem definovaných standardů, je pro poskytovatele služby zásadní potřeba a přání jejího spotřebitele. Z tohoto pohledu se pro hodnocení jednotlivých forem poskytování jeví jako jedno z možných kritérií flexibilita v poskytování, respektive schopnost producenta v co nejrychlejší době reagovat na požadavky spotřebitelů a přizpůsobit těmto požadavkům úroveň výstupu. Přičemž prostředkem ke zvyšování úrovně výstupu a uspokojení potřeb spotřebitelů se stává inovace v poskytování veřejných služeb, a to jak inovace organizační, inovace technologie, procesu, produktu, strategie či marketingu. Růst podílu mandatorních výdajů, současný demografický vývoj, požadavky spotřebitelů, ale i národních a nadnárodních společenství na rozsah a kvalitu služeb, v současné době posílen ekonomickým vývojem, vytváří tlak na jednotlivé veřejné rozpočty a potřebu dodatečných zdrojů (doplnění veřejných rozpočtů). Do popředí se tak dostává otázka soukromého (spolu)financování a zapojení soukromých investic do poskytování veřejných služeb alespoň tam, kde to ekonomický charakter dané služby umožňuje. Samozřejmě pouze tehdy, pokud uvedený způsob poskytování přináší **vyšší hodnotu za peníze (value for money)** a je zajištěna dostupnost a požadovaná kvalitativní úroveň výstupu. Za efektivní poskytování veřejné služby lze při zohlednění výše uvedených kritérií označit takovou formu produkce, kdy dochází k minimalizaci vstupů (veřejných zdrojů), je zajištěna dostupnost služby a služba je poskytována v co nejvyšší kvalitě. Současně je zajištěna konkurence mezi poskytovateli, dochází k transparentnímu výběru poskytovatele na základě objektivních kritérií a poskytovatelé služeb jsou inovativní a flexibilní ve vztahu k potřebám a požadavkům uživatelů služeb. (Řežuchová, 2010)

2) Konkurence

Faktor, který významným způsobem ovlivňuje **hospodárnost využitých zdrojů** je konkurence. Pro její existenci a vytváření tak tlaku na snižování nákladů (vstupů) na zajištění potřeb je nezbytné vytvořit potřebné předpoklady. V případě kontraktování (tedy externích nákupů) to znamená vytvořit takové podmínky, kdy se výběrového řízení uskuteční potřebný počet potenciálních dodavatelů, aby byl vytvořen tlak na snižování ceny, tedy zajištění minimalizace vstupů za předpokladu dosažení požadované úrovně kvality daného předmětu veřejné zakázky. K tomu musí být vytvořeny následující předpoklady:

- 1) Umět jednoznačně popsat potřebu, která má být zajištěna a definovat následně předmět veřejné zakázky takovým způsobem, abychom měli jistotu, že plnění bude odpovídat potřebě, tedy dojde k účelnému vynaložení veřejných zdrojů včetně dosažení požadované kvality plnění (kvalifikační předpoklady, hodnocení nabídek,..)
- 2) Umět definovat podmínky soutěže a předmět takovým způsobem, aby odpovídala schopnostem trhu. Jinými slovy, aby vůbec bylo v silách dodavatelů takové plnění dodat. Nedostatky v této oblasti se zcela jistě projeví právě v míře konkurence, tj. podáním potřebného počtu nabídek. Dle autorů se nejpříznivějšího dopadu na cenu dosáhne již v případě 2 – 3 nabídek. Pokud si nejsme jisti, zda naše požadavky odpovídají možnostem trhu, je namístě využít tzv. předběžných tržních konzultací, které mohou sloužit právě k nalezení společného řešení. Tento institut může významným způsobem ovlivnit právě úspěšnost realizace nákupu a potažmo předejít plýtvání veřejných zdrojů v podobě administrativních nákladů na vytvoření neúspěšného zadávacího řízení.

V případě, že je služba zajišťována interně je to právě absence konkurenčního prostředí, která může způsobovat tendence k neefektivnosti a nepocitování potřeby výdaje prověřovat.

Ukazuje se, že transparentní soutěž mezi jednotlivými poskytovateli (pokud tací existují) a možnost navzájem si konkurovat, může přinést výsledky v podobě efektivnější alokace veřejných zdrojů: nižší náklady na službu, vyšší kvalitu služby a flexibilní reakci na poptávku spotřebitelů. Empirické studie naznačují (Kitchen, 1986, McDavid and Laliberte, 1999, McDavid, 2001), že na efektivnost a zabezpečování očekávaných výsledků (požadovaného množství a kvality veřejné služby) nemá vliv forma vlastnictví, nýbrž vytváření a podpora konkurenčního prostředí. Přičemž nemusí jít nutně pouze o konkurenci mezi soukromými poskytovateli. Neefektivní působení komunálních organizací, časté i v českých realitách, není

způsobeno tím, že jejich vlastníkem je veřejný subjekt (obec), ale faktem, že se mnohdy o poskytování služby neuchází v soutěži, kde by konkurovaly subjektům soukromého sektoru, které mají větší předpoklady pro efektivní chování. Opatření v tomto směru uskutečnila například Velká Británie, která v 80. letech 20. století zavedla systém compulsory competitive tendering (CCT). Prostřednictvím CCT byl uzákoněn požadavek, že určité služby ve vymezených oblastech¹¹⁷ mohou být poskytovány přímo (interně) pouze tehdy, pokud se i tyto veřejné organizace zúčastní nabídkového řízení, tedy soutěže a jejich nabídka poskytovat službu zvítězí nad nabídkami soukromých poskytovatelů, tedy nabídne lepší hodnotu za peníze. Cílem této regulace bylo, aby soukromé firmy získaly významný podíl na trhu místních služeb, kde do té doby vévodil v podstatě výhradně veřejný sektor. Jednalo se například o výstavbu a údržbu zařízení (budov), některé práce související se silniční dopravní infrastrukturou, sběr a svoz komunálního odpadu, úklidové práce, údržba komunikací, stravovacích služeb, řízení sportovních a volnočasových centr, apod. (Frederick, 2004) Veřejné autority (taktéž DSOs – direct service organizations) mohou dále poskytovat veřejné služby, ale pouze po absolvování competitive tendering. (Fortin, Hassel (eds), 2000) Zapojení interních forem produkce je nezbytné především z toho důvodu, že tyto organizace zpravidla (výjimka je samozřejmě například zisková obchodní společnost) fungují na neziskovém principu, jsou dotovány z daní a nejsou závislé na prostředcích získaných z případného „prodeje“ svých služeb. Nečelí tedy stejnému riziku jako firmy, které působí na „otevřeném“ trhu a které jsou nuceny nabízet potenciálním spotřebitelům produkty v takové kvalitě a za takovou cenu, za kterou spotřebitelé ochotni dané zboží koupit. V opačném případě by se poptávaly u jiných konkurentů, což by pro danou společnost následně znamenalo krach. V případě in-house produkce nejsou organizace nuceny takovým testem procházet. Tyto organizace jsou financovány z veřejných zdrojů a spotřebitelé v podstatě nemají na výběr, zda za službu, která je takovými organizacemi nabízena platit nebo ne, a to i v případě, kdy je poskytována v nedostatečné kvalitě. Na pozitivní zkušenosti se zavedením CCT upozorňuje Frederick (2004). „CCT nepochybně přineslo významné úspory a zlepšení v kvalitě poskytovaných služeb. V některých případech, in house organizace díky vyšší efektivnosti nahradily soukromé poskytovatele. Ve většině případů byly kontrakty vysoutěženy interními organizacemi, které vědomě a zodpovědně snížily náklady, zvýšily produktivitu a zlepšily kvalitu služby. Samozřejmě, že došlo při kontraktování i k selháním, v případech, kde náklady byly vyšší než užítky, ale dobrou zkušeností bylo, že interní organizace adaptovaly kalkulaci (i

krátkodobých nákladů) do svého řízení.“ Upozorňuje však na problém spojený s CCT a sice, že výběr producenta (například interní organizace) se uskuteční na základě výběrového řízení – porovnání předložených nabídek. Do nákladů však nejsou zahrnuty jednak transakční náklady a organizační náklady, které ve finále mohou výslednou cenu změnit ve prospěch soukromého poskytovatele služby, v případě, kdy transakční náklady jsou nižší než náklady na provoz a řízení interní organizace. V tomto světle se podle něj jeví jako vhodnější (nákladově efektivnější) namísto CCT (compulsory competitive tendering) využívat tzv. compulsory market comparison, které bude zohledňovat jednak náklady nutné na organizování a řízení zaměstnanců interních organizací a transakční náklady na poskytování služby prostřednictvím kontraktování soukromých organizací. (Řežuchová, 2010)

3) Transakční náklady

V podstatě u jakékoli veřejné služby stojí veřejný subjekt před otázkou, zda má službu zajišťovat prostřednictvím interních zdrojů, nebo službu outsourcovat. To, zda má být služba poskytována interně, nebo prostřednictvím contracting-out závisí na tom, která alternativa je z hlediska výše nákladů efektivnější. Respektive, zda je pro dosažení optimálního poměru 3E vhodnější najímání, organizování, a řízení zaměstnanců, za účelem například i založení nové organizace, vyčlenění odboru apod. nebo vyhledání vhodného nabízejícího z poskytovatelů působících v daném odvětví.

Takové rozhodování by mimo jiné mělo být činěno na základě zohlednění celkových nákladů, které jednotlivé varianty přináší. To mimo jiné závisí (neberme teď v úvahu samotnou výši nákladů na poskytování služby) na poměru tzv. organizačních nákladů (organization costs) neboli byrokratických nákladů a transakčních nákladů. Tento poměr se může měnit v čase v závislosti na faktorech, jako jsou tržní podmínky, dostupné technologie, chování a preference spotřebitelů a výrobců. Otázka, zda má být služba poskytována interně nebo kontraktováním (contracting-out) musí být vyřešena na základě analýzy nákladové efektivnosti, respektive musí být zajištěna value for money. (Frederick, 2004, Hampl, 2001)

Náklady na smluvní poskytování služby zahrnují náklady související se zajištěním služby, tzn. výdaje na výstavbu, provoz, údržbu zařízení, ale také transakční náklady – náklady, které veřejný subjekt musí vynaložit v souvislosti s vyhledáváním nejvhodnějšího způsobu

poskytování služby. Jedná se o náklady spojené s uzavíráním smluv, náklady na případné poradce, náklady na kontrolu dodržování smluvních závazků apod. Některé typy poskytování mohou sice představovat zajištění dané služby za nižší cenu, ale současně pro veřejný subjekt znamenají tak vysoké transakční náklady, že konečné výdaje na zajištění služby převažují nad těmi, které by veřejný subjekt musel vynaložit v případě, že by danou službu poskytoval interně.

Výše transakčních nákladů je ovlivněna třemi faktory: 1) specifičností aktiv, 2) měřitelností výstupu a 3) frekvencí zadávání. Čím specifičtější investici musí kontrahovaný subjekt vynaložit, tím se jeho postavení stává v daném oboru výjimečnějším a dostává se tak do monopolní pozice. To s sebou přináší zvýšení jeho vyjednávací pozice, což zvyšuje náklady na dohadování v případě nekompletně zpracované smlouvy.“ (Pavel, 2006, str. 6) Stejně tak, čím častěji bude veřejný subjekt poptávat potenciálního poskytovatele, resp. čím častěji bude vypisovat výběrová řízení na veřejnou zakázku, tím více se mu smluvní poskytování bude prodražovat. Výše transakčních nákladů a její závislost na specifičnosti a měřitelnosti výstupu je v ekonomické teorii řešena například pomocí Brown-Potoskiho modelu. V případě služby vyznačující se nízkou specifičností aktiv a snadnou měřitelností výstupu (např. svoz odpadu) jsou transakční náklady včetně transakčních nákladů ex post (náklady na monitorování, vymáhání a dodržování smlouvy) nízké. Vyšší transakční náklady jsou v případě služby, která se vyznačuje vysokou specifičností aktiv, ale snadnou měřitelností výstupu (elektrická energie, plyn, vodárenské služby). Nejvyšší transakční náklady jsou u služeb charakteristických obtížnou měřitelností výstupu a nízkou nebo vysokou specifičností aktiv (zdravotnické služby, policie, hasiči). Tyto závěry naznačují, u jakých služeb lze očekávat vyšší hodnotu transakčních nákladů, která v konečném důsledku bude zvyšovat výši nákladů nutných na zajištění služby prostřednictvím externího kontraktování.

V případě interního poskytování, tedy v situaci, kdy zabezpečovatel (garant) a poskytovatel je jeden a týž, vznikají byrokratické náklady, náklady na vytvoření a provoz systému. (Williamson, 1979). Organizace veřejného sektoru musí čelit své vnitřní neefektivitě, která je implikována jejich samotnou podstatou, absencí hodnocení produktivity a přítomností byrokratického stylu řízení. Pro veřejný sektor tak vyvstává úkol v podobě kontroly nad

efektivností vynaložených prostriedkú v rámci interných organizácií, zejména také prostřednictvím veřejnosprávní kontroly.

Kritériem pro vyhodnocení optimální formy poskytování je výše nákladů na službu. Pro vyhodnocení nejvhodnější varianty se, jak už bylo zmíněno výše v textu, využívá celá řada metod hodnocení veřejných projektů, od metody CMA (minimalizace nákladů), CBA (analýza nákladů a přínosů), CEA (analýza efektivnosti nákladů), CUA (analýza nákladů a užiteků) až po další, jedno i vícekritériální metody. Výslednou metodou poskytování služby by měla být ta, která zajistí lepší hodnotu za peníze (better value for money). Tento ukazatel se speciálně využívá v případech, kdy se rozhoduje o PPP projektů (nejrůznější formy VZ včetně koncesí). Pro posouzení, zda realizace formou PPP zajistí better value for money se využívá několik metod, popřípadě jejich kombinací. Přičemž nejpoužívanějším je výpočet tzv. public sector comparator (PSC), který srovnává value for- money dodanou projektem PPP s neefektivnější in house produkcí.¹⁸ Pomocí tohoto nástroje se zjišťuje výše nákladů, jaká by vznikla v případě, že by veřejný sektor realizoval projekt sám, tedy s využitím svých vlastních zdrojů včetně finančních, přičemž do konečné výše se započítává i hodnota alokovaných rizik. Do celkových nákladů PSC se započítávají přímé náklady související s poskytováním služby (investiční náklady, náklady na provoz a údržbu apod.) a nepřímé náklady, jako jsou náklady související s řízením projektu, náklady přenesených rizik, očekávané výnosy třetích stran, apod.

Celková výše nákladů na poskytování služby zahrnuje „nabízenou cenu“ a dodatečné náklady, které se v případě jednotlivých forem poskytování liší. Nabývají podoby transakčních nákladů v případě, že je služba outsourcována, nebo organizačních nákladů v případě in-house produkce. Je na zadavateli, aby tyto náklady byl schopen rozpoznat a do celkových výdajů na zajištění služby zahrnout. Bez toho nelze vyhodnotit takový způsob poskytování, který by zajišťoval lepší hodnotu za peníze (better value for money). Jinými slovy, aby byl veřejný subjekt schopen jednotlivé varianty porovnávat, musí umět vyčíslit veškeré náklady související s daným typem poskytování. (Řežuchová, 2010)

¹⁸ Dalšími možnými metodami je metoda „nejlepší vhodné alternativy“ nebo již výše zmiňovaný benchmarking, popř. srovnání s tzv. good practise, tedy projekty, které již byly úspěšně realizovány.

4) Transparentnost

Transparentnost je zde zmiňována z toho důvodu, že se jedná o velmi účinný nástroj pro následnou veřejnou kontrolu (odbornou i laickou) nad využíváním 3E.

Otevřenost veřejné správy je jedním ze základních pilířů demokratického státu, je základním principem dobře fungující veřejné správy, je přímým nástrojem kontroly a je také nástrojem pro potlačování korupce veřejné moci. Bez respektování principu otevřenosti by veřejná správa nemohla plnit svou základní funkci – sloužit občanům. Otevřenost veřejné správy je také předpokladem důvěryhodnosti. (Veřejný ochránce práv, online)

Dostupnost spolehlivých, relevantních a včasných informací o institucionálním zajištění veřejných financí umožňuje posoudit finanční situaci vlády a skutečné náklady a přínosy vládních činností. Transparentnost je prostředkem k posílení správy věcí veřejných. (World Bank, online)

Zásada transparentnosti je také jednou ze zásad zákona o zadávání veřejných zakázek a zadavatelům ukládá povinnost, aby své jednotlivé kroky v rámci zadávacího postupu zveřejňovali. Tento krok má dvojí cíl. Zveřejněné a všem přístupné informace jsou základním nástrojem pro to, 1) aby byla umožněna konkurence mezi dodavateli, což má přímý dopad na 3E. 2) aby byla umožněna veřejná kontrola (to odborná i laická). Tato ustanovení vychází ze směrnici EU a jedná se tedy o praktiky a požadavky všech členských států.

Z hlediska transparentnosti jsou také hodnoceny jednotlivé druhy zadávacích řízení, přičemž preferovány jsou ty, které z hlediska transparentnosti vychází nejlépe (například otevřené řízení), naopak upouštěno je od těch, které z hlediska transparentnosti vychází hůře (např. jednací řízení bez uveřejnění), zde je nanejvýš doporučováno, aby byly využívány ojedinele a to v nezbytných případech, právě s ohledem na riziko jejich dopadu na 3E.

Zajištění transparentnosti zadávacího řízení je zásadním faktorem účinnosti, neboť zvyšuje konkurenceschopnost veřejných zakázek. (Ohashi, 2009)

5 Příklady prověření kritérií 3E

První dva příklady se týkají příjmů, ostatní se týkají výdajových operací.

5.1 Případová studie – příjem za pronájem nebytových prostor

Případová studie je v následující tabulce. Pod ní jsou uvedeny komentáře či omezení.

Obr. 7 Prověření kritérií 3E – příjem za pronájem nebytových prostor

Popis příjmové operace:		
Město pronajímá nebytový prostor. Měsíční nájemné činí 15 000,- Kč + služby (elektrická energie, voda, ...) dle skutečné spotřeby.		
Kritérium: Hospodárnost	Kritérium: Efektivnost	Kritérium: Účelnost
Prověření hospodárnosti: Město před pronájemem prostor vyhlásilo soutěž, kde rozhodujícím kritériem byla výše měsíčního nájmu. Současně je v soutěži stanovena cena obvyklá (na základě provedeného šetření) – byla stanovena jako minimální cena nájmu. Otevírání nabídek bylo provedeno za účasti zájemců o pronájem. Prostor byl pronajat firmě s nejvyšší nabídkou měsíčního nájmu.	Prověření kritéria efektivnosti bylo provedeno pomocí nákladové efektivnosti jako Měsíční nájem / m ² pronajaté plochy. V soutěži město stanovilo cenu obvyklou (v soutěži ji určilo jako minimální cenu nájmu), která byla stanovena na základě provedeného šetření ceny m ² obdobných prostor. Vysoutěžená cena na m ² byla vyšší, než cena obvyklá.	Město má zpracovaný strategický dokument, ve kterém je jeden z cílů podpora podnikatelského prostředí. Existuje tak soulad s tímto cílem. Současně byla potvrzena společenská potřebnost – město pro své potřeby tento prostor po dobu nájmu nepotřebuje.

Zdroj: autoři

Komentáře / omezení:

- 1) Zákon vyžaduje prověřovat kritéria 3E nejen u výdajů, ale také u příjmů. U pronájmů je nezbytné vždy ověřovat cenu obvyklou (ideální je znalecký posudek, ale ověření lze doložit stanoviskem realitní kanceláře nebo lze provést také pomocí provedeného šetření).
- 2) Příklad se týkal samosprávy, v případě uzavírání smlouvy o nájmu majetku, který je ve vlastnictví státu, se postupuje podle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku ČR.

5.2 Případová studie – příjem za vstupné na městské koupaliště

Případová studie je v následující tabulce. Pod ní jsou uvedeny komentáře či omezení.

Obr. 8 Prověření kritérií 3E – příjem za vstupné na městské koupaliště

Popis příjmové operace:		
Jde o příjem za vstup na městské koupaliště. Provoz městských sportovišť zajišťuje pro město zřízená příspěvková organizace.		
Kritérium: Hospodárnost	Kritérium: Efektivnost	Kritérium: Účelnost
Prověření se provádí před schválením ceníku služeb. Ceník je schválen ze strany zřizovatele, tedy města. V souladu se zákonem je posuzován optimální poměr hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti poskytované služby. Posouzení provede příkazce operace (v tomto případě je to ředitel příspěvkové organizace). Při posuzování bere v úvahu celkové tržby za danou činnost (hospodárnost posuzuje ve		

vztahu k rozpočtu), cenu jednorázového vstupu (efektivnost) a účelnost posuzuje ve vztahu ke strategii města v této oblasti a společenské potřebnosti. Při posuzování použije též benchmarking – porovnání tržeb a cen vstupů srovnatelných zařízení v jiných městech.

Zdroj: autoři

Komentáře / omezení:

- 1) Zákon vyžaduje prověřovat kritéria 3E také u příjmů. V případě tržeb za službu, kdy jednotlivé příjmy jsou stanoveny ceníkem (vstup na sportoviště, vstup do muzea nebo památky, jízdenka v MHD a podobně), je prověření nutné provést před schválením ceníku služeb. Hospodárnost lze počítat jako porovnání celkových tržeb za danou službu s tím, co je schváleno v rozpočtu. Je vhodné to porovnat s celkovými tržbami obdobných institucí (benchmarking). Efektivnost je vyjádřena cenou jednoho vstupu. Je vhodné prověřit, zda odpovídá ceně ve srovnatelném zařízení. Účelnost pak ve vztahu ke strategii, poslání nebo společenské potřebě.
- 2) V příkladu je použita možnost v souladu se zákonem nehodnotit kritéria 3E odděleně, ale posuzovat jejich optimální poměr.

5.3 Případová studie – veřejná zakázka na parkoviště

Případová studie je v následující tabulce. Pod ní jsou uvedeny komentáře či omezení.

Tab. 9 Prověření kritérií 3E - Veřejná zakázka na parkoviště

Popis výdajové operace:		
Obec buduje parkoviště na sídlišti – jde celkem o 10 parkovacích míst, předpokládaná cena činí 1 mil. Kč.		
Kritérium: Hospodárnost	Kritérium: Efektivnost	Kritérium: Účelnost
Obec oslovuje v souladu se svojí směrnicí 5 dodavatelů. Kritériem pro výběr je nejnižší nabídková cena. Předpokládaná cena: 1 mil. Nejnižší nabídka: 0,95 mil. Nejnižší nabídka je nižší, než předpokládaná cena.	Kritérium efektivnosti je prověřeno pomocí nákladové efektivnosti (tedy z hlediska rozsahu): cena celkem / počet míst Předpokládaná cena 1 mil. / 10 = 0,1 mil. Kč Nejnižší nabídka 0,95 mil. / 10 = 0,095 mil. Cena za 1 parkovací místo je nižší.	Obec nemá aktualizovaný program rozvoje obce, není možné tak vyhodnotit soulad s cíli obce. Nicméně potřebnost vybudovat parkovací místa v této lokalitě byla ověřena analýzou a vybudování parkovacích míst schválilo zastupitelstvo obce.

Zdroj: Půček a kol. (2022)

Komentáře / omezení:

- 1) Jak se stanovila předpokládaná cena? Například – stanovil projektant dle cen stavebních prací, prověřeno průzkumem.
- 2) Jak by se postupovalo, pokud by všechny nabídky byly vyšší než předpokládaná cena? S ohledem na to, že jde dle zákona o veřejných zakázkách o zakázku malého rozsahu, postupuje se v souladu se směrnicí. Pokud směrnice požaduje v takovém případě zakázku

zrušit a opakovat, pak se zakázka zruší. Proveďte se ověření předpokládané ceny a s novou předpokládanou cenou se veřejná zakázka znovu soutěží. Pokud zrušení směrnice nevyžaduje, proveďte se prověření předpokládané ceny – pokud se prokáže, že předpokládaná cena se stanovila příliš nízká (například ji projektant stanovil před rokem a mezitím ceny stavebních prací stouply), předpokládaná cena se zaktualizuje. Je-li nejnižší nabídka nižší, než aktualizovaná předpokládaná cena, zakázka se zadá.

- 3) Cena za 1 parkovací místo – je ověření efektivnosti z hlediska rozsahu. Též by bylo možné cenu porovnat s náklady na 1 parkovací místo v jiných lokalitách nebo v jiných městech (provést benchmarking). Je třeba však brát zřetel na místní podmínky (např. stavba parkoviště ve svahu je dražší, než na rovině).
- 4) Pokud by to směrnice daného města umožňovala, mohla by se místo nejnižší nabídkové ceny soutěžit ekonomická výhodnost. V našem případě by to mohla být cena za jedno parkovací místo. Představme si situaci, že jedna z firem by upravila dispozici parkoviště tak, aby se místo 10 míst vešlo na parkoviště 11. Ekonomická výhodnost (cena za jedno parkovací místo) by vyšla výhodněji.
- 5) Není jasné, zda parkování bude zdarma (patrně ano), pokud by bylo zpoplatněno, mohla by se hodnotit efektivnost pomocí přínosu – návratnost investice.
- 6) Ideální stav je, pokud vynaložené prostředky odpovídají (jsou v souladu) strategickému dokumentu. Ne vždy tak tomu je. Důležité je analyzovat potřebnost. Potřebnost by měl potvrdit orgán, který k tomu má pravomoc (např. zastupitelstvo či rada obce).

5.4 Případová studie – nákup počítačů

Případová studie je v následující tabulce. Pod ní jsou uvedeny komentáře či omezení.

Obr. 10 Prověření kritérií 3E - Nákup počítačů

Popis výdajové operace:		
Město nakupuje počítače pro úředníky v rámci pravidelné obnovy počítačů – nákup 10 kusů sestav počítačů (včetně monitoru, klávesnice, myši, software). Standard počítače byl stanoven.		
Kritérium: Hospodárnost	Kritérium: Efektivnost	Kritérium: Účelnost
Prověření bylo provedeno poptávkovým řízením – nejnižší nabídkovou cenou. Město má směrnici o veřejném nakupování, která stanovuje při nákupu od 50 tis. Kč do 200 tis. Kč oslovit nejméně 5 potenciálních dodavatelů. Předpokládaná cena 10 sestav počítačů byla na základě	Prověření kritéria efektivnosti bylo provedeno pomocí nákladové efektivnosti jako celková cena / počet. Jde o cenu na 1 počítač. Předpokládaná cena na 1 počítač byla: 100 000 Kč / 10=10 000 Kč Cena z poptávkového řízení: 96 500 Kč / 10 = 9 650 Kč	Město má zpracovaný strategický plán, kde existuje cíl s názvem: „Zajistit efektivní fungování městského úřadu“. Nákup se tak váže ke konkrétnímu cíli města. Potřebnost nákupu počítačů byla prověřena analýzou, potřebnost též vymezuje směrnice úřadu o nakládání

průzkumu cen na trhu stanovena na 100.000. Z poptávkového řízení vyplynulo, že nejnižší nabídková cena byla ve výši 96 500,- Kč a je nižší než předpokládaná cena.	Cena na 1 počítač je nižší než předpokládaná.	s IT, která stanovuje, že průměrné stáří počítačů úředníků nepřesáhne 5 let. Obnova 10 počítačů naplňuje tuto potřebu.
--	---	--

Zdroj: Půček a kol. (2022)

Komentáře / omezení:

- 1) Účelnost byla v tomto případě ověřena dvěma způsoby (což je výborné), tedy vazbou na konkrétní cíl v rámci strategického plánu a analýzou potřeby.
- 2) Někdy je nejnižší nabídková cena vyšší, než byla předpokládaná (není to tento příklad). Pokud byla stanovena též cena maximální a nabídková cena je nižší, lze posuzovat hospodárnost a efektivnost ve vztahu k maximální ceně.

5.5 Případová studie – zateplení budovy

Případová studie je v následující tabulce. Pod ní jsou uvedeny komentáře či omezení.

Obr. 11 Prověření kritérií 3E - Zateplení budovy

Popis výdajové operace:		
Policie ČR zatepluje areál budov včetně výměny oken za plastová. Předpokládanou cenu stanovil projektant s využitím sazebníku cen stavebních prací dle UNIKA.		
Kritérium: Hospodárnost	Kritérium: Efektivnost	Kritérium: Účelnost
Prověření: veřejnou zakázkou – nejnižší nabídkovou cenou. Předpokládaná cena stanovena v rozpočtu stavebního projektu: 8,5 mil. Kč. Proběhlo otevřené veřejné řízení, kritériem byla cena, nejnižší nabídka byla 7,8 mil. Kč a je nižší než předpokládaná cena.	Prověření (1) nákladová efektivnost: porovnání 1 m ² zateplení a nákladů na 1 okno (2) pomocí hodnocení přínosu: Plánovaná úspora za vytápění: 0,7 mil Kč ročně. Návratnost investic v letech: cena / úspora za vytápění: Předpokládaná: 8,5 / 0,7 = 12,1 let Nejnižší nabídka: 7,8 / 0,7 = 11,1 let Nákladová efektivnost vyšla výhodněji stejně jako přínos pomocí návratnosti (o 1 rok).	Prověření: - Existuje soulad se střednědobým plánem investic. - Potřebnost ověřena pomocí provedené analýzy.

Zdroj: Půček a kol. (2022)

Komentáře / omezení:

- 1) Předpokládaná cena stavebních prací se stanovuje na základě výpočtu dle projektové dokumentace. Existuje více sazebníků stavebních prací (např. uvedená UNIKA, další je například cenová soustava dle ÚRS). Způsob stanovení předpokládané ceny je vhodné vždy uvést. Předchází se tím plýtvání a trestné činnosti.

- 2) Popis rozsahu zateplení (a počet oken) mohl být uveden podrobněji.
- 3) Pokud má investice návratnost, obvykle se stanovuje předem, jaká je maximální přípustná návratnost, aby bylo možné investici považovat za efektivní.

5.6 Případová studie – služební cesta

Případová studie je v následující tabulce. Pod ní jsou uvedeny komentáře či omezení.

Obr. 12 Prověření kritérií 3E - Služební cesta

Popis výdajové operace:		
Ministerstvo vysílá 3 pracovníky na zahraniční služební cestu. Z důvodu hospodárnosti je jako dopravní prostředek zvolen (místo letadla) služební automobil (náklady na dopravu se snížily o 80 %). Hlavní náklad činí ubytování.		
Kritérium: Hospodárnost	Kritérium: Efektivnost	Kritérium: Účelnost
Prověření: poptávkovým řízením ceny ubytování – nejnížší nabídkovou cenou Předpokládaná cena za ubytování 3 osob na 2 noci byla stanovena na základě zkušeností s obdobnými cestami ve výši 15 tis. Kč. Nejnižší cena v poptávkovém řízení byla: 12 tis. Kč.	Prověření bylo provedeno pomocí nákladové efektivnosti: Cena ubytování/počet nocí Předpokládaná cena 15 000 Kč / 6 = 2 500 Kč Nejnižší nabídka 12 000 Kč / 6 = 2 000 Kč Cena ubytování na 1 noc je nižší o 500 Kč.	Před služební cestou byla vyhodnocena potřeba služební cesty – cesta byla vyhodnocena a schválena v souladu se směrnicí ministerstva.

Zdroj: autoři

Komentáře / omezení:

- 1) Z popisu je zřejmé, že se jedná již o druhé hodnocení 3E. V rámci prvního hodnocení se počítalo, že zvolený dopravní prostředek bude letecká doprava. S ohledem na to, že náklady na letenky + ubytování překročili hranici, která byla akceptována jako hospodárná a efektivní, došlo ke změně na úspornější druh dopravy v porovnání s leteckou. V praxi bývá často stanovena maximální hranice na služební cestu (jak z hlediska hospodárnosti, tak efektivnosti) a pokud dojde k překročení, je cesta zrušena nebo se hledají hospodárnější či efektivnější možnosti.
- 2) Pokud se účelnost hodnotí pomocí potřeby, mělo by být jasné, jak byla potřeba prověřena. Zde je jen konstatace, že potřeba byla vyhodnocena. Potřeba v tomto případě může souviset například s plněním nějakého zásadního úkolu nebo cíle ministerstva.

5.7 Případová studie – nákup kopírek

Případová studie je v následující tabulce. Pod ní jsou uvedeny komentáře či omezení.

Obr. 13 Prověření kritérií 3E - Nákup kopírek

Popis výdajové operace:		
Kraj (krajský úřad) nakupuje 2 kopírky, parametry jsou podrobně stanoveny, předpokládaná cena kopírky a nákladů na servis a údržbu během životního cyklu byla stanovena na základě provedeného průzkumu na 220 000 Kč.		
Kritérium: Hospodárnost	Kritérium: Efektivnost	Kritérium: Účelnost
Jde o zakázku malého rozsahu. Předpokládaná cena je 220 000 Kč. Nejnižší nabídka za 2 kopírky, servis a údržbu: 210 000 Kč. Nejnižší nabídka je nižší, než předpokládaná.	Prověření – pomocí (1) nákladové efektivnosti: cena celkem / počet kopírek Předpokládaná cena $220\,000 / 2 = 110\,000$ Kč Nejnižší nabídka $210\,000 / 2 = 105\,000$ Kč (2) přínosu – úspory na tisk 1 listu formátu A4 Stávající kopírka: 0,55 Kč Nové kopírky: 0,35 Kč Úspora na 1 list činí 0,2 Kč	Prověření Jedním z cílů strategického plánu kraje je efektivní a přátelský úřad. Nákup je v souladu s tímto cílem. Potřebnost nákupu 2 kopírek byla potvrzena analýzou.

Zdroj: autoři

Komentáře / omezení:

- 1) Hospodárnost je možné hodnotit jako náklady celého životního cyklu (tedy nejen cena pořízení, ale také servis a údržba).
- 2) Účelnost může být prokázána tím, že byla vyhodnocena a potvrzena analýzou (a schválení či souhlas daného orgánu).

5.8 Případová studie – ostraha budov

Případová studie je v následující tabulce. Pod ní jsou uvedeny komentáře či omezení.

Obr. 14 Prověření kritérií 3E - Ostraha budov

Popis výdajové operace:		
Nemocnice soutěží službu na ostrahu budov a areálu nemocnice. Předpokládaná cena služby na 4 roky je 16 mil. Kč (145 455 hodin * 110 Kč) a byla stanovena na základě zkušeností z minulé zakázky navýšené o růst minimální mzdy a dle provedeného průzkumu. Služba je podrobně specifikována ve výzvě otevřeného výběrového řízení.		
Kritérium: Hospodárnost	Kritérium: Efektivnost	Kritérium: Účelnost
Prověření hospodárnosti provedla nemocnice otevřeným výběrovým řízením, hlavním kritériem byla cena za 1 hodinu ostrahy při daném počtu hodin. Nejnižší nabídka: 14,8 mil. Kč Nejnižší nabídka je nižší než předpokládaná cena.	Prověření – pomocí nákladové efektivnosti: cena celkem / počet hodin Předpokládaná cena $16\text{ mil.} / 145455 = 110$ Kč Nejnižší nabídka $14,8\text{ mil.} / 145455 = 101,75$ Kč	Prověření Potřeba strážní služby a jejího rozsahu byla analyzována v rámci přípravy veřejné zakázky, potřebnost byla ověřena.

Zdroj: autoři

Komentáře / omezení:

- 1) U služeb podobné povahy, jako je ostraha, jsou tyto činnosti často zajišťovány firmami, které platí zaměstnance na úrovni minimální mzdy. S ohledem na to, je výpočet ve vazbě na stávající vysoutěženou cenu navýšenou o růst minimální mzdy použitelný.
- 2) Efektivnost by mohla (stejně jako hospodárnost) být též porovnána se zajištěním této činnosti vlastními zaměstnanci. Změna ze služby na vlastní zaměstnance však často není možná, protože bývá stanoven závazný počet tabulkových míst (tabulky na obslužné profese byly v minulosti často zrušeny).

5.9 Případová studie – centrální nákup papíru

Případová studie je v následující tabulce. Pod ní jsou uvedeny komentáře či omezení.

Obr. 15 Prověření kritérií 3E - Centrální nákup papíru

Popis výdajové operace:		
Město provádí centrální nákup kancelářského papíru pro městský úřad a zřizované příspěvkové organizace (ZŠ, MŠ). Soutěží se rámcová smlouva na 2 roky, kdy kritérium výběru je cena 1 balíku papíru (500 listů) včetně dodání na danou adresu.		
Kritérium: Hospodárnost	Kritérium: Efektivnost	Kritérium: Účelnost
Jde o zakázku malého rozsahu, nicméně je soutěženo v rámci otevřeného řízení. Předpokládaná cena 1 balíku: 61 Kč Nejnižší nabídka: 59,2 Kč Nejnižší nabídka je nižší, než předpokládaná cena.	Kritérium efektivnosti je prověřeno pomocí nákladové efektivnosti: cena 1 balíku / počet listů Předpokládaná cena 61 / 500 = 0,122 Kč Nejnižší nabídka 59,2 / 500 = 0,118 Kč Cena za 1 list papíru je nižší.	O centrálním nákupu pro úřad a zřizované organizace rozhodla rada města na základě provedené analýzy. Tím byla ověřena potřebnost. Cílem centrálního nákupu bylo realizovat úsporu při nákupu kancelářských potřeb.

Zdroj: autoři

Komentáře / omezení:

- 1) Kancelářský papír by měl mít jasnou specifikaci (např. gramáž atd.).
- 2) 3E je tímto ověřena při nákupu kancelářského papíru. V rámci každé instituce je nutné nastavit též pravidla při spotřebě papíru.

5.10 Případová studie – mimořádná odměna

Případová studie je v následující tabulce. Pod ní jsou uvedeny komentáře či omezení.

Obr. 16 Prověření kritérií 3E - Mimořádná odměna

Popis výdajové operace:		
Město (tajemník městského úřadu) schvaluje vyplacení mimořádných odměn zaměstnancům na konci roku, na odměny je vyčleněno 550 tis. Kč.		
Kritérium: Hospodárnost	Kritérium: Efektivnost	Kritérium: Účelnost
Prověření hospodárnosti: Celkový limit stanovený na platy na daný rok nebude překročen. I po vyplacení odměn ve výši 550	Kritérium efektivnosti je prověřeno pomocí nákladové efektivnosti: Odměna na 1 pracovníka: odměny / počet pracovníků	Město má strategický plán, kde jedním z cílů je efektivní úřad (tento cíl zahrnuje též motivaci zaměstnanců). Potřebnost

tis. Kč dojde k celkové úspoře oproti limitu na platy ve výši 125 tis. Kč.	550 000 / 40 = 13 750 Kč Odměna na 1 zaměstnance činí 13 750 Kč.	mimořádné odměny byla hodnocena přímým nadřízeným a tajemníkem u každého pracovníka.
--	---	--

Zdroj: autoři

Komentáře / omezení:

- 1) Mzdy a odměny podléhají prověření 3E stejně jako vše ostatní.
- 2) Prověření výdajů na mzdy se obvykle provádí při přípravě rozpočtu na mzdy, kdy je ověřován nezbytný počet zaměstnanců (stanovený počet tabulkových míst) a celkový rozpočet se často stanovuje na základě platové inventury. K ověření se kromě běžných analýz používá též benchmarking (např. mezi srovnatelnými úřady), někdy též personální audit. Běžně se též provádí každý měsíc při zpracování podkladů pro mzdy.

5.11 Případová studie – podpis pracovní smlouvy a stanovení platu v platovém výměru

Případová studie je v následující tabulce. Pod ní jsou uvedeny komentáře či omezení.

Obr. 17 Prověření kritérií 3E – Stanovení platu

Popis výdajové operace:		
Instituce přijímá nového zaměstnance, byl mu stanoven plat v souladu s nařízením vlády ve výši 28 500,- Kč		
Kritérium: Hospodárnost	Kritérium: Efektivnost	Kritérium: Účelnost
Prověření hospodárnosti: Prověření hospodárnosti lze provést porovnáním výše platu do konce roku nového pracovníka se stanoveným limitem na platy. Hospodárnost se prokazuje tím, že celkový limit stanovený na platy na daný rok nebude překročen.	Kritérium efektivnosti je prověřeno pomocí nákladové efektivnosti: Plat na 1 pracovníka nového zaměstnance: 28 500,- Kč Průměrný plat na obdobné pozici: 32 680 Kč.	Instituce má předepsaný počet míst v systemizaci a tento počet míst je nezbytný pro výkon její činnosti. Nezbytnost přijmout pracovníka na uvolněné místo bylo potvrzeno analýzou.

Zdroj: autoři

Komentáře / omezení:

- 1) Prověření výdajů na platy se obvykle provádí ve vztahu ke stanovenému limitu na platy. K prověření se kromě běžných analýz používá též benchmarking (např. mezi srovnatelnými úřady), někdy též personální audit. Běžně se též provádí každý měsíc při zpracování podkladů pro mzdy.
- 2) Je také možné v souladu se zákonem neposuzovat jednotlivá kritéria samostatně, ale posuzovat optimální vztah hospodárnosti, efektivností a účelnosti.

5.12 Případová studie – úhrada drobného nákupu z pokladny (zásada přiměřenosti)

Případová studie je v následující tabulce. Pod ní jsou uvedeny komentáře či omezení.

Obr. 18 Prověření kritérií 3E – Úhrada drobného nákupu z pokladny

Popis výdajové operace:		
Údržbář v pobočce muzea nakoupil v železářství spojovací materiál a další materiál na opravy v celkové částce 455 Kč.		
Kritérium: Hospodárnost	Kritérium: Efektivnost	Kritérium: Účelnost
Muzeum má ve směrnici o vnitřním kontrolním systému (která je integrována s oběhem účetních dokladů) vymezenou s ohledem na zásadu přiměřenosti kontrolu malých výdajů. Za malý výdaj z pokladny je považován výdaj do 500,- Kč. V souladu se zákonem je posuzován optimální vztah hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Posouzení provede příkazce operace (v tomto případě je to ředitel pobočky), který předem výdaj schválí (obvykle o tom neexistuje žádný záznam – často to proběhne jen ústně). Optimální poměr hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti potvrzuje příkazce operace podpisem na dokladu před jeho proplacením z pokladny.		

Zdroj: autoři

Komentáře / omezení:

- 1) Nutnou podmínkou využití zásady přiměřenosti tímto způsobem je skutečnost, že jednotliví příkazci jsou schopni u konkrétního výdaje prověřit optimální poměr 3E. U operací s malým rizikem je tento postup vhodný. Je též možné hodnotit 3E samsotatně.

5.13 Případová studie – objednávka rizikového prořezu stromů

Případová studie je v následující tabulce. Pod ní jsou uvedeny komentáře či omezení.

Obr. 19 Prověření kritérií 3E – objednávka rizikového (havarijního) prořezů stromů

Popis výdajové operace:		
Škola má ve svém areálu několik vzrostlých stromů, které vyžadují na konci zimy provést prořez dvou stromů. Předpokládaná cena byla pomocí poptávkového řízení stanovena na 12 tis. Kč.		
Kritérium: Hospodárnost	Kritérium: Efektivnost	Kritérium: Účelnost
Prověření hospodárnosti: Škola má ve směrnici uvedeno, že u objednávek do 50 tis. Kč probíhá poptávkové řízení. Je třeba zjistit ceny od třech potenciálních dodavatelů, což proběhlo. Předpokládaná cena: 12 tis. Kč Nejnižší zjištěná cena: 12 tis. Kč Nejnižší cena je shodná s předpokládanou.	Prověření kritéria efektivnosti bylo provedeno pomocí nákladové efektivnosti jako celková cena / počet. Jde o cenu na 1 strom. Předpokládaná cena na 1 prořez byla: 12 000 Kč / 2 = 6 000 Kč Cena z poptávkového řízení: 12 000 Kč / 2 = 6 000 Kč Cena na 1 strom je stejná jako předpokládaná.	Škola má strategický dokument rozvoje školy, kde je jedním z cílů řádná péče o areál školy. Existuje tak soulad s tímto cílem. Současně je potvrzena společenská potřebnost – tou je zajištění bezpečného areálu školy.

Zdroj: autoři

Komentáře / omezení:

- 1) V tomto příkladu je shodná předpokládaná cena s nejnižší nabídkou – to je k prověření hospodárnosti a efektivnosti dostatečné.

5.14 Případová studie rekonstrukce sportoviště pro potřeby žáků MŠ a ZŠ¹⁹

Následující případová studie řeší případ, kdy je potřeba v obci zrekonstruovat sportoviště pro potřeby žáků MŠ. Jedná se o zakázku malého rozsahu, v rámci které jsou zohledňovány zásady zákona o zadávání veřejných zakázek, mezi něž patří také zásada společenské odpovědnosti, která ukládá zadavateli povinnost zohlednit v rámci svého nákupu některá z kritérií společenské odpovědnosti. Mezi ně budeme řadit kritéria environmentální, sociální a inovativní. Není nutné zohlednit všechny najednou. Zadavatel může zvolit, která využije s ohledem na předmět veřejné zakázky. Nicméně platí to, že některé z nich je povinen zohlednit, pokud to povaha předmětu veřejné zakázky umožňuje. Pokud ne, je povinen odůvodnit, proč taková kritéria v nákupu zohledněna být nemohla. V této souvislosti je nutné upozornit na fakt, že tato povinnost (zakomponovat společenská kritéria do veřejných nákupů) se vztahují na všechny veřejné zakázky, tedy i ty malého rozsahu a že se tedy týkají jakýchkoli veřejných nákupů třeba na drobné kancelářské potřeby (můžeme nakoupit ekologické papíry například). Tato povinnost vstupuje rovněž do procesu rozhodování o 3E, respektive podrobování operací hodnocením 3E. Zásadním způsobem tudíž zasahuje například do hodnocení účelnosti, kdy kromě cílů vztažených na konkrétní potřebu se jedním z cílů stává společenská odpovědnost.

Případ rekonstrukce sportoviště pro potřeby žáků MŠ A ZŠ

Představme si situaci například obce 1. stupně, v jejímž území se nachází jediné sportoviště, které je v katastrofálním stavu a neodpovídá bezpečnostním normám, proto byla nucena obec sportoviště uzavřít a vybavit jej cedulí zákazem vstupu. Současně se v obci nachází mateřská a základní škola, která historicky sportoviště využívala. V tuto chvíli není v obci prostor, který by například škola mohla využívat v teplých měsících k tělesné výchově. Prioritou (cílem) obce tedy je vyřešit nevyhovující prostor takovým způsobem, aby v první řadě nebyl nebezpečný a provozu schopný. Zajistil zázemí primárně pro žáky základní a mateřské školy, tak aby jej mohli využívat v hodinách tělesné výchovy, tzn. zajistit běžeckou dráhu a prostor pro míčové hry. Dále se zastupitelstvo usneslo, že jsou z rozpočtu ochotni vyčlenit prostředky v hodnotě max. 1 milion Kč. Následně nechala zpracovat projekt, jehož náklady

¹⁹ Příklad byl zpracován pro kurz Rentel Páleníková, M., Páleník, R. (2022) Zadávání zakázek malého rozsahu prakticky. Veřejné zakázky jako jedna z možností realizace veřejných výdajů. Rentel, Praha.

činily 100.000,- Kč. Obec oslovila 3 firmy v okolí a požádala je o zpracování nabídek s výzvou k inovativnímu řešení.

1. nabídka byla předložena s rozpočtem 850.000,- Kč a řešení odpovídalo návrhu projektu + nabídlo zřízení podia pro pořádání kulturních akcí.
2. nabídka byla předložena s rozpočtem 800.000,- Kč a řešení plně odpovídalo návrhu projektu.
3. nabídka byla předložena s rozpočtem 850.000,- Kč a řešení odpovídalo návrhu projektu + rekonstrukce původních prvků na okraji sportoviště – jednalo se houpačku, pískoviště a jednoduchou prolézačku (které by bez rekonstrukce nebylo z důvodu bezpečnosti možné používat).

Následující tabulka představuje řešení popsaného problému.

Tab. 20 Prověření kritérií 3E – Příklad rekonstrukce sportoviště

Řešení	Komentář
Celkové náklady činí nejvíce 950.000,- Kč	K nákladů na variantu je třeba připočíst i náklady na projekt. Všechny varianty odpovídají podmínce max. 1 mil. Kč., který obec vyčlenila v rozpočtu na rekonstrukci sportoviště
Hospodárnost	Pokud bychom porovnali jednotlivé varianty, z hlediska hospodárnosti jednoznačně nejlépe vychází varianta 2. Z tohoto pohledu varianta 1 i 3 jsou indiferentní.
Efektivnost	Z hlediska efektivnosti, tedy zohlednění parametru kvality v tomto případě blíže nespécifikovanému inovativnímu řešení se jeví jako stejně vhodné varianty 1. a 3. Byť se jedná o vyšší náklady ve srovnání s variantou 2, obec dosáhne na větší rozsah služeb, přičemž jejich nákladovost odpovídá možnostem z hlediska vyčleněného rozpočtu.
Účelnost	Zde to bude účelnost, která rozsekne výběr variant. Vzhledem k definované potřebě a cíli – prioritou využívat sportoviště žáky základní a mateřské školy je vhodnější varianta 3, jejíž řešení odpovídá potřebám žáků MŠ ve srovnání s variantou 1, kde se předpokládá, že podium není primárně určeno pouze pro děti MŠ. Byť by čistě teoreticky mohlo podium sloužit pro pořádání akcí a obec by jej tak mohla pronajímat za poplatek a přilepšit si tak k rozpočtu, což by významně dopadlo na efektivnost, prioritou a cílem akce bylo primárně řešit prostor pro ZŠ a MŠ.

Zdroj: Páleníková, Páleník (2022)

Co z pohledu 3E znamená výběr jednotlivých variant? Ta zachycuje následující tabulka.

Tab. 21 Prověření kritérií 3E – Varianty 1 až 3

Výběr varianty	Výsledek – dopad na 3E
Varianta 1	$850.000 + 100.000 = 950.000$ – Představuje jednu z dvou nejdražších variant. Z pohledu hospodárnosti se nejedná o nejlevnější řešení. Z pohledu efektivnosti by se taktéž nejednalo o vhodnou variantu – byť v rámci rozpočtového omezení bych dosáhla na větší rozsah služeb, z hlediska potřeb a cíle projektu se nejedná o variantu, která by tomu odpovídala, což se míjí s účelností vynaložených prostředků.
Varianta 2	$800.000 + 100.000 = 900.000$ Jedná se o nejhospodárnější variantu. Z hlediska účelnosti za vyhovující variantu – řešení odpovídá potřebě i cíli projektu. Z pohledu efektivnosti by se sice mohlo jednat o efektivní variantu, nicméně, návrh řešení nesplňuje výzvu inovativního řešení, a navíc se v nabídkách objevuje varianta, která tato kritérium naplňuje, z pohledu efektivnosti se tedy nejedná o nejefektivnější variantu.

Varianta 3	Jedná se o variantu, která se na první pohled může jevit jako méně hospodárná. Nicméně navrhuje doplňkové řešení, které by při samotné realizaci (rekonstrukce prvků pro MŠ) znamenalo při zjištění průzkumu trhu 70.000,- Kč, což je hodnota vyšší, než rozdíl v ceně porovnávaných variant (50.000,- Kč). V konečném důsledku se tedy jedná o hospodárné vynaložení prostředků. Tato varianta vyhovuje i dalším kritériím, tj. efektivnosti a účelnosti. Při porovnání s ostatními variantami se jedná o variantu nejlepší z hlediska naplňování principů 3E.
------------	---

Zdroj: Páleníková, Páleník (2022)

Z prezentovaného příkladu jednoznačně vyplývá důležitý závěr, efektivnost, hospodárnost a účelnost nelze posuzovat izolovaně, nýbrž souhrnně v kontextu vzniklé potřeby, jejíž uspokojení je předmětem veřejné zakázky. Z příkladu také plyne poučení, že pokud zvolíme variantu řešení, která při prostém porovnání variant neznamena volbu varianty s nejnižšími náklady, neznamena to, že se nutně musíme chovat nehospodárně. Hospodárnost je zajištěna tehdy, pokud se současně jedná o variantu, která je vyhodnocena jako účelná vzhledem k naplnění cíle (uspokojení potřeby, která ale musí být jednoznačně stanovena) a současně přináší efektivnější variantu řešení, respektive zajištění potřeby ve větším rozsahu či kvalitě při daném rozpočtovém omezení.

6 Vybraná doporučení (omezení) pro 3E

6.1 Vybraná doporučení / omezení

Při práci s tímto dokumentem je třeba brát v úvahu, že vše, co je v tomto textu uvedeno, platí do určité míry – vždy je třeba brát v úvahu konkrétní situaci a místní podmínky. Z předešlého textu vyplývá, že posuzování 3E ve vztahu k jednotlivým operacím je individuální záležitostí jednotlivých organizací. Účelná operace pro jednu organizaci nemusí znamenat vyhovění principů účelnosti pro druhou právě z titulu odlišných cílů a hodnot těchto organizací a odlišných potřeb vyplývajících z charakteru veřejné služby, kterou zabezpečují. Stejně tak hodnocení efektivnosti je odvislé od individuálních potřeb. V textu výše bylo zmíněno, že hodnocení z hlediska 3E spočívá také v hledání optimálního vztahu mezi těmito principy. Plnění, které má uspokojovat vzniklou potřebu může mít rozdílné požadavky na kvalitativní parametry v závislosti na účelu (cíli), ke kterému má sloužit (například vybavení, výmalba atd. reprezentativní místnosti, krematoria, skladu, apod.). S dopadem na hospodárnost si tedy mohou dovolit poptávat vyšší kvalitu na úkor ceny. Z hlediska nákladové efektivnosti si ne vždy mohou vystačit s benchmarkingem, čili porovnání ceny k jednotce výkonu. Bylo již zmíněno, že například kilometr rychlostní silnice, která vede po rovině a které v cestě nebrání žádná překážka nelze posuzovat s kilometrem rychlostní silnice, která vede přes skálu, nebo pod řekou. Skutečně se naučit účinně prověřovat hospodárnost, efektivnost a účelnost lze zejména „učením se praxí“ (je to třeba v praxi zkusit a učit se z vlastních chyb). Text by měl sloužit jako pomůcka k nastavení způsobu myšlení, jak na jednotlivé výdajové operace nahlížet a co zohledňovat. Je třeba také zdůraznit, že je nanejvýš žádoucí, procesu, který zvolíme dát řádnou formu (například prostřednictvím vnitřního předpisu, nebo směrnice) a své postupy řádně odůvodnit.

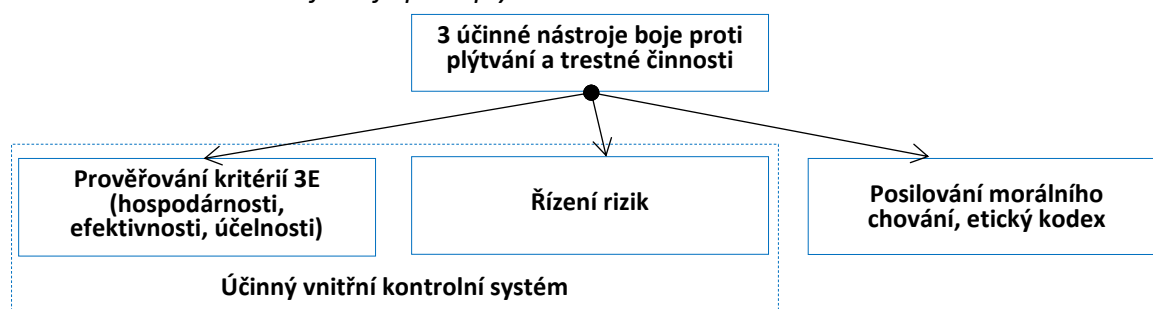
Je třeba brát též v úvahu:

1. **Vnitřní kontrolní systém (včetně prověřování kritérií 3E) musí být dle zákona vytvořen v každé instituci** veřejného sektoru. Odpovědnost za jeho vytvoření a funkčnost nese vedoucí orgánu veřejné správy. Při jeho vytváření je vhodné provést integraci vnitřního kontrolního systému s dalšími systémy (například s oběhem účetních dokladů). Současně je při vytváření vnitřního kontrolního systému vhodné uplatňovat strategický přístup²⁰.

²⁰ Abychom mohli cokoli efektivně (úspěšně) řídit musíme naplnit čtyři podmínky: (1) Danou činnost dobře znát včetně všech potřebných souvislostí a místních podmínek. Je třeba znát u dané činnosti silné i slabé stránky a taktéž příležitosti a rizika. (2) Musíme být schopni přijímat a prosadit „správná“ rozhodnutí a nést za ně

2. Velmi důležité je osoby zapojené do vnitřního kontrolního systému **účinně vzdělávat a motivovat**, aby prověřování kritérií 3E a řízení rizik dělali zodpovědně. ČR je plná **nedůvěry a pochybovačnosti** - což jsou negativní vlastnosti plynoucí ze strachu ze zklamání z jiných lidí či osobního selhání. Ze strachu pak vzniká nenávist, ta ničí vztahy, ale také výkon a efektivitu. Lékem na to je, naučit se řídit rizika a provádět správně finanční kontrolu (včetně prověření kritérií 3E) – tedy předcházet problémům.
3. Za každé rozhodnutí při nakládání s prostředky **nese příkazce operace plnou odpovědnost, a to včetně odpovědnosti za důsledky** (tedy včetně náhrady škody a trestně právní odpovědnosti). Prověřování kritérií 3E u konkrétních operací probíhá každodenně. Pokud toto prověřování není správně nastaveno, je chápáno jako zbytečný „žrout“ času nebo probíhá jen formálně a ne fakticky, pak to vytváří podmínky pro plýtvání.
4. Účinný vnitřní kontrolní systém je klíčovým nástrojem **boje proti trestné činnosti** (například korupci, podvodům). Lze říci, že na úrovni konkrétní instituce existují tři účinné nástroje. Prvním je skutečně fungující systém finanční kontroly (zejména z hlediska účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti). Druhým klíčovým opatřením je řízení rizik (a využívání příležitostí). Třetím je morální chování zapojených lidí, respektive posilování morálních aspektů v prováděných činnostech (například etické kodexy a jejich dodržování; vymezení toho jak morálku chápat – viz kapitola 6.2; vedoucí zaměstnanci jdou příkladem a podobně).

Obr. 5 Tři účinné nástroje boje proti plýtvání a trestné činnosti



Zdroj: autoři

odpovědnost. Za hodnotící kritérium toho, co je a co není správné lze považovat (a) soulad s cíli, (b) soulad s platnými předpisy a současně (c) soulad s morálními (etickými) hodnotami. Z hlediska prosazení to znamená mít podporu a důvěru. (3) Musíme vynakládat zdroje potřebné k naplňování cílů hospodárně, efektivně a účelně (ekonomicky racionální alokace zdrojů). K tomu je také nezbytné zvládat rizika a využívat příležitosti. (4) Musíme dosahovat stanovené cíle (a naplňovat potřeby společnosti) v souladu s právními předpisy a morálními hodnotami. Tyto čtyři podmínky lze také nazvat podmínkami strategického přístupu (Půček, 2022).

5. Je důležité, **jakým způsobem se stanovuje předpokládaná (někdy též maximální) cena.** Může to být stanoveno výpočtem (např. provede projektant u stavebních prací), průzkumem trhu, na základě obdobných zakázek či zkušeností a podobně. V případě, kdy předmětem je nové plnění, kdy nemáme dostupné nebo dostatečné informace k tomu, abychom předpokládanou cenu (hodnotu) určili, nabízí se možnost realizace předběžných tržních konzultací.²¹ Při stanovování předpokládané hodnoty je také třeba mít na paměti, že se jedná o celkovou cenu například po dobu účinnosti smlouvy, nebo že lze zahrnout do celkové ceny veškeré části, které dohromady tvoří funkční celek, byť se je rozhodnu rozdělit do několika zakázek. Správné nastavení předpokládané ceny je významné z několika hledisek. Především jsem schopen správně stanovit hodnotu veřejné zakázky v případě, že se jedná o smluvní zajištění, a tím pádem zvolit správný režim a následně postup, který bude v souladu se zákonnými požadavky. Dále reálné nastavení předpokládané ceny je významné z hlediska dosahování hospodárnosti. V případě, že by byla cena nadhodnocena, těžko bychom mohli očekávat, že obdržíme výrazně nižší nabídky, byť by reálně byli schopni dodavatelé plnění za podstatně nižší cenu nabídnout. Správné nastavení a prověření předpokládané ceny brání plýtvání a snižuje riziko trestné činnosti.
6. V souladu se zákonem se předběžná kontrola týká **plánovaných a připravovaných operací** (§ 26, odst. 1). Jak ale rozlišit, co je období plánování a co období přípravy konkrétní operace? Dle názoru autorů:
- Příprava operace se týká období, kdy je připravována veřejná zakázka, respektive její zadávací dokumentace, tj. smlouva, objednávka a podobně.
 - Plánování operace se týká období, kdy je konkrétní operace (například investice) zařazena do rozpočtu. Ve fázi plánování (tedy před samotnou přípravou) operace by také měla probíhat analýza hledání nejlepšího možného způsobu, jak plnění zajistit (v souladu s 3E). Realizace veřejné zakázky je pouze jednou z možných cest, jak realizovat veřejný projekt, či naplnit potřebu.

²¹ Současný zákon umožňuje také provést tzv. předběžní tržní konzultace, jejichž předmětem může být právě ono zjišťování předběžné ceny. Jedná se však o již poměrně sofistikovanější nástroj a využívá se zejména tam, kde nemohu získat informaci z průzkumu trhu. Důvodem pro využití předběžných tržních konzultací pro stanovení předpokládané hodnoty bude zpravidla realizace nějakého inovativního řešení. S největší pravděpodobností se bude jednat o řešení, které svým rozsahem bude pravděpodobně spadat do kategorií podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek.

Při plánování i při přípravě by měla proběhnout první fáze předběžné kontroly. Respektive již při plánování konkrétní operace v rozpočtu (například u výdajových operací jde o investice, výdaje na rozšíření či novou veřejnou službu; například u příjmových operací jde o prodej majetku) by měla být u této v rozpočtu plánované operace prověřena kritéria 3E, vyhodnocena rizika, soulad se zákonem atd.

Provádět takové prověření až před vznikem závazku je pozdě. Fakticky to v praxi znamená u vybraných klíčových operací (jako jsou investice, zvýšení rozsahu či kvality veřejné služby, při prodeji majetku a podobných významných operací) prověřit kritéria 3E dvakrát – poprvé při plánování do rozpočtu a podruhé při přípravě dokumentace k veřejné zakázce nebo smlouvě. Tento postup lze chápat jako dobrou praxi.

7. V zákoně o finanční kontrole v § 4, odst. 2 je uvedeno, že pokud nejsou kritéria pro hodnocení hledisek uvedených v odstavci 1 písm. d) stanovena právními předpisy, technickými nebo jinými normami, musí být předem stanovena vedoucím orgánu veřejné správy, a to na základě objektivně zjištěných skutečností. Obvykle je tato povinnost v souladu se zákonem přenesena vnitřním předpisem na příkazce operace u každého výdaje nebo příjmu v rámci první fáze předběžné kontroly.
8. K důležitým schopnostem a dovednostem při prověřování kritérií 3E patří **uplatňování (a) kritického myšlení (b) tvůrčího myšlení (c) systémového myšlení** – viz následující tabulka.

Tab. 22 Kritické, tvůrčí, systémové myšlení při prověřování kritérií 3E

Č	Způsob myšlení	Využití při prověření kritérií 3E
1	Kritické myšlení	Pro ověřování relevantnosti či pravdivosti informací týkající se prověřování kritérií 3E; pro jejich kritický rozbor; pro hledání vhodných argumentů pro a proti.
2	Tvůrčí myšlení (neboli kreativita, intuice)	Pro hledání nových poznatků pro vytváření podmínek hospodárného, efektivního a účelného výkonu veřejné správy; pro generování nápadů pro přijímání opatření nebo řešení problémů za účelem zajištění ochrany veřejných prostředků proti neekonomickým, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky nebo trestnou činností.
3	Systémové myšlení	Pro pochopení situace nebo okolností týkající se prověřování kritérií 3E v potřebných souvislostech (chápat kontext); pro porozumění vzorců chování lidí; případně pro matematické modelování, je-li to účelné.

Zdroj: autoři

9. **Prověřování kritérií 3E jako součást zásad pro zdravé finanční řízení.** Pojem „zdravé (udržitelné) finanční řízení“ ve veřejném sektoru lze vymezit taxativně. V následující tabulce jsou vyjmenovány zásady, které patří do obsahu pojmu „zdravé finanční řízení“. Lze uvést, že pokud jsou tyto zásady naplňovány, pak lze hovořit o zdravém finančním řízení. Problematika 3E je třetí zásada.

Tab. 23 Zásady zdravého finančního řízení – obecně veřejný sektor

Č.	Název	Komentář
1	Zadlužování nesmí být na úkor budoucnosti (vyvažovat, co je oprávněné financovat na dluh)	Nejde o to zadlužování zakázat, ale správně nastavit, kdy je to účelné respektive odůvodnitelné. Pro některé instituce ve veřejné správě (např. pro příspěvkové organizace) je tato zásada nepoužitelná – nemohou se totiž zadlužovat (stát a samosprávy však ano).
2	Vztah k investicím a majetku – chovat se jako řádní hospodáři	Prakticky každá instituce ve veřejné správě má majetek nebo jej má ve správě. K majetku i k investicím do majetku je nutné se chovat jako řádný hospodář – provádět údržbu, opravy, dle potřeby též modernizaci.
3	Účelnost, efektivnost a hospodárnost jako součást systému řízení	Je nutné vytvořit systém řízení (vnitřní kontrolní systém) podporující účelnost, efektivnost a hospodárnost. Přitom formálně tento systém mají zavedené všechny instituce veřejného sektoru. V praxi je část z nich částečně či plně nefunkční. Je nutné zaměstnance motivovat k tomu, aby neplývali.
4	Zvládání rizik (bdělost, ostražitost) bez omezení příležitostí	Systém řízení rizik (a využívání příležitostí) by měl být klíčovou součástí vnitřního kontrolního systému, stejně jako prověřování 3E. Vnitřní kontrolní systém integrovat s dalšími systémy, např. s oběhem účetních dokladů.
5	Rozpočtování (hospodaření) je orientováno na dosahování cílů (společenských potřeb)	Mnoho veřejných strategií (na úrovni státu i samospráv) je schvalováno bez vazby na rozpočet. Mimo jiné se to stává proto, že tvůrci strategie mají obavy, že pokud by ve vazbě na strategii přiznali reálné výdaje, které bude strategie potřebovat, nebyla by strategie schválena. Mezi rozpočtem (rozpočtovým výhledem) a veřejnými strategiemi by měla existovat silná vazba.
6	Rovnováha mezi rozsahem (a kvalitou) veřejné správy a příjmy rozpočtu (daněmi)	Na úrovni veřejné správy jde o rovnováhu mezi rozsahem (a kvalitou) veřejného sektoru na straně jedné a mezi výší daní na straně druhé. Na úrovni obce jde o vyvažování veřejných investic a služeb na straně jedné a cenou za služby na straně druhé. Pravidlo lze uplatnit i pro jinou konkrétní instituci. Je třeba udržovat rovnováhu také ve vazbě na externalitu.
7	Usilovat o zvyšování soběstačnosti (zvyšování nedaňových příjmů – příjmů z vlastní činnosti)	Rozhodující příjmy pro stát a samosprávy jsou daňové příjmy. Přesto by měly samosprávy (ale také stát) i jejich organizace usilovat o zvyšování vlastních příjmů tam, kde je to účelné. Mezi příjmy z vlastní činnosti patří například příjmy za zpoplatněné služby a příjmy, které souvisí s pronájmem majetku.
8	Odpovědnost (včetně dopadů, externalit), průkaznost, transparentnost a kontrola	Nést odpovědnost včetně odpovědnosti za nepříznivé nežádoucí důsledky patří k důležitým zásadám, stejně jako průkaznost, transparentnost a součinnost při kontrolách.
9	Spravedlnost vůči zaměstnancům, dodavatelům, klíčovým hráčům, společnosti	Každá instituce ve veřejném sektoru by měla fungovat tak, aby byla schopna včas a v adekvátní výši hradit své finanční závazky, aby byla spravedlivá v odměňování vůči zaměstnancům a férová vůči svým dodavatelům, dalším klíčovými hráči a společnosti.

Zdroj: upraveno dle Ochrana, Půček (2012), Půček, Krápek (2022)

6.2 Proč prověřování 3E nefunguje: Manažerské selhání a morální hazard jako důsledek nesprávných rozhodnutí týkající se prověřování 3E

Pro úspěšné prověřování kritérií 3E je vhodné porozumět pojmům manažerské selhání, morální hazard a morálka. Stejně tak je důležité porozumět příčinám, které k manažerskému selhání a morálnímu hazardu vedou. **Manažerské selhání** lze vymezit jako důsledek „nesprávného rozhodnutí“. Nesprávné (chybné) rozhodnutí je protikladem správného rozhodnutí. Nesprávné rozhodnutí je manažerským selháním. Je to takový výsledek rozhodnutí, kdy dosažený stav je horší nežli stav původní (resp. stav vyjádřený v cíli). **Morální hazard** je takovým vědomým nesprávným rozhodnutím vedoucího či jiného zaměstnance, kdy negativní následky tohoto rozhodnutí dopadají na jiné aktéry nežli na tohoto zaměstnance. Morální hazard je tedy průvodním rysem „nesprávného rozhodnutí“, resp. morální stránkou

manažerského selhání. Je třeba uvést, že každé manažerské selhání však není zároveň morálním selháním. Co je a co není morální, neboli jak chápat **morálku**, na to mohou být rozdílné názory. Při prověřování kritérií 3E vycházíme z minimálního doporučení, že **morální je to, co splní současně následující 3 znaky:**

- 1) neměli bychom vědomě (úmyslně) škodit jiným lidem, společnosti či přírodě,
- 2) je třeba dodržovat platná (závazná) pravidla - zákony, interní směrnice, smluvní závazky,
- 3) jsme si vědomi toho, že neseme plnou odpovědnost za každé rozhodnutí nebo činnost, a to včetně případných nežádoucích negativních následků z nich plynoucích (včetně náhrady škody nebo trestně právní odpovědnosti).

Příčiny (faktory) manažerského selhání mohou být různé a často se prolíná více faktorů. Při nakládání s veřejnými prostředky, prověřování kritérií 3E, snižování rizik k nim patří mimo jiné například (Půček, 2022):

- 1) **Faktor zdrojů.** Zdroje (finanční, lidské atd.) jsou vždy vzácné a obvykle významně omezené. Vynakládat zdroje potřebné k naplňování poslání, cílů a úkolů je vždy nutné hospodárně, efektivně a účelně. Příčinou manažerského selhání (chybných rozhodnutí) tak může být jak nedostatek zdrojů, tak dočasný přebytek zdrojů. Přebytek zdrojů může snadno vést k plýtvání, korupci nebo podvodům.
- 2) **Faktor kompromisu.** V praxi může nastat situace, kdy rozhodovatel (například příkazce operace) nemá dostatek podpory pro přijetí správného rozhodnutí (například zastavení operace z důvodu nehospodárného, neefektivního nebo neúčelného nakládání s veřejnými prostředky). Příkazce operace se může dostat pod tlak od svých nadřízených, tedy do situace, kdy se domnívá, že musí hledat nezbytné kompromisy ve smyslu, aby zastavenou operaci přece jen schválil. Pokud přijatý kompromis vede k nesprávnému rozhodnutí (fakticky tak kompromisem není), lze tento faktor považovat též za příčinu manažerského selhání.
- 3) **Změna podmínek (situace).** V dnešním světě plném změn a nových výzev je tento faktor zásadní. Příčinou manažerského selhání může být časově zpožděný účinek rozhodnutí. Mezi analýzou situace a přijetím rozhodnutí (například o schválení rozpočtu nebo veřejné strategie) nebo jeho implementací může uplynout určitá doba, přičemž se situace mezitím změní natolik, že se ztratí očekávaný efekt z rozhodnutí, respektive se rozhodnutí ukáže jako nesprávné.

- 4) **Časový faktor.** Další příčinou manažerského selhání pak může být rozhodování pod tlakem, při nedostatku času. V konkrétní situaci to může souviset s neschopností odolávat „žroutům času“²², respektive efektivně čas využívat. Jindy to může být dáno nereálným harmonogramem prací (v daném čase není možné práci kvalitně a odpovědně zvládnout).
- 5) **Informační faktor.** Pro „správné rozhodnutí“ jsou potřebné odpovídající informace (úplnost, pravdivost, rozsah, včasnost, potřebný kontext, ...). Je třeba klást velký důraz na důvěryhodnost (ověřování) informací, aby rozhodovatel nepodlehł dezinformacím. Též je nezbytné, aby rozhodovatel rozuměl kontextu situace (vazbám), a je-li to pro konkrétní rozhodnutí relevantní, též místním podmínkám. Pro snadnější porozumění informacím či jejich kontextu napomáhá vizualizace informací (například grafy, schémata, obrázky, tabulky atd.). Jestliže rozhodovatel nemá k dispozici pravdivé informace v potřebném rozsahu a dostupné v daném čase, tak hrozí, že se nesprávně rozhodne. Nesprávnost rozhodnutí může způsobit i přemíra informací, kdy rozhodovatel nedovede vyselektovat z množství informací ty, které jsou pro správné rozhodnutí relevantní.
- 6) **Faktor nedostatku znalostí, dovedností, schopností nebo zkušeností.** Příčinou může být skutečnost, že rozhodovatel nebo osoby, které mu varianty rozhodnutí připravují, mají nedostatečné znalosti (mimo jiné též relevantní legislativy – například zákon o finanční kontrole), schopnosti, dovednosti nebo zkušenosti ve vazbě k přijetí správného rozhodnutí. Je důležité, aby všechny zapojené osoby byly dostatečně kompetentní (způsobilé) pro rozhodování v rámci práce. Lze se tak vyhnout mnoha chybám a nesprávným rozhodnutím.
- 7) **Faktor jiného přesvědčení (rozdílného názoru na věc).** Každý člověk, často aniž si to plně uvědomuje, má vyhraněné názory ve vztahu k některým tématům (je o nich přesvědčen). Můžeme to nazvat „mentálním modelem“. Mentální model tak předurčuje jeho postoje v dané věci. Může to vést k manažerskému selhání - situaci, že daný člověk není schopen posuzovat okolnosti objektivně, odmítá argumenty, které neodpovídají jeho přesvědčení. Nereaguje tak na skutečnost (čili na reálné a ověřitelné informace o situaci), ale na svoji

²² Příklady (znaky) špatně plánovaného či organizovaného času („žrouti času“): (1) Přetížený program, práce večer nebo o víkendu, (2) Neplnění termínů, (3) Povrchní řešení problémů, (4) Přemíra operativních úkolů, (5) Málo času na důležité úkoly, (6) Malá frekvence delegovaných úkolů, (7) Chybí přehled o cílech a prioritách, (8) Časté chyby v rozhodování (špatná rozhodnutí), (9) Neschopnost odmítnout nový úkol, (10) Příliš času stráveného na poradách, (11) Špatně uspořádané pracoviště, nepořádek, (12) Zbytečné služební cesty nebo dlouhé přesuny mezi pracovišti, (13) Nadbytečné poskytování informací, (14) Nedůvěra, špatná atmosféra na pracovišti, (15) Prokrastinace, (16) Perfekcionismus, (17) Nedorozumění, komunikační šumy, (18) Nezvládnutí negativních emocí, (19) Stres, (20) Další špatné návyky z hlediska času (Půček, 2022).

představu o této skutečnosti (čili na to, co si o situaci myslí, jakou představu či přesvědčení si o situaci vytvořili). A tato představa se od reálných faktů může významně lišit. Toto chování chápeme v rámci tohoto textu jako „syndrom kapitána válečné lodi“²³.

- 8) **Faktor (de)motivace – (ne)orientace na cíle.** Schopnost motivace týmu a sebe sama na dosahování cílů a plnění úkolů je velmi důležitá. Příčinou manažerského selhání tak může být slabá motivace nebo demotivace.
- 9) **Vědomé (úmyslné) nežádoucí jednání (lenost, plýtvání, trestná činnost - podvody, korupce).** K příčinám manažerského selhání patří též vědomé nežádoucí jednání. V některých případech se zaměstnancům prostě nechce provádět práci (jsou líní nebo v práci dělají jiné aktivity), jindy může jít o vědomé plýtvání veřejnými prostředky (například zbytečné služební cesty, nákup drahého mobilu, notebooku či jiného vybavení a podobně), v dalších případech pak o trestnou činnost (například podvody, korupce).
- 10) **Další relevantní příčiny.**

²³ „Syndrom kapitána válečné lodi“ je velmi srozumitelně vysvětlen v příběhu, který uvádí Covey (1989, s. 26- 27): „Dvě námořní lodě zařazené do cvičné eskadry byly již několik dní na moři v nepříznivém počasí. Sloužil jsem na velitelské lodi a měl jsem službu na můstku, když se začalo šeřit. Viditelnost byla špatná a nad vodou se válely cáry mlhy. Kapitán proto zůstal na můstku a dohlížel na všechny činnosti. Brzy po setmění hlídka hlásila: „Světlo na pravoboku!“ „Stojí, nebo se pohybuje dozadu?“ vykřikl kapitán. Hlídka odpověděla: „Stojí, kapitáne“, což znamenalo, že nám hrozí srážka s jinou lodí. Kapitán pak nařídil signalistovi: „Signalizujte té lodi: hrozí nám srážka, radím vám změnit kurs o 20 stupňů.“ Zpět přišel signál: „Doporučujeme vám změnit kurs o 20 stupňů.“ Kapitán řekl: „Signalizujte: jsem kapitán, změňte kurs o 20 stupňů.“ Odpověď zněla: „Jsem námořník druhé třídy. Raději změňte kurs o 20 stupňů.“ Kapitán byl již rozezlen. Vykřikl: „Signalizujte: jsem válečná loď, změňte kurs o 20 stupňů!“ Zpět přišla odpověď: „Jsem maják.“ Změnili jsme kurs.“

Při každé práci je mnoho situací, kdybychom rádi „poručili majáku, aby změnil kurz“. Tyto představy o skutečnosti nechtějí respektovat omezení, která jsou například u samospráv dána: (1) přírodními limity (např. nesmí se stavět v záplavovém území), (2) finančními možnostmi (je mnoho oprávněných požadavků občanů, ale rozpočet je nemůže všechny najednou uspokojit), (3) omezení daná zákony (např. není v kompetenci města řešit silnice I. třídy) a (4) mnoho dalších situací, které jsou mimo možnosti nebo oprávnění města, přesto jsou občané často přesvědčeni, že město musí tento problém okamžitě vyřešit.

7 Závěr

Dobře nastavený vnitřní kontrolní systém (včetně prověřování kritérií 3E) pomáhá snižovat rizika²⁴, brání plýtvání, zvyšuje odolnost proti trestné činnosti. Je třeba brát v úvahu, že podvodníci a korupčníci se neřídí žádnými morálními či zákonnými pravidly – nemají problém lhát, krást, pomlouvat, podvádět, zkruslovat skutečnosti, slíbit cokoli, zneužívat své postavení, mlžít a podobně. Často jsou velmi chytří a své nepoctivé, nízké či zlé úmysly skrývají. I proto je důležité, aby si každý vedoucí nebo běžný zaměstnanec, který se podílí na vnitřním kontrolním systému (respektive na prověřování kritérií 3E), rozvíjel svůj „cit“ pro spravedlnost (schopnost rozpoznat, co je pravdivé²⁵ či správné, kdo je v dané záležitosti v právu).

System prověřování kritérií 3E musí být nastaven a prováděn tak, aby přispíval k naplňování poslání a dosahování cílů dané instituce, přičemž k cílům řadíme také hospodárny, efektivní a účelný výkon veřejné správy. Jsou lidé, kteří mají schopnost (talent) přirozeně řešit problémy, jednat preventivně, snižovat ztráty nebo omezovat plýtvání. Většina lidí si však musí osvojit k tomu potřebné znalosti a své dovednosti v tomto směru postupně rozvíjet. Platí, že prověřování kritérií 3E se může každý naučit – nejlepší je to vlastním prožitím²⁶, tedy sbíráním zkušeností při prověření kritérií 3E.

Text vznikl v rámci projektu Ministerstva financí ČR s názvem „Posílení řízení a kontroly veřejných financí“, který byl podpořen finančními prostředky z programu Řádná správa Fondů EHP a Norska. K textu je též k dispozici video přednáška.

²⁴ Je třeba brát v úvahu, že „příležitost dělá zloděje“ (tedy i lidé, kteří by za normálních okamžiků neselhali, tak pokud se vyskytne příležitost a mají dojem, že je nikdo nemůže přistihnout, hrozí, že příležitosti využijí).

²⁵ V řadě situací může být obtížné rozpoznat, co je a co není pravdivé. Pravda je především přirozená, logická, je bez trhlin a srozumitelná.

²⁶ Případně v souladu se „zdravým selským rozumem“.

PŘÍLOHY

Příloha č. 1: Video přednáška: Hospodárnost, efektivnost, účelnost (jako nástroj pro zlepšení řízení a kontroly veřejných financí)

POUŽITÉ ZDROJE

- COVEY, S. R. 7 návyků vůdčích osobností pro úspěšný a harmonický život. Praha: Pragma 1989. 327 s.
- COVEY, S. R. 8. návyk. Od efektivnosti k výjimečnosti. Praha: Management Press 2005.
- DOLEŽAL, J., LACKO B. A kol. (2009) Projektový management podle IPMA. Praha: Grada Publishing a.s., 2009
- DRECHSLER, W. (2005). The rise and demise of the new public management. *Post-autistic economics review*, 33(14), 17-28.
- DRUCKER, P. F. (2006) *Drucker na každý den. 366 zamýšlení a podnětů, jak dělat správné věci*. Praha: Management Press
- DVOŘÁČEK, J. (2005) *Audit podniku a jeho operací*. Praha: C.H. Beck
- FOTR, J. (1992) *Jak hodnotit a snižovat podnikatelské riziko*. Praha: Management Press
- FLORINA, P. (2017) Elements on the Efficiency and Effectiveness of the Public Sector. „Ovidius“ University Annals, Economic Sciences Series. Volume XVII, Issue 2/2017
- FRASCATI MANUAL 2015 (2017) Praha: TaČR. Dostupné z: https://www.tacr.cz/dokums_raw/novinky/170404_FRASCATI%20pdf_final_ke%20koment%C3%A1%C5%99%C5%AFm.pdf
- FORTIN, Y.(ed), HASSEL, H.V. (ed) (2000) Contracting in the new public management. Ios Pr InC. 2000. ISBN 978-1586030377.
- FREDERICK, D. (2004) Why compulsory competitive tendering for local government services is not as good as privatisation. *Economic Notes* No. 52, London, dostupné na <http://www.libertarian.co.uk/lapubs/econn/econn052.pdf>
- HAMPL, M. (2001) Teorie byrokracie v pojetí Williama A. Niskanena. *Politická ekonomie*, 1/2001, VŠE Praha,
- HAVRÁNEK J. a kol. (2008) *Teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o.
- HUŠEK, Z., ŠUSTA M., PŮČEK, M. a kol. *Aplikace metody Balance Scorecard (BSC) ve veřejném sektoru. Informační středisko podpory jakosti*, Praha. 2006 Dostupné: <http://www.npj.cz/informacni-centrum/nabidka-publikaci/>
- ISO 31000 (2018) *Management rizik*, Praha: Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a zkušebnictví
- ISO 31010 (2011) *Management rizik*, Praha: Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a zkušebnictví
- ISO 37001 (2016) *Systémy protikorupčního managementu - Požadavky s návodem pro použití*, Praha: Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a zkušebnictví
- JORION, P. (2011) *Financial risk manager handbook plus test bank: FRM Part I/Part II*. Hoboken, N.J.: J. Wiley
- KITCHEN, H. (1986) Local Government Enterprise in Canada. Discussion Paper 300, Economic Council of Canada,
- KIURCHISKI, N., 2014. Public Administration Efficiency in Resource Economies. May 2014, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEP), http://ion.ranepa.ru/upload/images/2_140521_Public-Administration-Efficiency-in-ResourceEconomies.pdf; https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2440725;
- KRULIŠ, J. (2011) *Jak vítězit nad riziky: aktivní management rizik - nástroj řízení úspěšných firem*. Praha: Linde
- Le GRAND, J. (2007) Delivering Public Services through Choice and Competition. The Other Invisible Hand. Princeton University Press, New Jersey,
- LUKÁŠOVÁ, R. a kol. (2009) Měření spokojenosti občanů s veřejnými službami jako součást řízení kvality v organizacích veřejného sektoru. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2009.
- MANDL U.; DIERX A.; ILZKOVITZ F. 2008. The effectiveness and efficiency of public spending. European Commission, *European Economy Economic Papers* 301/February 2008, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication11902_en.pdf
- McDAVID, J. (2001) Solid-Waste Contracting-Out, Competition, and Bidding Practices aminy Canadian Local Governments. *Canadian Public Policy*. 2001.

- McDAVID, J., LALIBERTE, V. (1999) The Efficiency of Residential Recycling Services in Canadian Local Governments: National Survey Report, Viktoria, BC: Local Government Institute, School of Public Administration, University of Victoria..
- MERIČKOVÁ MIKUŠOVÁ, B. (2020) Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore – skúsenosti v Slovenskej a v Českej republike. Masarykova univerzita.
- MF ČR *Metodická doporučení k řízení rizik, k finanční kontrole, k internímu auditu*. Praha: Ministerstvo financí ČR
- NEMEC, J., PLAČEK M., PŮČEK M., J., OCHRANA, F. (2020) *Budgeting and Public Finance*. In Farazmand A.. Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance, 2020.
- Ohashi, H. (2009). Effects of Transparency in Procurement Practices on Government Expenditure: A Case Study of Municipal Public Works. *Review of Industrial Organization*, 34(3), 267–285. <http://www.jstor.org/stable/41799422>
- OCHRANA, F. (2013) *Metodologie sociálních věd*. Praha: Karolinum
- OCHRANA, F., PŮČEK, M. (2011) *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: Smart administration*. Praha: Wolters Kluwer
- OCHRANA, F., PŮČEK, M. J. a kol. (2019) *Metodologie a řízení výzkumu v muzeu*. Praha: NZM
- OCHRANA, F., PŮČEK, M. J., PLAČEK, (2017) *Detecting and reducing corruption risk and fraud in the public sector*. Praha: Nakladatelství Karolinum
- OCHRANA, J., PŮČEK, M. (2012) *Dosahování úspor a omezování plýtvání ve veřejném sektoru*. Praha: Wolters Kluwer
- PAVEL, J. (2006) Efektivnost a transparentnost obecních obchodních společností, Transparency International, ČR Dostupné z http://www.bezkorupce.cz/samosprava/prilohy/TIC_obecni_firmy.pdf
- PLAČEK, M., OCHRANA F., PŮČEK M., J., NEMEC, J. (2020) Fiscal Decentralization Reforms: The Impact on the Efficiency of Local Governments in Central and Eastern Europe. Springer Nature. 2020.
- PLAČEK, M., PŮČEK, M., OCHRANA, F. (2019) Identifying Corruption Risk: A Comparison of Bulgaria and the Czech Republic. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(4), pp.366-384.
- PŮČEK M. J., KRÁPEK M. (2021) *Analýza, řízení a registr rizik v rámci veřejné strategie*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj. Dostupné z <https://mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/nastroje-pro-strategickou-praci>
- PŮČEK M. J., KRÁPEK M., MISIAČEK R. (2022) *SWOT analýza v rámci veřejné strategie*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj. Dostupné z <https://mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/nastroje-pro-strategickou-praci>
- PŮČEK M. J., KRÁPEK M. (2022) *Využívání příležitostí ve vazbě na strategickou práci*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj. Dostupné z <https://mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/nastroje-pro-strategickou-praci>
- PŮČEK M. J. (2022) *Rozhodování a strategický přístup*. Praha: MMR
- PŮČEK M. J. a kol. (2022) *Zdravé finanční řízení vazbě na strategickou práci*. Praha: MMR
- PŮČEK M. J., OCHRANA, F., a kol. (2020) *Řízení rizik a příležitostí (aplikace na případ muzea)*. Praha: Národní zemědělské muzeum. Dostupné na www.nzm.cz (nebo vyžádat u autořů)
- PŮČEK M. J., OCHRANA, F., PLAČEK, M. (2021) *Museum Management. Opportunities and Threats for Successful Museums*. Springer Nature. 2021
- PŮČEK M., J. (2018) Využití analýz rizik v rámci strategického plánování měst. *Právo a bezpečnost*. 3/2018. s. 110-122. Dostupné na: https://www.vske.cz/data/ke_stazeni/pravo_a_bezpecnost/Pravo_a_bezpecnost_3-2018.pdf
- PŮČEK, M., J. (2020) *Techniky efektivního řízení měst a obcí - část „Analýza rizik“ (metodika)*. Praha: NSZM, 2020. Dostupné z <https://dobrapraxe.cz/cz/video/nszm-videokurz-analyza-rizik>
- PŮČEK, M. (2014): Vedou vyšší výdaje na úředníka k nižšímu riziku korupce? Analýza českých krajů. *Ekonomický časopis*. No 2, 62/2014, pp. 150-166.
- PŮČEK, M., J. (2015) *Udržitelné finanční řízení*. Praha: NSZM. Dostupné na: https://www.dataplan.info/img_upload/f96fc5d7def29509aeffc6784e61f65b/publikace_pucek_udrz.fin.rizeni.pdf
- PŮČEK, M., J., KOPPITZ, D. (2012) *Strategické řízení a plánování pro obce, města a regiony*. Praha: NSZM. Dostupné na: https://www.dataplan.info/img_upload/f96fc5d7def29509aeffc6784e61f65b/publikace-nszm-el_2.pdf
- REKTOŘÍK, J. a kol. (2004) *Krizový management ve veřejné správě*. Teorie a praxe. Praha: Ekopress

- ŘEŽUCHOVÁ, M. (2010) Fenomén Public-Private Partnerships a poskytování veřejných služeb. Masarykova univerzita. Brno
- ŘEŽUCHOVÁ, M., HYÁNEK, V. (2009) Role soukromého sektoru v poskytování veřejných služeb. Masarykova univerzita. Brno
- SAVAS, E.S. (2000) Privatization and public-private partnerships, New York: Seven Bridges Press,
- SENGE, P. M. *Pátá disciplína. Teorie a praxe učící se organizace*. Praha: Management Press, 2009.
- SMEJKAL, V., RAIS, K. (2013) *Řízení rizik ve firmách a jiných organizacích*. 4. vydání Praha: Grada
- STIGLITZ, J. E. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada Publishing, 1997.
- ŠEFČÍK, V. (2009) *Analýza rizik*. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
- ŠPAČEK, D., NUNVÁŘOVÁ, S. (2010) Veřejné služby a jejich specifika. In Měření spokojenosti občanů s veřejnými službami jako součást řízení kvality v organizacích veřejného sektoru. Brno: MU, ESF, s. 11 – 33.
- ŠPAČEK, D., PŮČEK, M.J. a kol. (2016). *Metodika řízení znalostí*. Brno: Masarykova universita
- ŠUSTA, M. (2015) *Průvodce systémovým myšlením*. Praha: Proverbs. a.s.
- TICHÝ, M. (2006) *Ovládání rizika: analýza a management*. Praha: CH Beck
- ÚHOS (2019). *Stručný průvodce zadavatele světem veřejných zakázek*. Brno: ÚHOS.
- VEISS, Sorina, D. (2012) Eficiența și eficacitatea în sectorul public (Efficiency and Effectiveness in the Public Sector). REGENT, Vol.13, No.3(36), November, 2012, http://www.recentonline.ro/036/Veiss_D-R36.pdf;
- VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (online). Tisková zpráva: Transparentnost jako nástroj k potlačení korupce. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/aktualne/transparentnost-jako-nastroj-k-potlaceni-korupce/>
- VODÁČEK, L. a O. VODÁČKOVÁ. *Moderní management v teorii a praxi*. 3. rozšířené vyd. Praha: Management Press, 2013. 360 s. ISBN 978-80-7261-232-1.
- WORLD BANK. Transparency in Public Finance. Dostupné na <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/transparency-in-public-finance#:~:text=TRANSPARENCY%20IN%20PUBLIC%20FINANCE%20Availability%20of%20reliable%2C%20relevant,activities.%20Transparency%20is%20a%20means%20to%20strengthening%20governance.>
- WILLIAMSON, O.E. (1979) Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics* 22, no.2 (1979): 233-61
- Zákony: Zákon o finanční kontrole, Trestní zákoník, Zákon o veřejných zakázkách
- Závěrečné práce studentů Ambis k problematice řízení rizik nebo příležitostí (diplomové nebo bakalářské – zejména Jančovičová, Jirasová a dále Bartoš, Bělohávková, Brošová, Jandová, Heijting, Chumlenová, Juhászová, Kohut, Menčíková, Nováková, Pagáčová, Sedlmajerová, Šimíček, Špirka, Uhrová, Valdová, Zamrzlová, Zigová a další), u kterých byl školitelem M. J. Půček. Seminární práce studentů Ambis. Projekty SIGA Ambis.