

Informace z kontrolní akce NKÚ č. 12/25

Peněžní prostředky státu poskytované na protidrogovou politiku

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2012 pod číslem 12/25. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit systém poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků státu určených na protidrogovou politiku.

Kontrolováno bylo období let 2010 a 2011, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od srpna 2012 do února 2013.

Kontrolované osoby:

Úřad vlády České republiky; Ministerstvo zdravotnictví; Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy; Diecézní charita Brno, Brno; Farní charita Tábor, Tábor; Oblastní charita Kroměříž, Kroměříž; Kolpingovo dílo České republiky o.s., Žďár nad Sázavou; KOTEC o. s., Mariánské Lázně; Laxus o.s., Nymburk; Most k naději, Most; Občanské sdružení Krok, Kyjov; Občanské sdružení Světlo Kadaň (OSS Kadaň), Kadaň; SANANIM, Praha; Sdružení Podané ruce, o.s., Brno; Ulice – Agentura sociální práce, o.s., Plzeň; WHITE LIGHT I., Ústí nad Labem; Centrum protidrogové prevence a terapie, o.p.s., Plzeň; Renarkon, o. p. s., Ostrava – Moravská Ostrava.

I. Úvod

Základy protidrogové politiky byly v České republice položeny v roce 1993, kdy vláda usnesením ze dne 26. května 1993 č. 275 vzala na vědomí informaci o zřízení Meziresortní protidrogové komise a usnesením ze dne 18. srpna 1993 č. 446 + P schválila pro tuto oblast první koncepční dokument s názvem *Koncepce a program protidrogové politiky*. V té době tvořil právní rámec protidrogové politiky zákon č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, nahrazený s účinností od 1. ledna 2006 zákonem č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů. Pro účely tohoto zákona se protidrogovou politikou rozumí soubor právních, organizačních a dalších opatření přijímaných a prováděných na úrovni vlády, správních úřadů a orgánů územních samosprávných celků s cílem snižovat dostupnost tabákových výrobků, alkoholu a jiných návykových látek a předcházet jejich užívání, rizikům a škodám, jež z jejich užívání plynou, a vzniklé škody mírnit. Realizaci protidrogové politiky zajišťuje a koordinuje vláda prostřednictvím ministerstev, jiných ústředních orgánů státní správy a územních samosprávných celků. Pro účely koordinace má vláda zřízeno jako svůj zvláštní poradní orgán Radu vlády pro koordinaci protidrogové politiky (dále jen „Rada“), která se postupně transformovala z původní Meziresortní protidrogové komise. Rada má 14 členů. Jejím předsedou je předseda vlády České republiky a výkonným místopředsedou je národní protidrogový koordinátor. Rada má pro klíčové oblasti protidrogové politiky zřízeno pět výborů, jmenovitě Výbor zástupců resortů a institucí, Výbor zástupců regionů, Výbor pro poskytování účelových dotací, Výbor pro udělování certifikací a Poradní výbor pro sběr dat o drogách. Činnost Rady zajišťuje její sekretariát, začleněný do organizační struktury Úřadu vlády České republiky (dále jen „ÚV ČR“). Funkci sekretariátu Rady vykonává odbor protidrogové politiky, sestávající z oddělení koordinace a financování protidrogové politiky a z Národního monitorovacího střediska pro drogy a drogové závislosti.

Kontrola u ÚV ČR, Ministerstva zdravotnictví (dále jen „MZ“) a Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“) byla zaměřena na alokaci zdrojů a realizaci výdajů státního rozpočtu v programech protidrogové politiky a na úroveň systémů administrativního a finančního řízení, monitorování, vyhodnocování a finanční kontroly programové podpory. U příjemců podpory z programů protidrogové politiky bylo kontrolováno dodržení právních předpisů a pravidel ÚV ČR, MZ a MŠMT pro čerpání a použití dotace a její finanční vypořádání.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků státu činil u ÚV ČR, MZ a MŠMT celkem 124 473 tis. Kč a u příjemců dotací celkem 51 171 tis. Kč.

Pozn.: Právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Strategie protidrogové politiky

Základní principy, východiska a cíle protidrogové politiky definují národní strategie protidrogové politiky schvalované vládou. Nástrojem implementace národní strategie je akční plán realizace, který stanovuje konkrétní aktivity a výstupy, rozdělení odpovědnosti, termíny plnění a odhadované finanční zdroje pro realizaci aktivit. Usnesením vlády ze dne 10. května 2010 č. 340 byla schválena *Národní strategie protidrogové politiky na období 2010–2018*. Jde již o pátý strategický dokument od roku 1993. Tato strategie stejně jako předchozí strategie na období let 2005–2009 definuje čtyři hlavní cíle protidrogové politiky.

	Cíl I.	Cíl II.	Cíl III.	Cíl IV.
Strategický cíl	Snížit míru experimentálního a příležitostného užívání drog zejména mladými lidmi	Snížit míru problémového a intenzivního užívání drog	Snížit potenciální rizika spojená s užíváním drog pro jedince a společnost	Snížit dostupnost drog zejména pro mladé lidi

Strategické cíle I. a II. jsou kvantifikovatelné a definované na základě zhodnocení vývoje dat o užívání drog a jeho dopadech v průběhu let 2004–2009. Sběr, analýzu a distribuci dat zajišťuje Národní monitorovací středisko pro drogy a drogové závislosti a výsledky každoročně zveřejňuje ve zprávě o stavu ve věcech drog v České republice. Hodnocení ukázalo, že se cíle nedaří plnit. U konopných drog vykazuje Česká republika nejvyšší míru užívání v Evropě. Roste počet problémových uživatelů drog (injekční nebo dlouhodobé či pravidelné užívání drog amfetaminového typu), přičemž na nárůstu se podílejí uživatelé pervitinu; u opiátů došlo k poklesu. Zvýšil se i počet injekčních uživatelů drog. Dlouhodobější trend v oblasti problémového užívání drog zachycuje tabulka č. 1.

Tabulka č. 1

Rok	Uživatelé celkem		Uživatelé opiátů/opioidů				Uživatelé pervitinu		Injekční uživatelé	
	Počet	Na 1 000 osob ve věku 15–64 let	Uživatelé heroinu	Uživatelé buprenorfinu	Celkem	Celkem na 1 000 osob ve věku 15–64 let	Počet	Na 1 000 osob ve věku 15–64 let	Počet	Na 1 000 osob ve věku 15–64 let
2006	30 200	4,13	6 200	4 300	10 500	1,44	19 700	2,69	29 000	3,97
2007	30 900	4,20	5 750	4 250	10 000	1,36	20 900	2,84	29 500	4,01
2008	32 500	4,39	6 400	4 900	11 300	1,52	21 200	2,87	31 200	4,21
2009	37 400	5,04	7 100	5 100	12 100	1,63	25 300	3,40	35 300	4,75
2010	39 200	5,30	6 000	5 000	11 000	1,48	28 200	3,81	37 200	5,03
2011	40 200	5,51	4 700	4 600	9 300	1,27	30 900	4,24	38 600	5,29

Zdroj: Výroční zpráva o stavu ve věcech drog v České republice za rok 2011.

Národní strategie na roky 2010–2018 je a bude realizována prostřednictvím tří akčních plánů zpracovaných na období let 2010–2012, 2013–2015 a 2016–2018. První akční plán byl schválen usnesením vlády ze dne 19. ledna 2011 č. 47. Souhrnná zpráva o jeho splnění byla projednána dne 16. ledna 2013 Radou a následně dne 20. února 2013 vládou. Akční plán obsahoval 185 úkolů v 8 oblastech: 1) primární prevence, 2) léčba a sociální začleňování, 3) snižování rizik, 4) snižování dostupnosti drog, 5) monitoring, výzkum a hodnocení, 6) koordinace a financování, 7) mezinárodní spolupráce, 8) alkohol a tabák. Splněno bylo 108 úkolů (58,4 %), částečně splněno bylo 35 úkolů (18,9 %) a nesplněných zůstalo 42 úkolů (22,7 %). Nejvíce úkolů bylo splněno v oblasti monitoringu, výzkumu a hodnocení (88,8 %), méně v oblasti koordinace a financování (74,1 %) a snižování dostupnosti drog (68,7 %) a nejméně v oblasti léčby a sociálního začleňování (38,7 %) a alkoholu a tabáku (25 %).

III. Skutečnosti zjištěné při kontrole u ÚV ČR, MZ a MŠMT

1. Systém financování protidrogové politiky

Systém financování projektů protidrogové politiky je vícezdrojový. Na financování se podílí státní rozpočet, rozpočty obcí a krajů, ostatní tuzemské zdroje (nadace, sbírky, sponzorské dary, příjmy od klientů) a zahraniční zdroje. Dlouhodobější trend výdajů z veřejných rozpočtů (státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí) zachycuje tabulka č. 2.

Tabulka č. 2 (v mil. Kč)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Státní rozpočet	363,4	367,0	371,9	375,4	371,6	341,9
Kraje	94,9	128,4	162,9	172,6	193,7	157,0
Obce	48,1	62,3	62,5	59,5	62,1	64,9
Celkem	506,4	557,7	597,3	607,5	627,4	563,8

Zdroj: výroční zprávy o stavu ve věcech drog v České republice za roky 2006–2011.

Financování protidrogové politiky ze státního rozpočtu upravovala v kontrolovaném období let 2010 a 2011 *Pravidla pro vynakládání finančních prostředků státního rozpočtu na protidrogovou politiku* schválená usnesením vlády ze dne 19. září 2007 č. 1071. V roce 2012 Rada na základě úkolu z *Akčního plánu realizace Národní strategie protidrogové politiky na období let 2010–2012* přijala nová pravidla stejného názvu, schválená usnesením vlády ze dne 18. dubna 2012 č. 283. Podpora ze státního rozpočtu má formu účelové neinvestiční dotace poskytované na základě žádosti příjemce dotace rozhodnutím poskytovatele podle ustanovení § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

2. Charakteristika programů ÚV ČR, MZ a MŠMT

Dotace z programů je určena projektům v oblasti primární, sekundární a terciární prevence drogové závislosti. Okruh možných příjemců dotace tvoří nestátní neziskové organizace (dále jen „NNO“), právnické osoby zřízené k poskytování zdravotních služeb, fyzické osoby, které poskytují zdravotní služby, a v případě MŠMT rovněž právnické osoby vykonávající činnost školy nebo školského zařízení. NNO se pro účely programů rozumí občanské sdružení podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, obecně prospěšná společnost podle zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů, a subjekt evidovaný podle zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech). Dotace z programů ÚV ČR a MZ může činit max. 70 % celkových rozpočtovaných nákladů projektu, ve výjimečných a odůvodněných případech může poskytovatel udělit výjimku překračující tento

podíl. Pokud je projekt financován z více státních zdrojů (kapitol státního rozpočtu), nesmí jejich souběh překročit uvedených 70 %. U programů MŠMT je max. výše dotace poskytnuté na jeden projekt stanovena finanční částkou 350 tis. Kč a v případě školy nebo školského zařízení částkou 80 tis. Kč.

3. Zdroje a průběh financování programů ÚV ČR, MZ a MŠMT

Rozpočet výdajů na programy zůstává dlouhodobě prakticky konstantní u MŠMT, u ÚV ČR a MZ zaznamenal pokles. Jeho objem se v letech 2006 až 2011 pohyboval u MŠMT mezi 12 a 13 mil. Kč, u ÚV ČR poklesl ze 110 na 81 mil. Kč a u MZ z 27 na 10 mil. Kč.

V letech 2010 a 2011 zájem o podporu z programů převýšil disponibilní zdroje, když celkový objem poskytnuté dotace v porovnání s požadovaným činil v jednotlivých letech u programu ÚV ČR 63,9 % a 67,5 %, u programu MZ 23,7 % a 31,3 % a u programu MŠMT 93,9 % a 78,5 %.

Přehled o zdrojích a průběhu financování programů je uveden v tabulkách č. 3 až č. 5.

Tabulka č. 3 – ÚV ČR

Rok	Počet žadatelů	Počet projektů	Objem požadovaných dotací (v tis. Kč)	Počet schválených příjemců	Počet schválených projektů	Objem poskytnutých dotací (v tis. Kč)	Podíl sl. 7 / sl. 4 (v %)
2010	60	160	128 367	52	139	81 993	63,9
2011	51	147	126 706	46	132	85 527	67,5

Zdroj: ÚV ČR – výsledky dotačního řízení a závěrečný účet kapitoly za rok 2010 a za rok 2011.

Tabulka č. 4 – MZ

Rok	Počet žadatelů	Počet projektů	Objem požadovaných dotací (v tis. Kč)	Počet schválených příjemců	Počet schválených projektů	Objem poskytnutých dotací (v tis. Kč)	Podíl sl. 7 / sl. 4 (v %)
2010	53	110	39 121	41	86	9 268	23,7
2011	47	105	31 604	43	87	9 878	31,3

Zdroj: MZ – výsledky dotačního řízení a závěrečný účet kapitoly za rok 2010 a za rok 2011.

Tabulka č. 5 – MŠMT

Rok	Počet žadatelů	Počet projektů	Objem požadovaných dotací (v tis. Kč)	Počet schválených příjemců	Počet schválených projektů	Objem poskytnutých dotací (v tis. Kč)	Podíl sl. 7 / sl. 4 (v %)
2010	241	286	16 681	92	117	15 667	93,9
2011	118	150	15 604	105	112	12 243	78,5

Zdroj: MŠMT – výsledky dotačního řízení a závěrečný účet kapitoly za rok 2010 a za rok 2011.

4. Zjištěné nedostatky

4.1 ÚV ČR, MZ a MŠMT podrobily finanční kontrole minimální počet příjemců dotace

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ukládá poskytovateli dotace vykonávat veřejnosprávní kontrolu u příjemců této dotace. MZ této kontrole podrobilo v roce 2010 pouze jednoho příjemce a v roce 2011 žádného a MŠMT naopak v roce 2010 nepodrobilo kontrole žádného příjemce a v roce 2011 pouze jednoho. ÚV ČR v letech 2010 a 2011 vykonal v každém roce veřejnosprávní kontrolu u 11 příjemců.

4.2 ÚV ČR, MZ a MŠMT nepostupovaly podle pravidel schválených vládou

Peněžní prostředky státu na protidrogovou politiku jsou alokovány ve více kapitolách státního rozpočtu, a to v ukazateli „*program protidrogové politiky*“. V letech 2010 a 2011 se na financování projektů protidrogové politiky podílely kapitoly ÚV ČR, MZ, MŠMT, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva obrany. Podle analýzy provedené sekretariátem Rady bylo 35,7 % projektů dotováno v roce 2011 souběžně z více než jedné kapitoly státního rozpočtu. Tento systém podpory vyžaduje koordinaci dotačních řízení (priority, časové harmonogramy, kritéria výběrových řízení, plány a výkon veřejnosprávních kontrol) ústředních orgánů státní správy, což by měla zajišťovat Rada. Její koordinační roli vymezila *Pravidla pro vynakládání finančních prostředků státního rozpočtu na protidrogovou politiku* schválená usnesením vlády ze dne 19. září 2007 č. 1071. Pro účely koordinace měly ústřední orgány státní správy stanovenou těmito pravidly povinnost předkládat každoročně Radě zprávu o těch žádostech o poskytnutí dotace, které jsou podle údajů v registru podány u více ústředních orgánů státní správy, dále předkládat plán provádění kontrol u příjemců dotace a na každém zasedání Rady podávat zprávu o provedených kontrolách.

ÚV ČR, MZ a MŠMT tyto povinnosti neplnily a Rada nezískala podklady ani od ostatních ústředních orgánů státní správy. Nová *Pravidla pro vynakládání finančních prostředků státního rozpočtu na protidrogovou politiku* schválená usnesením vlády ze dne 18. dubna 2012 č. 283 již tyto povinnosti neukládají.

4.3 MZ a MŠMT při poskytování dotací NNO nepostupovaly podle zásad vlády

Postup ústředních orgánů státní správy upravovaly v roce 2010 *Zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy* schválené usnesením vlády ze dne 3. listopadu 2008 č. 1333. Od roku 2011 včetně platí nové *Zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy* schválené usnesením vlády ze dne 1. února 2010 č. 92. Tyto nové zásady na rozdíl od předchozích zásad ukládají ústředním orgánům státní správy povinnost zveřejnit na svých internetových stránkách do konce kalendářního roku, který předchází rozpočtovému roku, na který jsou dotace poskytovány, seznam nebo pořadí projektů, které úspěšně prošly výběrovým dotačním řízením, a nejpozději do konce února rozpočtového roku, na který je dotace poskytována, stanovit konkrétní výši dotace.

MZ a MŠMT nezveřejnily na svých internetových stránkách do konce roku 2010 seznam nebo pořadí projektů, které úspěšně prošly výběrovým dotačním řízením, a MZ nestanovilo do konce února 2011 konkrétní výši dotace u jednotlivých projektů. MZ teprve v průběhu března a dubna realizovalo výběrová dotační řízení a v květnu odsouhlasilo konečné rozdělení dotací jednotlivým projektům.

Do podmínek, které upravovaly vydávání rozhodnutí a platily pro rok 2010, resp. 2011, nezakotvilo MŠMT pro jednotlivé NNO povinnosti stanovené zásadami pro vedení účetnictví a vypořádání vztahů se státním rozpočtem.

4.4 ÚV ČR stanovil příjemcům dotace v rozhodnutích nereálné hodnoty v ukazateli celkového rozpočtu projektu

Žadatel o dotaci předkládá v rámci žádosti rozpočet nákladů projektu podle jednotlivých zdrojů financování, tento rozpočet je sestavován jako vyrovnaný. ÚV ČR v letech 2010 a 2011 poskytl 265 projektům (97,8 % z celkového počtu dotovaných projektů) nižší dotaci, než příjemci požadovali. ÚV ČR u těchto projektů nevyzval žadatele ještě před vydáním rozhodnutí k předložení upraveného rozpočtu a ani ve vydaných rozhodnutích nestanovil příjemci podmínku požádat v případě změny rozpočtu o změnu rozhodnutí. ÚV ČR

v rozhodnutích nastavil hodnoty ukazatele celkového rozpočtu projektu (převzaté z žádostí) a hodnoty ukazatele poskytnuté dotace nižší, než byly požadovány, čímž nastavil rozpočet jako schodkový, a to se schodkem, který nebyl ničím krytý. U takto nereálně nastavených hodnot ukazatele celkového rozpočtu projektu nelze vyhodnotit jeho splnění. ÚV ČR k odstranění tohoto nedostatku přijal opatření ve vnitřním předpisu účinném od 1. října 2011.

IV. Nedostatky zjištěné při kontrole u příjemců dotací

Kontrola bylo podrobena celkem 49 projektů, z toho u čtyř projektů bylo zjištěno porušení povinností stanovených v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Příjemci dotace nevedli správné účetnictví o čerpání poskytnuté dotace, čerpali dotaci nad limit mzdových nákladů, překročili procentuální podíl účasti státního rozpočtu stanovený rozhodnutím o poskytnutí dotace a ve stanoveném termínu nepředložili MŠMT podklady pro finanční vypořádání poskytnuté dotace.

V. Shrnutí a vyhodnocení

V roce 2010 bylo z veřejných rozpočtů vynaloženo 627,4 mil. Kč a v roce 2011 563,8 mil. Kč na financování projektů protidrogové politiky. Z tohoto finančního objemu prověřila kontrolní akce peněžní prostředky v celkové výši 124,5 mil. Kč u ústředních orgánů státní správy a 51,2 mil. Kč u příjemců těchto prostředků a realizátorů 49 projektů protidrogové politiky.

Mezi systémové nedostatky patří na straně ústředních orgánů státní správy minimální četnost veřejnosprávních kontrol u příjemců dotace a nerespektování pravidel přijatých vládou ČR k zajištění koordinace této kontrolní činnosti. MZ a MŠMT rovněž nerespektovaly zásady vlády, jejichž cílem bylo urychlení dotačního procesu u NNO.

NKÚ při kontrole financování protidrogové politiky nezjistil skutečnosti nasvědčující neehospodárnému vynakládání peněžních prostředků státu.