

Informace z ukončené kontrolní akce „Hospodaření s finančními prostředky státního rozpočtu poskytovanými na zaměstnávání občanů se změněnou pracovní schopností“

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2005 pod č. 05/17. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Jan Holeček.

Cílem kontroly bylo prověřit u 36 subjektů užití příspěvků a dotací poskytovaných ze státního rozpočtu na částečnou úhradu zvýšených nákladů podnikatelským subjektům zaměstnávajícím více než 50 % občanů se změněnou pracovní schopností.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2003 a 2004, v případě věcných souvislostí i období předcházející a navazující.

I. Úvod do problematiky

Zaměstnávání občanů se změněnou pracovní schopností je ze strany státu podporováno systémem finančního zvýhodnění pro jejich zaměstnavatele, s cílem integrace těchto občanů do pracovního procesu na trhu práce. Základní systém je upraven zákonem č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, (účinnost do 30. 9. 2004) a zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, (účinnost od 1. 10. 2004). Při zaměstnávání občanů se změněnou pracovní schopností spolupracují Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) a úřady práce (dále jen „ÚP“) se specializovanými zaměstnavateli zdravotně postižených občanů, s neziskovými organizacemi a dalšími subjekty.

K řešení problematiky zaměstnávání občanů se změněnou pracovní schopností byly stanoveny částky finančních prostředků pro rok 2003 zákonem č. 579/2002 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2003, ve specifickém dílčím ukazateli „Příspěvek zaměstnavatelům zaměstnávajícím více než 50 % občanů se změněnou pracovní schopností“ a v jednotném dílčím ukazateli „Výdaje na financování programů reprodukce majetku celkem“.

Pro rok 2004 byly stanoveny částky finančních prostředků zákonem č. 457/2003 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2004, ve specifických dílčích ukazatelích „Příspěvek zaměstnavatelům zaměstnávajícím více než 50 % občanů se změněnou pracovní schopností“ a „Podpora podnikatelských subjektů zaměstnávajících občany se ZPS“.

V obou sledovaných letech byly v rámci specifického dílčího ukazatele „Aktivní politika zaměstnanosti“, stanoveného v uvedených zákonech o státním rozpočtu České republiky, určeny finanční prostředky na zřízení pracovních míst v chráněných dílnách nebo chráněných pracovištích, na provoz chráněných dílen nebo chráněných pracovišť a na pracovní rehabilitace občanů se změněnou pracovní schopností.

Státní finanční prostředky, které jsou účelově určené k zaměstnávání občanů se změněnou pracovní schopností, jsou příjemcům poskytovány prostřednictvím kapitoly 313 – Ministerstvo práce a sociálních věcí.

V kontrolovaném období let 2003 a 2004 byly pro zařazení občanů se změněnou pracovní schopností do pracovního procesu zaměstnavatelům poskytovány

- **příspěvky na zřízení a provoz chráněných dílen a chráněných pracovišť** (vyhláška MPSV č. 115/1992 Sb., o provádění pracovní rehabilitace občanů se změněnou pracovní schopností);

- **příspěvky určené na částečnou kompenzaci zvýšených nákladů** zaměstnavatelům zaměstnávajícím více než 50 % občanů se změněnou pracovní schopností (§ 24a zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, a vyhláška č. 242/2002 Sb., o bližších podmínkách poskytování příspěvku zaměstnavatelům zaměstnávajícím více než 50 % občanů se změněnou pracovní schopností z celkového počtu svých zaměstnanců a vyúčtování tohoto příspěvku);
- **dotace** určené na obnovu, rekonstrukci, pořízení nebo technické zhodnocení majetku s přímou vazbou na výrobní program žadatele mající vliv na udržení nebo vytváření vhodných pracovních podmínek pro občany se změněnou pracovní schopností. MPSV v návaznosti na zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), vydalo v příloze příkazu ministra č. 22/2002 pro rok 2003 a č. 34/2003 pro rok 2004 „Zásady pro poskytování dotací a návratných finančních výpomocí podnikatelským subjektům zaměstnávajícím více než 50 % občanů se změněnou pracovní schopností“ (dále jen „Zásady“);
- **návratné finanční výpomoci** (podle zákona č. 218/2000 Sb. a podle Zásad) určené na úhradu provozních nákladů neinvestičního charakteru s přímou vazbou na výrobní program žadatele mající vliv na zvyšování nebo udržení zaměstnanosti občanů se změněnou pracovní schopností.

Poskytovatelem příspěvků na zřízení a provoz chráněných dílen a chráněných pracovišť **a příspěvku** zaměstnavatelům zaměstnávajícím více než 50 % občanů se změněnou pracovní schopností **je místně příslušný ÚP** podle sídla zaměstnavatele.

Poskytovatelem dotace a návratné finanční výpomoci zaměstnavatelům zaměstnávajícím více než 50 % občanů se změněnou pracovní schopností **je MPSV**.

V průběhu roku 2004 byl přijat zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, s účinností od 1. 10. 2004, kterým došlo k současnému zrušení souvztažných zákonů a vyhlášek, platných pro kontrolovanou oblast a pro kontrolované období let 2003 a 2004. Současně zákon změnil způsob poskytování příspěvku zaměstnavatelům zaměstnávajícím více než 50 % osob se zdravotním postižením, který není poskytován na základě žádosti zaměstnavatele zálohově (§ 24a odst. 4 zákona č. 1/1991 Sb.), ale čtvrtletně zpětně (§ 78 odst. 4 zákona č. 435/2004 Sb.). Podle přechodného ustanovení § 148 odst. 12 zákona č. 435/2004 Sb. a podle vydaného metodického pokynu MPSV č. 10/2004 se poskytování záloh na příspěvek zaměstnavatelům zaměstnávajícím více než 50 % občanů se změněnou pracovní schopností na 4. čtvrtletí roku 2004 a vyúčtování záloh poskytnutých v roce 2004 řídilo dosavadními právními předpisy, tj. zákonem č. 1/1991 Sb. a vyhláškou č. 242/2002 Sb.

K vlastní realizaci kontrolní akce bylo kromě MPSV vybráno 13 ÚP a 22 zaměstnavatelů. Fyzická kontrola byla provedena u 21 zaměstnavatelů.

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

II. Zjištění z kontroly

1. Dotace a návratná finanční výpomoc

Zaměstnavatelům zaměstnávajícím více než 50 % občanů se změněnou pracovní schopností poskytuje MPSV z rozpočtu své kapitoly dotace na obnovu, rekonstrukci, pořízení nebo technické zhodnocení majetku s cílem udržet nebo vytvářet vhodné pracovní podmínky pro občany se změněnou pracovní schopností.

V roce 2003 MPSV poskytovalo dotace v rámci programu 213410 „Podpora podnikatelských subjektů zaměstnávajících občany se změněnou pracovní schopností“ a uvolnilo dotace v celkové částce 110 367 tis. Kč na 49 akcí 47 podnikatelským subjektům. Dvěma podnikatelským subjektům byla rozhodnutím MPSV poskytnuta návratná finanční výpomoc v celkové výši 3 200 tis. Kč.

Pro rok 2004 bylo poskytování dotací vyjmuta z programového financování a bylo poskytováno ze specifického dílčího ukazatele státního rozpočtu „Podpora podnikatelských subjektů zaměstnávajících občany se ZPS“. Poskytnuty byly dotace v celkové výši 118 129 tis. Kč na 66 akcí 63 podnikatelským subjektům. Dvěma podnikatelským subjektům byla rozhodnutím poskytnuta návratná finanční výpomoc v celkové výši 2 000 tis. Kč.

Podle čl. I bodu 9 Zásad pro rok 2004 poskytovatel stanoví výši, účel a podmínky v rozhodnutí o uvolnění dotace příslušnému podnikatelskému subjektu.

Podle čl. IV bodu 2 Zásad pro rok 2004 nelze zahajovat realizaci akce, na kterou je dotace poskytnuta, před vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace.

Tyto podmínky MPSV stanoví i ve svých rozhodnutích o přidělení dotace.

Kontrolou bylo zjištěno, že MPSV vydalo dvěma podnikatelským subjektům rozhodnutí o přidělení dotace v celkové částce 9 950 tis. Kč na investiční akce, které již byly zahájeny.

2. Příspěvky na zřízení a provoz chráněných dílen a chráněných pracovišť

Pro kontrolované období let 2003 a 2004 byla vyhláškou č. 115/1992 Sb. stanovena možnost poskytnout zaměstnavatelům příspěvek na zřízení pracovního místa pro občana se změněnou pracovní schopností v chráněné dílně nebo chráněném pracovišti (dále jen „chráněná dílna“) nejvýše v částce 100 000 Kč na jedno pracovní místo při splnění příslušných podmínek (pracuje-li v chráněné dílně alespoň 60 % občanů se změněnou pracovní schopností a zaměstnavatel se zavázal v písemné dohodě o poskytnutí příspěvku provozovat pracovní místa v chráněné dílně nejméně po dobu dvou let od poskytnutí příspěvku).

Příspěvek poskytovaný zaměstnavatelům ÚP podle § 8 vyhlášky č. 115/1992 Sb. k částečné úhradě provozních nákladů v chráněné dílně mohl činit až 40 000 Kč ročně na jednoho občana se změněnou pracovní schopností.

Poskytovatelem příspěvků je ÚP, který po posouzení žádostí (včetně požadovaných povinných příloh) podávaných jednotlivými zaměstnavateli rozhoduje o přiznání příspěvku na zřízení a provoz chráněné dílny (§ 13 odst. 2 písm. d) zákona č. 9/1991 Sb.) a uzavírá písemnou dohodu o poskytnutí příspěvku s podmínkami pro jeho čerpání.

Tyto finanční příspěvky byly uvolňovány v rámci rozpočtu ze specifického dílčího ukazatele „Aktivní politika zaměstnanosti“, ze kterého byla v roce 2003 poskytnuta celková částka 223 585 tis. Kč a v roce 2004 celková částka 251 354 tis. Kč.

V roce 2003 poskytlo 13 kontrolovaných ÚP na zřízení a provoz chráněných dílen 77 podnikatelským subjektům celkem 65 311 tis. Kč pro vytvoření 190 nových pracovních míst. V roce 2004 poskytly 91 podnikatelským subjektům celkem 70 402 tis. Kč na vytvoření 268 nových pracovních míst.

Kontrolou u ÚP bylo zjištěno, že

- v dohodách o poskytnutí příspěvku **na zřízení chráněné dílny nebyly stanoveny finanční limity u jednotlivých požadovaných nákladových položek** (Úřad práce v Olomouci);

- dohody o poskytnutí příspěvku **na provoz** chráněné dílny neobsahovaly bližší specifikaci pro čerpání provozních nákladů (Úřad práce v Ostravě);
- v roce 2004 Úřad práce v Olomouci poskytl zaměstnavateli SIDPOL s. r. o., Olomouc **příspěvek v částce 2 000 tis. Kč na zřízení chráněné dílny** pro občany se změněnou pracovní schopností **vykonávající výhradně ostrahu majetku a osob. Charakter této činnosti neodpovídá vzniku chráněné dílny.**

3. Příspěvek poskytovaný podle § 24a zákona č. 1/1991 Sb.

V roce 2003 byl čerpán příspěvek poskytovaný ze státního rozpočtu zaměstnavatelům zaměstnávajícím více než 50 % občanů se změněnou pracovní schopností podle § 24a zákona č. 1/1991 Sb. v celkové částce 524 446 tis. Kč a v roce 2004 v celkové částce 649 012 tis. Kč.

V roce 2003 poskytlo 13 kontrolovaných ÚP příspěvek 154 podnikatelským subjektům příspěvek v celkové částce 270 648 tis. Kč a v roce 2004 poskytlo 186 podnikatelským subjektům příspěvek v celkové částce 328 669 tis. Kč. U těchto ÚP byla prověřena správnost poskytování příspěvku zaměstnavatelům zaměstnávajícím více než 50 % občanů se změněnou pracovní schopností.

a) Ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky č. 242/2002 Sb. ukládá ÚP poskytovat zálohu příspěvku na čtvrté čtvrtletí maximálně do výše zálohy za třetí čtvrtletí.

Kontrolou 13 ÚP bylo zjištěno, že tři ÚP nerespektovaly uvedenou vyhlášku tím, když **poskytovaly zaměstnavatelům zálohy příspěvků na čtvrtá čtvrtletí roků 2003 a 2004 vyšší než maximálně do výše zálohy třetího čtvrtletí. Ve čtvrtém čtvrtletí roku 2003 poskytly Úřad práce ve Zlíně, Úřad práce hl. m. Prahy a Úřad práce v Ostravě zálohy příspěvku vyšší celkem o 529 831 Kč. Ve čtvrtém čtvrtletí roku 2004 poskytly Úřad práce ve Zlíně a Úřad práce v Ostravě zálohy příspěvku vyšší celkem o 405 434 Kč.**

b) Podle § 4 odst. 1 vyhlášky č. 242/2002 Sb. je podkladem pro vyúčtování příspěvku nebo záloh průměrný roční přepočtený počet zaměstnanců celkem a zaměstnanců se změněnou pracovní schopností za kalendářní rok, který se zjišťuje podle § 24 odst. 6 zákona č. 1/1991 Sb. výpočtem jako podíl celkového počtu hodin odpracovaných všemi zaměstnanci zaměstnavatele zvýšený o neodpracované hodiny v důsledku čerpání dovolené na zotavenou, překážek v práci a pracovní neschopnosti, za niž jsou poskytovány dávky nemocenského pojištění a celkového ročního fondu pracovní doby připadajícího na jednoho zaměstnance pracujícího na plnou pracovní dobu stanovenou zvláštními právními předpisy.

Kontrolou bylo zjištěno, že **příspěvek byl poskytován v nesprávné výši oproti nároku** podle § 24a zákona č. 1/1991 Sb. na podkladě nesprávného výpočtu průměrného ročního přepočteného stavu zaměstnanců zaměstnavatelem a neověřením správnosti údajů příslušným ÚP (Úřad práce v Mostě – FEHAS group, s. r. o., Most a Úřad práce v Litoměřicích – INVA družstvo, Litoměřice).

c) Podle § 24a odst. 6 písm. b) zákona č. 1/1991 Sb. podmínkou pro poskytnutí příspěvku je, že zaměstnavatel nemá splatný nedoplatek na pojistném a na penále na veřejné zdravotní pojištění nebo na pojistném a na penále na sociální zabezpečení, což podle § 2 odst. 3 písm. e) vyhlášky č. 242/2002 Sb. dokládá v žádosti prohlášením.

Kontrolou bylo zjištěno, že **prohlášení** přikládaná k žádosti o příspěvek v roce 2003 subjektem Obchodní sdružení STEIN, s. r. o., Sokolov **neodpovídala skutečnosti**, protože ke dni podání žádosti o poskytnutí zálohy na příspěvek **měl splatný nedoplatek na pojistném a na penále na veřejné zdravotní pojištění a na penále na sociální zabezpečení.**

III. Shrnutí kontrolních zjištění

V roce 2003 čerpali zaměstnavatelé zaměstnávající občany se změněnou pracovní schopností ze státního rozpočtu finanční prostředky ve formě příspěvků, dotací a návratných finančních výpomocí v celkové částce 861 598 tis. Kč a v roce 2004 v celkové částce 1 039 360 tis. Kč. Kontrola těchto prostředků určených na podporu zaměstnávání občanů se změněnou pracovní schopností byla první, kterou NKÚ provedl. Z výsledků kontroly vyplynulo, že stávající systém je funkční a že poskytování příspěvku zaměstnavatelům zaměstnávajícím více než 50 % občanů se změněnou pracovní schopností bylo oprávněné. Zároveň se však vyskytly některé nedostatky při poskytnutí a využití finančních prostředků:

- MPSV při poskytování dotací na investiční akce nepostupovalo důsledně podle Zásad, které samo vydalo;**
- úřady práce nerespektovaly ustanovení vyhlášky č. 242/2002 Sb. tím, že poskytovaly zaměstnavatelům zálohy příspěvku v nesprávné výši.**