

POSOUZENÍ SYSTÉMU UDĚLOVÁNÍ DOTACÍ NESTÁTNÍM NEZISKOVÝM ORGANIZACÍM

OBSAH

ÚVOD	3
1 STÁTNÍ DOTAČNÍ POLITIKA VŮČI NNO	4
1.1 VZTAH STÁTU A NNO PŘI POSKYTOVÁNÍ VEŘEJNÝCH SLUŽEB	4
1.2 PROGRAMOVÉ FINANCOVÁNÍ	5
1.3 CHARAKTERISTIKA VEŘEJNÉHO VÝDAJOVÉHO PROGRAMU	5
1.4 CHARAKTERISTIKA STÁTNÍ DOTAČNÍ POLITIKY VŮČI NNO	6
1.5 VÝZNAM STÁTNÍ DOTAČNÍ POLITIKY VŮČI NNO	7
2 HODNOCENÍ PROGRAMŮ A DECENTRALIZACE STÁTNÍ DOTAČNÍ POLITIKY	8
2.1 HODNOCENÍ VEŘEJNÝCH VÝDAJOVÝCH PROGRAMŮ	8
2.2 HODNOCENÍ ÚČINNOSTI STÁTNÍ DOTAČNÍ POLITIKY VŮČI NNO	8
2.3 OTÁZKA DECENTRALIZACE STÁTNÍ DOTAČNÍ POLITIKY VŮČI NNO	9
3 METODOLOGIE ANALÝZY	11
3.1 METODIKA PRŮZKUMU	11
3.2 IDENTIFIKACE SLEDOVANÉHO SOUBORU	12
3.3 ZPRACOVÁNÍ INFORMACÍ A ZPŮSOB PROVEDENÍ ANALÝZY	13
4 ANALÝZA PROGRAMŮ	14
4.1 PODPORA ČINNOSTI NNO	14
4.2 NÁKUP VEŘEJNÝCH SLUŽEB	15
4.3 PROGRAMY NAPLŇUJÍCÍ MEZIRESORTNÍ POLITIKY	16
4.4 PROGRAMY NAPLŇUJÍCÍ RESORTNÍ POLITIKY	17
4.5 OSTATNÍ PROGRAMY	18
ZÁVĚR	19
PŘÍLOHA Č. 1: OTÁZKY OBSAŽENÉ V PRŮZKUMU	21
PŘÍLOHA Č. 2: SEZNAM VEŘEJNÝCH SLUŽEB	22

Seznam zkratek

CVNS – Centrum pro výzkum neziskového sektoru
MD – Ministerstvo dopravy
MI – Ministerstvo informatiky
MK – Ministerstvo kultury
MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj
MO – Ministerstvo obrany
MPO – Ministerstvo průmyslu a obchodu
MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí
MŠp – Ministerstvo spravedlnosti
MŠMT – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MV – Ministerstvo vnitra
MZ – Ministerstvo zdravotnictví
MZe – Ministerstvo zemědělství
MZV – Ministerstvo zahraničních věcí
MŽP – Ministerstvo životního prostředí
NKÚ – Nejvyšší kontrolní úřad
NNO – Nestátní neziskové organizace
RVNNO – Rada vlády pro nestátní neziskové organizace

ÚVOD

Nestátní neziskové organizace (dále jen „NNO“) hrají ve společnosti několik rolí, přičemž jednou z nejdůležitějších je role poskytovatele veřejných služeb. Zabezpečení veřejných služeb je důležitou funkcí státu, a proto stát poskytuje NNO na poskytování veřejných služeb dotace. Díky každoročně publikovanému „Rozboru financování NNO z vybraných veřejných rozpočtů“ jsou již několik let známy údaje o tom, kterým druhům NNO (podle právní formy nebo podle činnosti), ze kterých kapitol státního rozpočtu a na jaký účel byly veřejné prostředky přidělovány. O způsobu poskytování dotací a o tom, zda jsou vynakládány efektivním způsobem, však informace chybějí.

Za vypracováním „Posouzení systému udělování dotací NNO“ (dále jen „Analýza“) je třeba kromě usnesení vlády ze dne 3. ledna 2007 č. 5 hledat požadavky vznesené v průběhu roku 2005 na zasedáních Rady vlády pro nestátní neziskové organizace (dále jen „RVNNO“). Členové RVNNO si přáli znát odpověď na otázku, zda dochází k převodu dotačních prostředků z úrovně ministerstev na krajskou úroveň tak, jak to ukládá usnesení vlády ze dne 19. června 2002 č. 642. Rozhodnutí o decentralizaci finančních prostředků na nižší úroveň veřejné správy je většinou dáno jak ekonomickými, tak politickými faktory. Úkolem „Analýzy“ je zjistit, zda se jednotlivé resorty při poskytování dotací NNO řídí ekonomickými aspekty. Cílem tohoto dokumentu je tedy popsat současný stav státní dotační politiky a identifikovat její problémová místa. Cílem naopak není hodnocení efektivity jednotlivých programů.

V průběhu dubna až září roku 2006 byl proto proveden rozsáhlý průzkum, který se zaměřil na získání informací o jednotlivých programech, jejichž prostřednictvím resortní ministerstva státní dotační politiku realizují. O těchto programech bylo dosud známo jen to, že je jich mnoho; informace o tom, jakými pravidly se řídí, jaké jsou jejich cíle a pro koho jsou určeny, zatím chyběly, respektive byly dostupné na jednotlivých resortech, nikoli na jednom místě.

Dokument se skládá ze čtyř částí. První část popisuje vztah státu a NNO při poskytování veřejných služeb a základní principy programového financování a veřejných výdajových programů jako nástrojů dotační politiky. Druhá část vysvětluje postup při hodnocení efektivity veřejných výdajových programů a poukazuje na problematiku decentralizace veřejných prostředků na nižší úroveň veřejné správy. Obsahem třetí části je popis metodologie průzkumu a způsobu zpracování získaných informací. Konečně čtvrtá část rozebírá vyhlášené programy po skupinách vytvořených na základě shodných znaků. Dokument uzavírá shrnutí zjištěných poznatků.

1 STÁTNÍ DOTAČNÍ POLITIKA VŮČI NNO

NNO hrají ve společnosti několik rolí, záleží především na úhlu pohledu, ze kterého se postavení NNO hodnotí. NNO vytvářejí sítě a vztahy mezi lidmi navzájem a mezi lidmi a institucemi a tímto způsobem pomáhají budovat sociální kapitál. Mnoho NNO také úspěšně formuje a ovlivňuje řadu sociálních a ekonomických nebo mezinárodních politik. NNO uspokojují potřeby a zájmy svých členů, např. vyvíjením politické, náboženské, kulturní nebo sportovní činnosti. NNO poskytují služby nejen svým členům, ale také veřejnosti, zejména v oblasti sociálních služeb a vzdělávání. NNO však jsou také součástí národního hospodářství a představují nezanedbatelnou ekonomickou sílu. Konečně, NNO operují na mezinárodním poli, jsou aktivní ve sféře lidských práv, ekonomického rozvoje, odstraňování škod způsobených pohromami, při ochraně životního prostředí a v mnoha jiných oblastech.¹ I když poskytování veřejných služeb není jediným důvodem, proč stát NNO podporuje, je nejvýznamnější, a proto bude blíže rozebrán vztah státu a NNO právě při poskytování veřejných služeb.

1.1 Vztah státu a NNO při poskytování veřejných služeb

Stát se zavázal zajišťovat pro občany celou řadu tzv. veřejných služeb.² Jedná se zejména o sociální služby, zdravotnictví, školství, kulturu, dopravu, obranu a bezpečnost, soudnictví, vězeňskou službu, oblast důchodového zabezpečení, atd. Stát však není při poskytování veřejných služeb jejich jediným dodavatelem, a proto vytváří veřejné politiky, ve kterých navrhuje a formuluje jednak cílový stav a způsob, jak ho dosáhnout, a stejně tak vymezuje vztahy s ostatními dodavateli, mezi jinými s NNO. Pozice NNO při poskytování veřejných služeb může vůči státu nabývat čtyř různých podob:

- **výlučná** – veřejnou službu poskytují pouze NNO (např. zahraniční humanitární pomoc),
- **komplementární** – veřejná služba poskytovaná NNO je doplňkem služeb poskytovaných státem nebo jeho organizacemi (např. kulturní aktivity),
- **alternativní** – NNO poskytují veřejnou službu souběžně se státem nebo jeho organizacemi (např. církevní či soukromé školy),
- **rozvojová** – služby poskytované NNO mají strategický charakter, neboť vedou k rozvoji společnosti (např. výzkumná činnost).

Stát disponuje řadou nástrojů, jak veřejné služby od NNO zajistit: od dotací, zakázek a plateb třetím osobám, přes daňové úlevy a daňová osvobození, až po vymezení pravidel, za kterých je možné veřejnou službu poskytovat.³ Tento text se zaměřuje na analýzu první možnosti, tj. poskytování finančních příspěvků NNO prostřednictvím dotační politiky státního rozpočtu na produkci veřejných služeb. Základem pro poskytování většiny dotací je vyhlášení konkrétních programů a úkolů, na něž stát finančně přispívá.⁴ Jinými slovy, státní dotační politika se uskutečňuje pomocí tzv. programového financování.

¹ BORIS., E. T. Nonprofit Organizations In A Democracy – Roles and Responsibilities. In: BORIS, E.T., STEUERLE, C.E. (eds.) *Nonprofits and Government. Colaboration and Conflict*. 2. vyd. Washington: The Urban Institute Press, 2006.

² Blíže viz *Analýza veřejných služeb*. Ministerstvo vnitra. Dostupné on-line na [www: http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/v_sluzby/analy_vs.html](http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/v_sluzby/analy_vs.html)

³ SMITH, S. R. Government Financing of Nonprofit Activity. In: BORIS, E.T., STEUERLE, C.E. (eds.) *Nonprofits and Government. Colaboration and Conflict*. 2. vyd. Washington: The Urban Institute Press, 2006.

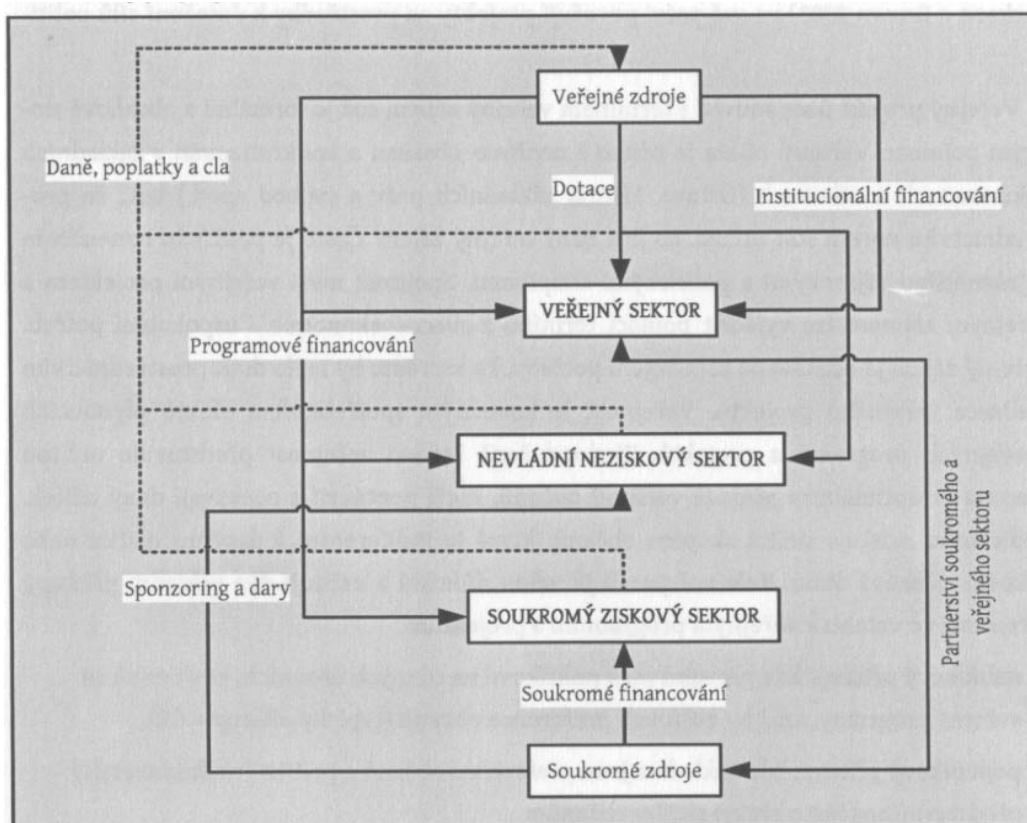
⁴ *Financování neziskových organizací*. Ministerstvo financí ČR. Dostupné on-line na [www: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/nezisk_organizace.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/nezisk_organizace.html)

1.2 Programové financování

Programové financování je jeden z nástrojů k dosahování formulovaných cílů subjektů veřejné správy. Podstatou programového financování je to, že na základě definovaných priorit rozvoje jsou vytvářeny a realizovány programy, které na základě předem definovaných kritérií a cílů nabízejí finanční prostředky na podporu iniciativy subjektů, které se chtějí programu účastnit.⁵

Obecně lze konstatovat, že do programového financování mají přístup všechny subjekty z veřejného i soukromého sektoru, které se prostřednictvím volné soutěže mohou ucházet o veřejnou podporu aktivit, jež jsou v souladu s příslušným programem. U programového financování se vyskytuje tzv. spolufinancování. Znamená to, že žadatel o finanční prostředky musí do realizace navrhovaných aktivit vložit i své vlastní prostředky. Pohyb finančních toků zobrazuje schéma 1.

Schéma 1 Finanční toky při programovém financování ve smíšené ekonomice



Zdroj: KRBOVÁ, J. Regionálně zaměřené veřejné výdajové programy krajů. In: ŠUMPÍKOVÁ, M., OCHRANA, F., PAVEL, J. a kol. *Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost*. Eurolex Bohemia: Praha, 2005. s. 14.

1.3 Charakteristika veřejného výdajového programu

Veřejný výdajový program je obvykle financován z nějakého fondu nebo veřejného rozpočtu, obsahuje plán, jak naložit s prostředky, a stanovuje, čeho se jím má dosáhnout. Veřejný výdajový program má v ideálním případě tyto charakteristiky:⁶

⁵ KRBOVÁ, J. Regionálně zaměřené veřejné výdajové programy krajů. In: ŠUMPÍKOVÁ, M., OCHRANA, F., PAVEL, J. a kol. *Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost*. Eurolex Bohemia: Praha, 2005. s. 11.

⁶ ŠUMPÍKOVÁ, M. Evropské veřejné výdajové programy v ČR. In: ŠUMPÍKOVÁ, M., OCHRANA, F., PAVEL, J. a kol. *Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost*. Eurolex Bohemia: Praha, 2005. s. 7.

1. obsahuje analýzu současné situace, z níž odvozuje společenské potřeby v příslušném sektoru nebo regionu (nebo obou);
2. na základě zjištěných potřeb definuje cíle, kterých by se mělo prostřednictvím alokace veřejných zdrojů dosáhnout;
3. stanovuje priority mezi cíli;
4. určuje, kdo je oprávněn žádat o podporu (kdo je tzv. způsobilý);
5. dále určuje cílové skupiny (tj. skupiny, jejichž potřeby by se měly realizací programu naplňovat – například dlouhodobě nezaměstnaní apod.);
6. rámcově vymezuje vhodné aktivity, jimiž by se měl program naplňovat;
7. stanovuje oprávněné náklady (způsobilost nákladů);
8. má vymezen začátek a konec realizace;
9. je pro něj stanoven objem finančních prostředků, které budou alokovány.

1.4 Charakteristika státní dotační politiky vůči NNO

Státní dotační politika vůči NNO je uskutečňována v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů (rozpočtová pravidla). Poskytování dotací NNO ze státního rozpočtu příslušnými orgány státní správy se řídí zejména § 14 – 18 rozpočtových pravidel.

Poskytování dotací NNO se dále řídí „Zásadami vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy“ (dále jen „Zásady“), přijatými usnesením vlády ze dne 7. února 2001 č. 114. Podle Zásad mohou být dotace poskytovány:

- **občanským sdružením**, vyvíjejícím činnost podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů,
- **obecně prospěšným společenstvem**, zřízeným podle zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- **úcelovým zařízením církví**, zřízeným 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), pokud vykonávají alespoň některou činnost vyjmenovanou v tomto ustanovení,
- **dalším právníkům osobám**, založeným nebo zřízeným k poskytování zdravotních, kulturních, vzdělávacích a sociálních služeb a k poskytování sociálně právní ochrany dětí, pokud tak ústřední orgán státní správy rozhodne,
- **dalším právníkům osobám, stanoví-li tak zvláštní zákon.**

Zásady stanovují jednotná pravidla, za kterých mají být NNO dotace poskytovány, včetně jednotného formuláře pro žádost o dotaci. Jednotlivé resorty však často při vyhlášení programů používají vlastní metodiky, které upravují pravidla pro poskytování dotací v rámci konkrétního programu např. tím, že vymezují způsobilou osobu nebo stanovují zvláštní formulář pro žádost o dotaci.

Dotace podporující činnost NNO jsou v České republice (dále jen „ČR“) poskytovány konkrétním organizacím na předložené projekty výhradně na jeden rozpočtový rok a není na ně právní nárok. Podporované projekty NNO by měly přispívat k naplňování cílů státní

politiky, vyplývající především z „Hlavních oblastí státní dotační politiky vůči NNO“, které vláda schvaluje na každý rozpočtový rok.⁷

Hlavní oblasti státní dotační politiky jsou odvozeny od plánu vyhlašovaných programů jednotlivých ministerstev. Programy ministerstev jsou shrnuty do skupin (hlavních oblastí) podle účelu anebo cílových skupin, jimž jsou určeny. Dokument pak slouží ponejvíce tomu, aby si veřejnost mohla utvořit obrázek o tom, jaké cíle stát při poskytování dotací NNO sleduje.⁸ Pojmenování hlavních oblastí zároveň slouží k meziresortnímu propojení celého procesu dotační politiky, protože bez nich by dotační programy zůstaly izolovány na jednotlivých resortních ministerstvech. Hlavní oblastí je tedy nutné brát spíše jako komunikační nástroj vůči veřejnosti i vůči ostatním resortním ministerstvům, než jako prostředek, pomocí kterého by se uskutečňovala státní dotační politika.

1.5 Význam státní dotační politiky vůči NNO

Zatím poslední dostupné údaje o výši prostředků poskytnutých v rámci státní dotační politiky vůči NNO přináší Rozbor financování NNO z vybraných veřejných rozpočtů v roce 2006 (viz tabulka 1).

Tabulka 1 Dotace poskytnuté v rámci režimu státní dotační politiky v roce 2006

Kapitola rozpočtu	Poskytnuté dotace (v tis. Kč)
304 Úřad vlády	97 685
306 Ministerstvo zahraničních věcí	89 581
307 Ministerstvo obrany	7 145
313 Ministerstvo práce a sociálních věcí	548 214
314 Ministerstvo vnitra	71 907
315 Ministerstvo životního prostředí	15 983
317 Ministerstvo pro místní rozvoj	129 205
322 Ministerstvo průmyslu a obchodu	21 672
327 Ministerstvo dopravy	9 600
329 Ministerstvo zemědělství	204 089
333 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	1 424 639
334 Ministerstvo kultury	203 385
335 Ministerstvo zdravotnictví	214 960
336 Ministerstvo spravedlnosti	1 824
338 Ministerstvo informatiky	3 599
Celkem	3 043 488

Zdroj: Rozbor financování NNO z vybraných veřejných rozpočtů v roce 2006.

Jak bude v textu dále rozebráno, výše přidělených prostředků a tedy i význam jednotlivých programů je však značně různorodá.

⁷ Počet hlavních oblastí se neustále zvyšuje: pro rok 1999 jich bylo vyhlášeno 10, pro rok 2008 již 34.

⁸ V případě hlavních oblastí se v podstatě jedná o klasifikaci výdajů ze státního rozpočtu ve prospěch NNO, která je zčásti tvořena na základě funkce (účelu), zčásti podle cílových skupin.

2 HODNOCENÍ PROGRAMŮ A DECENTRALIZACE STÁTNÍ DOTAČNÍ POLITIKY

Veřejné výdajové programy obvykle trvají delší dobu a mají rozmanité makroekonomické, mikroekonomické a sociální dopady, které nejčastěji působí i po jejich ukončení, proto by měly být jejich součástí analýzy efektivity.⁹

2.1 Hodnocení veřejných výdajových programů

Hodnocení programů se zaměřuje na porovnání výsledků veřejného výdajového programu s jeho cíli. Hodnocení programů může probíhat v různých etapách jejich realizace: předběžné (ex-ante), průběžné (mid-term) a následné (ex-post). Cílem hodnocení je zlepšit rozhodování a alokaci zdrojů, a to tím, že se zjišťují spolehlivé údaje o důsledcích programů. Hodnocení by mělo obsahovat následující kroky:¹⁰

1. popis programu;
2. vyjasnění cílů a potřeb, o jejichž naplnění program usiluje;
3. identifikaci možných kauzálních vztahů mezi působením programu a jeho důsledky;
4. identifikaci možných výsledků, které lze hodnotit;
5. identifikaci ukazatelů výsledků a kritérií, která se použijí ke stanovení efektivity;
6. identifikaci faktorů, které mohou výsledky ovlivnit.

Hodnocení a kontrola se liší. Zatímco kontrola je spojena s dohledem a obvykle ji provádí nezávislá kontrolní instituce, hodnocení je činnost, za kterou je odpovědná exekutiva. V praxi se však hranice mezi hodnocením a kontrolou stírají, protože finanční kontrola se doplňuje o kontrolu odpovědného využívání veřejných prostředků.

2.2 Hodnocení účinnosti státní dotační politiky vůči NNO

Současná situace v oblasti hodnocení účinnosti státní dotační politiky vůči NNO není příliš uspokojivá. Evaluace vyhlášených programů není v ČR systematicky využívána a ani neexistují podmínky a pobídky pro její využívání. Ex-ante evaluace není de facto vůbec prováděna a ex-post evaluace se většinou omezuje pouze na kontrolu formálního dodržování rozpočtových a jiných legislativních pravidel.

Systematickou kontrolu provádí Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen „NKÚ“), který se však zaměřuje především na oblast kontroly formálních záležitostí. V některých případech se vyjadřuje také k problematice efektivity, avšak velice zřídka.¹¹ V letech 2004 a 2005 byly zveřejněny ve Věstníku NKÚ celkem čtyři¹² kontrolní závěry kontrolních akcí zaměřených na programy vyhlášené v rámci státní dotační politiky vůči NNO. Většina výtek směřuje

⁹ HAMERNÍKOVÁ, B., SLINTÁKOVÁ, B. Programové financování v ČR – realita nebo mýtus? In: MALÝ, I. (ed.) *Teoretické a metodické otázky analýz veřejných výdajových programů*. ESF MU: Brno, 2002.

¹⁰ ALLEN, R., TOMASSI, D. (eds.) *Řízení veřejných výdajů. Odborná příručka pro tranzitivní země*. Ministerstvo financí ČR: Praha, 2002. s. 362..

¹¹ PAVEL, J., ŠUMPÍKOVÁ, M. Hodnocení efektivity veřejných výdajových programů na ochranu životního prostředí. In: ŠUMPÍKOVÁ, M., OCHRANA, F., PAVEL, J. a kol. *Veřejné výdajové programy a jejich efektivity*. Eurolex Bohemia: Praha, 2005. s. 50.

¹² Jednalo se o kontrolní akce 03/01– Hospodaření s prostředky státního rozpočtu vynakládáními na podporu národnostních menšin, 03/35 – Prostředky státního rozpočtu vynaložené na Národní plán vyrovnávání příležitostí pro občany se zdravotním postižením, 04/10 – Prostředky státního rozpočtu určené k financování výdajů Národního programu rozvoje sportu pro všechny, 04/32 – Neinvestiční dotace nestátním subjektům poskytujícím sociální služby.

k otázce formálních náležitostí vynaložených finančních prostředků. Jedná se zejména o nedodržení litery zákona o zadávání veřejných zakázek a rozpočtových pravidel. Jen velmi zřídka se v nálezech objevuje odkaz na hodnocení efektivnosti výdajů. Pokud ano, jedná se většinou o upozornění na nedodržení některých základních principů uvedených v programových dokumentech.

2.3 Otázka decentralizace státní dotační politiky vůči NNO

Decentralizace může být definována jako převedení výkonné moci a adekvátních zdrojů z vyšší úrovně veřejné správy na nižší úroveň. Rozhodnutí o tom, která úroveň veřejné správy je pro implementaci konkrétní veřejné politiky, resp. pro realizaci konkrétního veřejného výdajového programu nejvhodnější, je obvykle ovlivněno jak politickými, tak ekonomickými faktory. Existují tři druhy decentralizace:¹³

- Dekoncentrace – místo výkonu státní správy je přeneseno na dané území,
- Delegation – výkonem státní správy je pověřena nižší úroveň veřejné správy,
- Devoluce – na nižší úroveň veřejné správy je přenesena jak rozhodovací pravomoc, tak adekvátní zdroje.

Se vznikem vyšších územně samosprávných celků k 1. lednu 2001 se očekávalo, že podpora NNO ze státního rozpočtu se bude postupně snižovat a že bude přecházet na kraje. Vláda uložila svým usnesením ze dne 19. června 2002 č. 642 předsedovi RVNNO zpracovat a předložit souhrnný materiál zabývající se možnostmi decentralizace části finančních prostředků určených na státní dotace projektů NNO s krajskou působností na úroveň krajů. Vláda posléze vzala v usnesení ze dne 6. srpna 2003 č. 807 na vědomí „Zprávu o stavu decentralizace finančních prostředků určených na státní dotace na projekty NNO na úroveň krajů“.

Z obsahu zprávy vyplývá, že jediné ministerstvo – Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) – se chystalo pro rok 2004 převést částku 403 mil. Kč, která zahrnovala část prostředků na podporu regionálních aktivit NNO, tj. sociální služby na místní a regionální úrovni, do rozpočtů krajů.¹⁴ Všechna ostatní ministerstva ponechala prostředky ve státním rozpočtu, některá z nich si přitom decentralizaci představovala jako užší spolupráci s kraji při rozhodovacím řízení o udělení dotace ze státního rozpočtu konkrétním NNO.

¹³ ŠEVIČ, Ž. Decentralisation: Issues of Inter-governmental Grant Transfers and Fiscal Co-optation. In: ŠEVIČ, Ž. (ed.) *Fiscal Decentralisation and Grant Transfers in Transition Countries: A Critical Perspective*. NISPAcee: Bratislava, 2005.

¹⁴ V roce 2004 mělo opravdu dojít k převodu částky 403 mil. Kč z kapitoly 313 – MPSV do rozpočtu krajů, a to na základě novely zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů. Tento převod po zhodnocení všech aspektů však nebyl realizován. V roce 2005 získaly kraje z rozpočtu kapitoly 313 – MPSV částku 894 810 tis. Kč a v roce 2006 částku 1 011 912 tis. Kč ve prospěch NNO, které poskytují sociální služby. V roce 2007 byla podpora poskytování sociálních služeb uskutečňována z krajské úrovně pouze částečně, z větší části byly dotace poskytovány z centra (kapitoly 313 – MPSV) jako klasický průtokový finanční vztah přes kraje. Od roku 2007 jsou dotace na podporu poskytování sociálních služeb poskytovány na základě zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Poskytovatelem dotací je MPSV, tj. MPSV rozhoduje o výši dotace jednotlivým poskytovatelům sociálních služeb. V případě sociálních služeb s místní nebo regionální působností (§ 101 zákona o sociálních službách) jsou dotace poskytovány prostřednictvím rozpočtu (účtu) kraje a krajské úřady se zároveň podílejí na dotačním řízení MPSV (např. předkládají tzv. souhrnné žádosti o dotaci v rámci příslušného kraje).

Hlavním závěrem Zprávy o stavu decentralizace je zjištění, že „chybí základní rozvaha, co je potřebné a účelné při uplatnění zásady subsidiarity podporovat z centra a co je účelné a možné podporovat z nižších článků veřejné správy.“¹⁵

¹⁵ Zpráva o stavu decentralizace finančních prostředků určených na státní dotace na projekty nestátních neziskových organizací na úroveň krajů. Usnesení vlády ze dne 6. srpna 2003 č. 807.

3 METODOLOGIE ANALÝZY

Jak už bylo řečeno v úvodu tohoto dokumentu, cílem Analýzy je popsat současný stav státní dotační politiky a identifikovat její problémová místa. Pro jeho splnění bylo nejprve nutné získat podrobné informace o vyhlašovaných programech na jednotlivých resortních ministerstvech, o jejich metodice a existujících procesech. Na základě získaných informací byly vyhlašované programy zařazeny do skupin, což umožnilo jejich snazší popis a zejména hodnocení, zda jsou programy nastaveny tak, aby čerpání prostředků v rámci programového financování bylo účelné a hospodárné.

3.1 Metodika průzkumu

Pro účely analýzy státní dotační politiky vůči NNO byl vytvořen seznam informací, které bylo nutné získat. Úkolem průzkumu bylo získat informace o:

1. **Zaměření programu** (cíle programu). Bylo zjišťováno, zda konkrétní program má explicitně deklarované cíle, protože je to jeden ze základních předpokladů provádění analýz ekonomické efektivity.
2. **Charakteristice programu** (objem prostředků, rok vyhlášení, závažnost atd.). Bylo zjišťováno, zda existuje předem rozpočtovaná částka na program a odkdy je program implementován, protože efektivity celého programu je podmiňována předchozími zkušenostmi a také časem dostupným pro případnou nápravu nevhodného nastavení podmínek programu. Další otázky zjišťovaly, z jakého dokumentu vychází vyhlášení programu a na jaké rozhodnutí je čerpání ze státního rozpočtu vázáno.
3. **Výběrovém řízení** (kritéria, okruh žadatelů, počet přidělených dotací). Bylo provedeno srovnání míry konkrétnosti kritérií pro rozhodnutí o podpoře projektu, dále bylo hodnoceno, zda je vyžadována vazba na cíle programu, zda jsou vyžadovány kvantifikované výstupy, zda se posuzuje udržitelnost projektu, připravenost řešitele a také ekonomická efektivity projektu. Byly zjišťovány informace o tom, kteří žadatelé mohou o dotaci žádat, zda jejich vymezení vychází z právní formy nebo z jiného vymezení.
4. **Evaluaci programu** (vyhodnocení účinnosti a hospodárnosti). Jak již bylo uvedeno, cílem této analýzy nebylo hodnotit efektivity poskytovaných dotací, nýbrž zjistit, zda se vůbec hodnocení efektivity provádí a jaké jsou k tomu používány metody.

Sběr dat probíhal v období duben – září 2006. Jednotlivé resorty byly osloveny předsedou RVNNO s žádostí o spolupráci při získávání dat a o určení kontaktní osoby za každý resort, která měla za úkol delegovat konkrétní osoby, tzv. správce vyhlašovaných programů na jednotlivých odborech. Informace o vyhlašovaných programech pak měli za úkol získat tazatelé, kteří byli předem vyškoleni. Tazatelé mohli získat informace třemi způsoby: z existujících veřejně dostupných (zejména prostřednictvím Internetu) dokumentů, e-mailovou korespondencí a případně osobním pohovorem se správcem konkrétního programu. Pro e-mailovou korespondenci a osobní pohovor byly sestaveny otázky vedoucí ke zjištění informací (viz Příloha č. 1). Otázky byly formulovány jako otevřené nebo jako podmíněně otevřené a zjišťovaly jak kvantitativní, tak kvalitativní údaje; některé otázky přitom měly funkci kontrolní. Pro sběr dat o jednotlivých programech byl vytvořen jednotný formulář navazující na otázky.

Referenčním rokem se stal rok 2005, přičemž některé kvantitativní údaje byly získávány i za předchozí a následující období.

3.2 Identifikace sledovaného souboru

Základní výchozí otázkou pro analýzu vyhledávaných programů zůstává identifikace sledovaného souboru, resp. objektu analýzy, tj. programu. Pro identifikaci programu byla vybrána dvě konkrétní kritéria:

- a) poskytování dotací v rámci konkrétního programu se řídí **„Zásadami“**,
- b) poskytované dotace v rámci konkrétního programu jsou zařazeny do **„Hlavních oblastí státní dotační politiky“**.

Pro identifikaci programů byla použita publikace „Informace o poskytování dotací NNO z vybraných veřejných rozpočtů a grantové programy nadací – příjemců příspěvku z Nadačního investičního fondu“, kterou každoročně vydává sekretariát RVNNO a která obsahuje informace o jednotlivých programech vyhledávaných ministerstvy v daném roce. Tazatelé, za případné asistence správců vyhledávaných programů, vyplňovali formuláře za programy uvedené v této publikaci. Pro vypracování analýzy tedy byly použity informace za vyhledávané programy, i když často neodpovídaly základním charakteristikám pro veřejný výdajový program (viz první kapitola).

Při kontrole získaných informací a při snaze o naplnění doplňkových ukazatelů, jako například podíl prostředků poskytnutých NNO na celkovém rozpočtu programu, pomocí dalších zdrojů – ukazatelů jednotlivých kapitol státního rozpočtu¹⁶ a Informačního systému centrální evidence dotací z rozpočtu (IS CEDR)¹⁷ – bylo zjištěno, že ani názvy vyhledávaných programů ani celkový objem prostředků v nich alokovaných neodpovídají údajům obsaženým ve vyplněných formulářích. Pojem „program“ je různými resorty na různých místech používán s různými významy: v širším slova smyslu je spojován s alokací finančních prostředků ze státního rozpočtu, v užším slova smyslu označuje vyhlášení dotačního řízení vůči nestátním subjektům. Důsledkem je, že za každý program bylo možné získat rozdílný rozsah údajů (příklad: některé vyhledávané programy sice mají explicitně formulované cíle, avšak nelze k nim přiřadit odpovídající částku poskytnutých dotací NNO, nýbrž pouze součet za několik programů dohromady).

Provedený průzkum vedl ke zjištění, že skutečné vlastnosti vyhledávaných programů neodpovídají základním charakteristikám pro veřejné výdajové programy, že různé vyhledávané programy mají různou náplň a že v důsledku toho informace o vyhledávaných programech pak nejsou k dispozici v jednotné struktuře. Tato skutečnost vedla k tomu, že muselo být upuštěno od plánované kvantitativní a kvalitativní analýzy spočívající v porovnání základních ukazatelů (např. vyhledávatel programu, rozpočtovaná částka) s analytickými ukazateli (cíle programu, kritéria pro výběr projektu, atd.). Stejně tak nebylo možné vypracovat jeden z plánovaných výstupů, kterým se měly stát strukturované profily vyhledávaných programů.

Při zpracování informací se zpracovatelé dále setkali s těmito problémy:

¹⁶ Pro rok 2005 se jednalo o zákon č. 675/2004 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2005, a Státní závěrečný účet za rok 2005. Příloha 4 státního rozpočtu obsahuje údaje za jednotlivé kapitoly také podle výdajových ukazatelů, mezi něž patří jednotlivé programy. Vzhledem k rozdílným finančním objemům alokovaným v různých programech je zřejmé, že ne všechny programy jsou ve státním rozpočtu jmenovány.

¹⁷ IS CEDR obsahuje informace o poskytnutých dotacích a jejich příjemcích, z takových údajů lze identifikovat částku poskytnutou NNO. Bohužel, třídění údajů podle dotačních titulů (programů) se v IS CEDR u jednotlivých kapitol často liší od třídění uvedeného ve státním rozpočtu.

1. Definice NNO uvedená v Zásadách (viz bod 2.1) a v metodikách vyhledávaných programů se liší od definice upřednostňované zadavatelem analýzy – RVNNO,¹⁸ zejména díky možnosti udělení dotace dalším subjektům mimo jmenované právní formy. Pro výpočet podílu poskytnutých dotací NNO na rozpočtované částce programu byla použita definice RVNNO, podobě jako v případě dokumentu „Rozbor financování NNO z vybraných veřejných rozpočtů“.
2. Do režimu státní dotační politiky vůči NNO – tedy mezi dotace poskytované na základě Hlavních oblastí státní dotační politiky – jsou řazeny také programy, v rámci kterých byla udělena pouze malá část dotací ve prospěch NNO. V některých letech nebyla NNO v rámci těchto programů udělena žádná dotace, pak logicky muselo platit, že některý rok daný program do režimu státní dotační politiky nespadal, což komplikovalo zpracování informací.
3. Vyhlašované programy ze sledovaného souboru mají za sebou složitý vývoj. Některé byly dříve součástí jiných programů a to dokonce v průběhu let spadajících do analýzy (2003 – 2007), což opět komplikovalo zpracování informací.

3.3 Zpracování informací a způsob provedení analýzy

Kromě hlavního zdroje dat, kterým se stal výše popsáný průzkum, byly zpracovány také informace z jednotlivých metodik vyhledávaných programů, formulářů žádostí o dotaci, a dále byly pro kontrolu získaných údajů použity informace ze schválených státních rozpočtů na roky 2004 – 2006 a z Informačního systému centrální evidence dotací z rozpočtu.

Pro splnění cíle tohoto dokumentu (tj. popsat současný stav státní dotační politiky a identifikovat její problémová místa) měla být základní metodou kvantitativní a kvalitativní analýza programů, avšak vzhledem k výše popsaným důvodům od ní muselo být upuštěno. Základem pro provedení analýzy měla být tzv. intervenční logika spočívající ve sledování logické linie: problém (který má daný program řešit), opatření (vlastní nástroj – poskytování dotací), cílový stav (k němuž má realizace programu směřovat) a indikátory (popis výchozího a cílového stavu).

Analýza nakonec nemohla být provedena u jednotlivých programů, místo toho byly rozebrány skupiny programů se shodnými znaky. Zařazení programů do skupin umožnilo snazší popis vyhledávaných programů a zejména hodnocení, zda jsou programy nastaveny tak, aby čerpání prostředků v rámci programového financování bylo účelné a hospodárné. Skupiny programů byly podrobně rozebrány a jejich skutečný stav byl srovnán s doporučeními, které k veřejným výdajovým programům vydala OECD.¹⁹ Programy byly zařazeny do jednotlivých skupin na základě těchto znaků:

- institucionální znaky programu (existence výchozího dokumentu, váha dokumentu, kterým bylo rozhodnuto o čerpání ze státního rozpočtu),
- finanční znaky programu (rozpočtovaná částka, podíl dotací poskytnutých NNO na rozpočtované částce),
- procesní znaky programu (způsobilost žadatele, kritéria pro výběr projektu).

¹⁸ RVNNO vymezuje jako NNO subjekty vzniklé podle zákonů č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech, a dále církevní právnické osoby podle zákona č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech, které veřejnosti poskytují služby (tzv. účelová zařízení církví).

¹⁹ ALLEN, R., TOMASSI, D. (eds.) *Řízení veřejných výdajů. Odborná příručka pro tranzitivní země.* Ministerstvo financí ČR: Praha, 2002.

4 ANALÝZA PROGRAMŮ

Úvodem je nutné uvést, že každý program vyhlášený resorty je svým způsobem jedinečný. Nalézt shodné znaky pro více programů je obtížné a může platit, že i když byl program zařazen do dané skupiny, některé znaky u něho mohou zcela chybět nebo mohou mít znaky typické pro jiné skupiny. Na tuto skutečnost bude při popisu skupiny vždy upozorněno. Hranice jednotlivých skupin proto nejsou nijak ostré a může docházet k překrytí.

4.1 Podpora činnosti NNO

Účelem těchto programů je institucionální podpora NNO vyvíjejících činnosti, které jsou z hlediska státu užitečné. Z programů je podporována široká škála aktivit, od úhrady provozních nákladů až po výdaje na vzdělávání pracovníků nebo na realizaci propagačních akcí. Pro programy určené na podporu NNO je typické, že jejich vyhlášení nevychází z žádné konkrétní veřejné politiky, která by byla podložena nějakým strategickým dokumentem.

Vyhlášení programu probíhá většinou tak, že je určena částka alokovaná ze státního rozpočtu a jsou určeny priority, na které bude poskytnuta. Dopředu však není jasné, jaká částka bude poskytnuta na jednotlivé priority (priority jsou často nazývány podprogramy nebo dokonce programy, avšak vždy k nim existuje pouze jedna metodika). O přidělení konkrétní částky k dané prioritě rozhoduje úspěšnost projektů ve výběrovém řízení.

Dalším znakem je fakt, že tyto programy bývají určeny výhradně pro NNO nebo jsou oprávnění žadatelé vymezení jiným kritériem, přičemž NNO jsou jeho významnými zástupci. Naprostá většina prostředků z rozpočtované částky programu míří prostřednictvím dotací k NNO.

Celková částka alokovaná v jednotlivých programech se pohybuje mezi 5 a 40 miliony Kč, jedná se tedy spíše o menší programy. S výjimkou dotací poskytovaných z rozpočtu MZP byl u všech ostatních programů ve sledovaných letech 2004 – 2006 počet podpořených projektů menší než 50 a byl nejméně poloviční oproti počtu přijatých žádostí.

Pro výběr projektů jsou u většiny programů předem stanovena kritéria. Formulář žádosti vychází ze schválených Zásad a není doplněn o další požadavky. Kritéria pro výběr projektu jsou dvojího rázu: buď se používají vlastnosti projektu – jeho celkový přínos, úroveň zpracování, ekonomická efektivnost – nebo zda se jedná o projekt, kdy NNO pomáhá plnit úkoly resortu, včetně těch NNO, k jejichž podpoře se stát zavázal zákonem. Dotační politika MZe a MMR dokonce probíhá bez výběrového řízení a dotace jsou poskytovány NNO, které mají celostátní působnost a které vyvíjejí činnost v souladu s Hlavními oblastmi dotační politiky, ke kterým se MZe, resp. MMR přihlásilo.

Cíle programů zařazených do skupiny „Podpora činností NNO“ jsou formulovány obecně, nejsou kvantifikovány, a tudíž jejich dosažení není měřitelné. Z toho důvodu hodnocení efektivnosti programů neprobíhá, používají se pouze běžné nástroje při kontrole vyúčtování projektů, tj. zda podpořené projekty byly realizovány v souladu se všemi pravidly a zda byla naplněna věcná stránka projektu.

Udělení dotace se u těchto programů blíží poskytnutí daru. Vzhledem k jejich zaměření a vzhledem k rozpočtované částce v jednotlivých programech by hodnocení efektivnosti programů, a stejně tak i decentralizace prostředků ze státního rozpočtu na nižší úroveň veřejné správy, postrádaly smysl. Lze konstatovat, že podpora činností NNO se odehrává z mnoha různých příčin na všech úrovních veřejné správy. Při poskytování dotací na podporu činnosti by měl být kladen důraz na transparentní prostředí: měly by být uvedeny příčiny, proč je konkrétní činnost NNO podporována, na základě jakých kritérií a skutečností došlo k výběru konkrétních NNO.

Programy zařazené do skupiny „Podpora činnosti NNO“:

- Program na podporu činnosti občanských sdružení působících v oblasti regionálního školství (MŠMT),
- Program veřejně účelných aktivit občanských sdružení zdravotně postižených (MZ),
- Program podpory zdravotnických vzdělávacích projektů (MZ),
- Dotační politika MPO v oblasti ochrany spotřebitelů,
- Dotační politika resortu obrany k NNO (MO),
- Dotace MŽP na projekty NNO,
- Dotace Odboru kulturních a krajanských vztahů NNO (MZV),
- Podpora projektů předložených NNO (MMR).

4.2 Nákup veřejných služeb

Účelem těchto programů je nákup veřejných služeb od nestátních subjektů. Vlastnosti jednotlivých programů a tudíž i pravidla pro poskytování dotací jsou ovlivněny charakterem dané veřejné služby, která je státem od NNO nakupována.

Programy jsou vyhlašovány s konkrétními prioritami, přičemž je dopředu známa částka alokovaná na danou prioritu. U programů zařazených do skupiny „Nákup veřejných služeb“ se však v případě priorit jedná spíše o konkretizaci veřejné služby, která je od NNO nakupována.

Programy představují prostředek, jak zabezpečit poskytování veřejných služeb. Pro jiné subjekty (zejména pro organizace veřejného sektoru) existují jiné finanční kanály, proto jsou programy v této skupině určeny výhradně pro NNO nebo jiným nestátním subjektům, které splňují stanovené podmínky. Díky tomu tvoří poskytnutá částka NNO – s výjimkou programu „Podpora profesionálních divadel a stálých profesionálních symfonických orchestrů a pěveckých sborů“ vyhlašovaném MK – rozhodující část výdajů daného programu.

Až na výjimku v případě dvou programů – „Podpora fungující rodiny“ a „Podpora profesionálních divadel a stálých profesionálních symfonických orchestrů a pěveckých sborů“ – je částka alokovaná v programu vyšší než 100 mil. Kč, počet přijatých žádostí i podpořených projektů se pohybuje v řádu několika set, jedná se tedy o velké programy.

Ve formulářích k žádostem o dotaci se objevují doplňkové informace vztažené k výstupům organizace, jako je charakteristika a počet obslužených klientů, popis pořádané akce apod. Způsob a kvalita poskytované veřejné služby je pak jedním z kritérií při posuzování o výběru projektu.

Programy zařazené do skupiny „Nákup veřejných služeb“ jsou velice rozdílné, a tak je nutné je popsat jednotlivě. MPSV vyhlašovalo v minulých letech na podporu sociálních služeb dva programy rozdělené podle dopadu služeb: na celostátní a na místní a regionální úrovni. Oba programy byly vyhlášeny s prioritami, které odpovídaly cílům meziresortních programů (protidrogová politika, sociální prevence a prevence kriminality, apod.), které budou rozebrány níže.

MŠMT vyhlašuje v oblastech sportu a mládeže skupiny programů, které mají stejnou metodiku, přičemž zaměření jednotlivých programů napomáhá lépe charakterizovat nakupovanou veřejnou službu. Avšak jak v případě sportu, tak v případě mládeže se zde objevují také programy zaměřené výhradně na materiálně-technický rozvoj NNO poskytujících dané veřejné služby.

MK vyhlašuje v rámci tzv. „Kulturních aktivit“ celou řadu programů, které jsou zaměřeny na tu kterou oblast kultury a které odpovídají náplni jednotlivých odborů ministerstva. Některé z nich podporují uspořádání konkrétní kulturní akce nebo vydání publikace a svými znaky – jako výše alokované částky nebo úprava formuláře žádosti o dotaci – vyhovují charakteristice pro tuto skupinu, jiné by mohly být považovány spíše za podporu činnosti NNO.

Za cíle programů zařazených do této skupiny je označováno „zajištění činnosti“, „zabezpečení nabídky služeb“, „podpora realizace projektů NNO“, apod. I když je poskytování daných veřejných služeb snadno kvantifikovatelné – o čemž svědčí existence doplňkových informací vztažených k výstupům subjektů ve formuláři k žádosti o dotaci – cíle neobsahovaly žádné měřitelné hodnoty, a tak hodnocení efektivnosti jednotlivých programů nelze provádět.

Až na výjimku v případě MPSV, na což bylo poukázáno výše v textu, žádný resort neuvažuje o realizaci programů jiným způsobem, tj. ani o převodu prostředků na nižší úroveň veřejné správy. Pro nákup veřejných služeb – zejména těch, které jsou snadno kvantifikovatelné – však obecně platí, že informacemi o rozsahu veřejných služeb, který je potřeba zajistit, disponují nižší články veřejné správy. Kvůli účelnosti vynaložených prostředků se vhodnějším prostředkem než poskytování dotací jeví kontraktování, zejména jsou-li vyhlašovaná dotační řízení omezena na ty NNO, které danou veřejnou službu poskytují již několik let či v daném rozsahu.

Programy zařazené do skupiny „Nákup veřejných služeb“:

- Státní podpora sportu (MŠMT),
- Program státní podpory práce s dětmi a mládeží pro NNO (MŠMT),
- Program podpory občanských sdružení a humanitárních organizací (MZ),
- Kulturní aktivity (MK),
- Podpora profesionálních divadel a stálých profesionálních symfonických orchestrů a pěveckých sborů (MK),
- Podpora sociálních služeb (MPSV),
- Podpora fungující rodiny (MPSV).

4.3 Programy naplňující meziresortní politiky

Účelem těchto programů je naplnit cíle konkrétní politiky, která byla zformulována do podoby koncepce či strategie a která byla přijata na vládní úrovni většinou formou usnesení. Vlastnosti jednotlivých programů a tudíž i pravidla pro poskytování dotací jsou ovlivněny konkrétní politikou, ve které jsou vymezeny jak cíle, tak role jednotlivých resortů i dalších subjektů (včetně NNO a nižších úrovní veřejné správy), a další nástroje pro implementaci politiky.

Programy jsou vyhlašované resortními ministerstvy, přičemž obvykle existuje státní orgán, který je odpovědný za implementaci politiky a kterým může být poradní orgán vlády nebo konkrétní resort. Částka (do 20 mil. Kč) alokovaná v jednotlivých programech i počet podpořených projektů jsou většinou nízké s výjimkou orgánu, který je za implementaci meziresortní politiky odpovědný. Počty podaných žádostí, podpořených projektů i podíl dotací poskytnutých NNO na rozpočtované částce programu se program od programu liší.

Pravidla pro realizaci programů si určují jednotlivé resorty, a tak se u programů liší vymezení způsobilé osoby (kromě NNO mohou často o dotace žádat i další subjekty), kritéria pro výběr projektu, atd. Programy nevyužívají ani jednotné formuláře pro žádost o dotaci

z obecných Zásad. V případě žádostí u programů vyhlášených MZ, MV a MŠMT v rámci protidrogové politiky a prevence kriminality se dokonce objevovaly další informace popisující výstupy subjektů, a tak by tyto programy mohly být částečně považovány za nákup veřejných služeb.

Pokud by byly hodnoceny cíle obsažené v dokumentech popisující veřejné politiky, pak lze konstatovat, že všechny národní politiky mají explicitně definované cíle, většina z nich je velice konkrétní a jsou k nim přiřazeny odpovídající ukazatele. Hodnocení dopadů probíhá každoročně, avšak nikoli za jednotlivé programy, nýbrž jako hodnocení implementace celé politiky. Hodnocení účinnosti programů chybí, tudíž nelze říci, zda programové financování je pro implementaci dané politiky nejvhodnějším nástrojem.

Skutečnost, že ani programy vycházející z explicitně formulovaných politik nejsou hodnoceny, a rozdílná úroveň vyhlášených programů na jednotlivých resortech ukazují, že zde chybí jednotná pravidla pro vyhlášení a administraci programů.

Národní politiky, z nichž programy zařazené do skupiny „Programy naplňující meziresortní politiky“ vycházejí (a jejich odpovědný orgán):

- Národní strategie protidrogové politiky (Rada vlády pro koordinaci protidrogové politiky),
- Zahraniční rozvojová spolupráce (MZV),
- Koncepce integrace cizinců (MV),
- Koncepce prevence kriminality (MV),
- Koncepce romské integrace (Rada vlády ČR pro záležitosti romské komunity),
- Národní program přípravy na stárnutí (MZ),
- Národní plán podpory a integrace občanů se zdravotním postižením (MZ),
- Státní informační politika (MI),
- Strategie udržitelného rozvoje (MŽP).

4.4 Programy naplňující resortní politiky

Účelem těchto programů je naplnit cíle konkrétní politiky, která byla zformulována do podoby koncepce či strategie a která byla přijata na resortní úrovni.

Jednotlivé politiky používají pro implementaci kromě poskytování dotací také další nástroje, většinou však pouze na centrální úrovni veřejné správy.

Programy obvykle nejsou určeny výhradně pro NNO, mohou se do nich zapojit i jiné subjekty, přičemž podíl poskytnutých dotací NNO na celkové rozpočtované částce určené pro implementaci veřejné politiky je nízký.

Podobně jako u předchozí skupiny také u resortních programů probíhá hodnocení dopadů každoročně, avšak nikoli za vyhlášený program, nýbrž jako hodnocení implementace celé politiky.

Politiky, z nichž programy zařazené do skupiny „Programy naplňující resortní politiky“ vycházejí:

- Národní program řešení HIV / AIDS (MZ),
- Národní program zdraví (MZ),
- Veřejné informační služby knihoven (MK),
- Akční plán pro rozvoj ekologického zemědělství (MZe).

4.5 Ostatní programy

Účelem těchto programů je naplnit konkrétní zákonná ustanovení, k jejichž plnění se stát zavázal a které stát realizuje ve spolupráci s NNO.

Částka alokovaná v jednotlivých programech je nižší než 10 mil. Kč. Vymezení způsobilé osoby je kromě výčtu právních forem obvykle dáno dodatečnými podmínkami (registrace nebo akreditace subjektu nebo jeho projektu, apod.). Kritéria pro kladné rozhodnutí o přidělení dotace jsou pak dána jednak těmito podmínkami, jednak podrobnostmi uvedenými v konkrétním zákonném ustanovení.

Tak například v případě programu „Dobrovolnická služba organizovaná podle zákona“ lze dotaci poskytnout pouze na tyto tři položky:

- pojistné placené na základě pojistné smlouvy, uzavřené vysílající organizací a kryjící odpovědnost za škodu na majetku nebo zdraví,
- části výdajů spojených s evidencí dobrovolníků a jejich přípravou,
- pojistné na důchodové pojištění placené za dobrovolníka.

Nebo např. MD vůbec nevyhlašuje výběrové dotační řízení, ale přiděluje dotace na základě přímého výběru podle odborné způsobilosti k požadovaným úzce specializovaným činnostem.

Cíle programů se vztahují na zákonná ustanovení, na základě kterých jsou programy vyhlašovány. Hodnocení efektivity vzhledem k zaměření programů není prováděno.

Programy zařazené do skupiny „Ostatní programy“:

- Podpora péče poskytovaná nositelům osvědčení podle zákonů č. 255/1946 Sb., o příslušnících československé armády v zahraničí a o některých jiných účastnících národního boje za osvobození, a č. 170/2002 Sb., o válečných veteránech (MO);
- Podpora financování probačních programů a rozvoje mediace v justici (MSp);
- Zajištění vybraných regulačních činností, zejména přenesený výkon státní správy ve specifikovaných kategoriích sportovních létajících zařízení vyrobených a určených k létání ve vzduchu výhradně za účelem vzdělávání, sportu nebo rekreaci jeho uživatele, zajištění ochrany a podpory zdraví včetně péče o zdravotně postižené, rozvoj sportu a tělovýchovy (MD);
- Dobrovolnická služba organizovaná podle zákona č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě a o změně některých zákonů (zákon o dobrovolnické službě) (MV).

ZÁVĚR

Provedení Analýzy bylo kvůli velkému množství informací, které jsou roztržštěné na mnoha místech, náročným úkolem. Dostupnost a kvalita potřebných údajů byla v horším stavu, než bylo očekáváno, proto muselo být například upuštěno od plánované kvantitativní a kvalitativní analýzy vyhlášených programů tvořících státní dotační politiku vůči NNO. Přesto rozbor vyhlášených programů po skupinách vytvořených na základě shodných znaků přinesl užitečná zjištění, která je třeba brát jako určitý vstup do hodnocení současného stavu poskytování dotací NNO ze státního rozpočtu.

Veřejná politika a její nástroje. Stát se v Ústavě zavázal poskytovat občanům tzv. veřejné služby, které nabývají různých podob. V konkrétní rovině se zabezpečení veřejných služeb děje prostřednictvím řady veřejných politik, které identifikují problémová místa a navrhují způsob jejich řešení včetně výběru vhodného nástroje.

Státní dotační politika vůči NNO je vymezena existencí jednotných pravidel pro poskytování dotací NNO a každoročním vyhlášením tzv. hlavních oblastí, což není nic jiného než seznam činností, které budou v daném roce podpořeny. Rámcová veřejná politika státu vůči NNO, která by byla formulována konkrétním strategickým dokumentem a která by vymezovala vztah státu a NNO v řadě různých oborů, tedy neexistuje. Vztah státu a NNO při poskytování veřejných služeb je dán řadou explicitních a implicitních veřejných politik.

Naopak, i když jsou vztahy státu a NNO při poskytování veřejných služeb různorodé, což je dáno jednak charakterem dané veřejné služby a jednak politickými východisky, stát pro zajištění veřejných služeb NNO používá prakticky jediného nástroje, kterým je programové financování. Ukazuje se, že vyhlášení programů určených pro NNO není pro zabezpečení veřejné služby vždy tím nejvhodnějším prostředkem.

Provedená analýza prokázala, že i když existují jednotné Zásady, jednotlivé resorty si pravidla pro poskytování dotací v rámci vyhlášených programů upravují tak, aby vyhovovaly jejich konkrétním potřebám. Ukazuje se, že různé druhy programů i různé druhy veřejných služeb si vyžadují různá pravidla pro finanční vztahy a procesní řízení vůči NNO. Z těchto důvodů se snaha o sjednocení principů, za kterých jsou poskytovány dotace, jeví jako překonaná.

Vymezení programu a transparentnost. Provedená analýza ukázala, že pojem „program“ je různými resorty používán s různými významy: v širším slova smyslu je spojován s alokací finančních prostředků ze státního rozpočtu, v užším slova smyslu označuje vyhlášení dotačního řízení vůči nestátním subjektům. Zatímco vyhláška Ministerstva financí č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, řeší podmínky pro čerpání programů reprodukce majetku ze státního rozpočtu včetně jejich dokumentace a evidence, vymezení a náležitosti programů na financování běžných výdajů (dotací) prostřednictvím veřejných výdajových programů není obsahem žádného právního předpisu.

Neexistence jednotných pravidel pro vyhlášení a administraci veřejných výdajových programů vede k tomu, že informace o vyhlášených programech jsou roztržštěné a obtížně se hledají. Běžnému občanovi je prakticky znemožněna laická kontrola vynakládaných prostředků a proces poskytování dotací působí značně netransparentně. Výsledky uskutečněných výběrových řízení vyhlášených resorty a určených pro NNO obsahují jiné informace o poskytnutých dotacích, než jaké jsou uvedeny ve státním rozpočtu a v centrální evidenci dotací ze státního rozpočtu. Lze konstatovat, že vyhlášení programů určených NNO, a tím pádem i poskytování dotací, není dostatečně organizované a probíhá chaoticky.

Efektivnost a decentralizace. Hodnocení efektivnosti programů určených pro NNO není prováděno. Základním předpokladem pro efektivní alokaci veřejných prostředků v rámci programů jsou ověřitelně definované cíle. Provedená analýza programů odhalila, že většina programů jasně definované cíle nemá, a tak jejich naplnění nelze kontrolovat. Při vágně definovaných cílech programů nelze stanovit indikátory pro hodnocení dopadů programu.

Není-li prováděno hodnocení efektivnosti programu, neexistují objektivní informace, na nichž by bylo možno založit úvahy o volbě alternativních nástrojů pro realizaci programu ani o implementaci programu na nižší úrovni veřejné správy. Decentralizace finančních prostředků určených pro zabezpečení konkrétní veřejné služby tak závisí pouze na politických rozhodnutích, nikoli na argumentech ekonomické efektivnosti. Pokud bychom pro důležitá strategická rozhodnutí o optimálních nástrojích realizace politik a o nejvhodnější úrovni veřejné správy pro administraci programů chtěli mít objektivní podklady, bylo by nutno základní parametry existujících programů od základu změnit.

V současné době RVNNO intenzivně pracuje na přípravě koncepce podpory rozvoje neziskového sektoru. V jejím rámci by mělo dojít k zásadním změnám v systému udělování dotací NNO ústředními orgány státní správy. Cílem RVNNO je zajistit, aby jednotlivá ministerstva poskytovala dotace NNO maximálně transparentně a efektivně. Nezbytným předpokladem pro to je analýza aktuálních potřeb společnosti. Dotační programy by poté měly být vyhlašovány na základě koncepčních dokumentů ministerstev, které z takových analýz vzejdou. Tyto dokumenty, resp. cíle v nich obsažené, by měla každoročně schvalovat vláda.

PŘÍLOHA Č. 1: Otázky obsažené v průzkumu

- 1) Jaké jsou cíle programu?
- 2) Ve kterém roce byl program poprvé vyhlášen?
- 3) Vychází vyhlášení programu z nějakého dokumentu? Pokud ano, z jakého?
(např. strategický dokument, zákon, operační program)
- 4) Na jaké rozhodnutí je čerpání ze státního rozpočtu na realizaci programu vázáno?
(např. zákon, rozhodnutí ministra, usnesení vlády)
- 5) Existuje předem určená rozpočtovaná částka na realizaci programu? Jaká byla tato částka v letech 2004 a 2005? Jaká je pro letošní rok 2006? Jakou plánujete pro rok 2007?
- 6) Kolik bylo v letech 2004, 2005 a 2006 podpořeno projektů?
- 7) Kolik bylo v letech 2004, 2005 a 2006 přijato žádostí o dotaci?
- 8) Existuje limitní částka na jeden projekt? Pokud ano, jaká byla tato částka v letech 2004, 2005 a 2006?
- 9) Je předem vymezen okruh žadatelů, kteří mohou žádat o dotaci? Pokud ano, vyjmenujte okruh žadatelů podle právních forem nebo podle jiného vymezení, které například může vycházet se zvláštní registrace.
- 10) Existují pravidla pro sestavení výběrové komise? Pokud ano, jaká jsou tato pravidla?
- 11) Jsou předem dána kritéria pro výběr projektů? Pokud ano, jaká jsou tato kritéria?
- 12) Do kterých hlavních oblastí státní dotační politiky byl program v letech 2005 a 2006 zařazen?
- 13) Je program financován také z jiných zdrojů mimo státní rozpočet? Pokud ano, vyjmenujte z jakých zdrojů a v jaké výši.
- 14) Je při sestavování rozpočtu projektu vyžadována spoluúčast? Pokud ano, jak vysoká spoluúčast je vyžadována v %?
- 15) Bylo někdy provedeno hodnocení efektivnosti programu? Pokud ano, kdy, v kterých letech? Jaké byly použity indikátory pro srovnání se stanovenými cíli? Jaká byla použita metoda pro hodnocení efektivnosti programu?
- 16) Byly při hodnocení programu zvažovány také jiné alternativy realizace cílů? O jakých nástrojích se uvažovalo? Byly mezi možné alternativy realizace cílů zařazeny také nižší úrovně veřejné správy?

PŘÍLOHA č. 2: Seznam veřejných služeb

Sociální služby	Sociální služby pro staré a zdravotně postižené občany Sociální služby pro děti, mládež a rodiny Sociální služby vyloučeným osobám a komunitám
Zdravotnictví	Ambulantní péče Ústavní péče Speciální primární péče (vč. zdravotnické záchranné služby a lékařské služby první pomoci) Poskytování léčivých přípravků a prostředků zdravotnické techniky Lázeňská péče Péče v dětských ozdravovnách Zdravotnická doprava Ochrana veřejného zdraví Záchytné protialkoholní a detoxikační stanice a ochranná léčba
Školství	Předškolní vzdělávání Základní školství Střední školství Vysoké a vyšší odborné školství Speciální a jiné (např. umělecké) školství Volnočasové aktivity Tělovýchovné a sportovní aktivity Stravování žáků a studentů Ubytování žáků a studentů Pedagogicko-psychologické poradny Pedagogická centra ústavní výchovy
Zaměstnanost	Politika zaměstnanosti Civilní služba
Kultura	Profesionální umění Neprofesionální umění Knihovny Muzea, galerie Památková péče, kulturní dědictví Regionální a národnostní kultura Církev
Doprava	Veřejná osobní silniční doprava Veřejná osobní drážní doprava Plavba a služby vodní dopravy Letecká doprava
Obrana	Vojenská obrana Letecká záchranná a pátrací služba
Vnitřní věci	Bezpečnost a veřejný pořádek Integrovaný záchranný systém vč. požární ochrany Archivnictví Azylová zařízení Ochrana obyvatelstva Spoje, poštovní služby Telekomunikační služby
Životní prostředí	Ochrana přírody a krajiny Technická ochrana životního prostředí
Služby technické infrastruktury	Vodní hospodářství Zásobování energiemi
Informační služby	Portál veřejné správy

Zdroj: *Analýza veřejných služeb*. Ministerstvo vnitra. Dostupné on-line na http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/v_sluzby/analy_vs.html