

09/03

Dotace ze státního rozpočtu poskytované prostřednictvím rozpočtů krajů poskytovatelům sociálních služeb regionálního charakteru

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2009 pod číslem 09/03. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Mgr. Marie Hošková.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků státu určených na sociální služby regionálního charakteru.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2007 a 2008, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od ledna do srpna 2009.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“); Jihočeský kraj; Zlínský kraj; Liberecký kraj; Ústecký kraj; Sociální služby města Kroměříže, příspěvková organizace; Centrum sociální pomoci Litoměřice, příspěvková organizace, Dlouhá čp. 75, Lovosice; Centrum sociálních služeb Jindřichův Hradec; Domov důchodců Český Dub, příspěvková organizace; Dům seniorů Liberec - Františkov, příspěvková organizace.

Námítky proti kontrolním protokolům nebyly podány.

Kolegium NKÚ na svém XVIII. zasedání, konaném dne 9. listopadu 2009,

schválilo usnesením č. 7/XVIII/2009

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Dne 1. ledna 2007 nabyl účinnosti zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, spolu s vyhláškou č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách. Jedná se o první samostatnou a komplexní právní úpravu sociálních služeb, jejímž cílem je podpora procesu sociálního začleňování a sociální soudržnosti společnosti. Zákon definuje tři základní skupiny sociálních služeb s názvem sociální poradenství, služby sociální péče a služby sociální prevence a 35 druhů sociálních služeb v rámci těchto skupin. Sociální služby mají formu pobytovou, ambulantní nebo terénní. Poskytovatelem služeb jsou územní samosprávné celky a jimi zřízené právnické osoby, další právnické osoby, fyzické osoby, MPSV a jím zřízené organizační složky státu. Sociální služby se poskytují uživatelům bez úhrady nákladů nebo za částečnou nebo plnou úhradu nákladů na ubytování, stravu a péči. Uživatelé sociálních služeb závislí na pomoci jiné fyzické osoby z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu mají nárok na příspěvek na péči, hrazený ze státního rozpočtu.

Financování sociálních služeb je vícezdrojové. Hlavní finanční zdroje představují úhrady od uživatelů sociálních služeb, dotace a příspěvky z veřejných rozpočtů, platby od zdravotních



pojišťoven, dotace z MPSV a jiných resortů, úřadů práce, ze strukturálních fondů a sponzorské dary.

MPSV poskytuje dotace ze státního rozpočtu poskytovatelům sociálních služeb. V kontrolovaném období vyhlásilo dva programy týkající se podpor, a to:

- **Program podpory A** – podpora poskytování sociálních služeb, které mají místní či regionální charakter, poskytovaných uživatelům služeb v souladu s místními či regionálními potřebami.
- **Program podpory B**
 - **Oblast B1** – podpora sociálních služeb, které mají celostátní či nadregionální charakter.
 - **Oblast B2** – podpora činností, které mají rozvojovou povahu.

Kontrola byla zaměřena na služby sociální péče v Programu podpory A (dále jen „Program A“) na léta 2007 a 2008, které v celkovém objemu dotace ze státního rozpočtu představovaly rozhodující 83% podíl.

U MPSV byly kontroly podrobeny výdaje státního rozpočtu na realizaci Programu A, úroveň administrativního a finančního řízení, monitorování a vyhodnocování, finanční kontroly a inspekční činnosti. U krajů bylo kontrolováno dodržování zákona č. 108/2006 Sb., příjem a hodnocení žádostí poskytovatelů sociálních služeb a zpracování žádosti kraje o dotaci. U vybraných příjemců dotace bylo kontrolováno dodržování právních předpisů a pravidel MPSV při účtování o poskytnuté dotaci, jejím použití a finančním vypořádání.

Pozn.: Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Ministerstvo práce a sociálních věcí

1.1 Dopady zákona č. 108/2006 Sb. na státní rozpočet

Vláda usnesením ze dne 20. října 2004 č. 997 uložila ministru práce a sociálních věcí zpracovat a předložit vládě do 31. prosince 2005 návrh zákona o sociálních službách spolu s analýzou dopadu realizace tohoto zákona na veřejné rozpočty. MPSV na základě tohoto úkolu v důvodové zprávě k návrhu zákona o sociálních službách analyzovalo a vyčíslilo předpokládané dopady tohoto zákona na státní rozpočet, a to částkou 26,6 mld. Kč v letech 2007 a 2008. Z toho 16,3 mld. Kč činil odhad výdajů u příspěvku na péči a 8,1 mld. Kč u dotace na podporu poskytování sociálních služeb na území kraje, tj. u dotace poskytnuté na základě Programu A. Ve skutečnosti bylo v letech 2007 a 2008 vynaloženo ze státního rozpočtu na příspěvek na péči o 17,1 mld. Kč a na Program A o 5,9 mld. Kč více oproti původnímu odhadu. To ukazuje, že analýza dopadu realizace zákona č. 108/2006 Sb. nebyla spolehlivým podkladem při projednávání výše uvedeného zákona.

1.2 Financování Programu A

Výdaje na financování Programu A byly pro roky 2007 a 2008 stanoveny zákonem o státním rozpočtu, a to v rámci závazného ukazatele výdajů „neinvestiční nedávkové transfery“ kapitoly 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí*. Objem výdajů v tomto ukazateli byl pro oba roky stanoven stejnou částkou 7 240 440 tis. Kč. Tato částka nezahrnovala výdaje na sociální služby poskytované ve zdravotnických zařízeních ústavní péče, které byly pro rok 2007 stanoveny zákonem o státním rozpočtu v rámci závazného ukazatele výdajů „ostatní výdaje“ kapitoly 398 – *Všeobecná pokladní správa*, a to v objemu 500 000 tis. Kč.

Tabulka č. 1 – Prostředky kapitoly státního rozpočtu 313 – Ministerstvo práce a sociálních věcí určené na financování Programu A (v tis. Kč.)

	Požadavky poskytovatelů sociálních služeb	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Poskytnuto	Použito	Vratka
2007	9 467 753	6 630 476	6 999 270	6 893 748	6 802 097	91 651
2008	9 751 768	6 628 440	7 147 440	7 159 584	7 139 390	20 194
Celkem	19 219 521	13 258 916	14 146 710	14 053 332	13 941 487	111 845

Zdroj: materiály MPSV.

V Programu A na rok 2007 požádalo o dotaci 1 573 poskytovatelů sociálních služeb na zajištění 3 272 těchto služeb. MPSV objemem poskytnuté dotace pokrylo 72,8 % požadovaného objemu. V Programu A na rok 2008 požádalo o dotaci 1 691 poskytovatelů sociálních služeb na zajištění 4 151 těchto služeb. MPSV objemem poskytnuté dotace pokrylo 73,4 % požadovaného objemu.

1.3 Administrace Programu A

Podle § 101 odst. 7 zákona č. 108/2006 Sb. má prováděcí právní předpis obsahovat bližší podmínky pro stanovení výše dotace, účelu dotace, členění dotace a způsobu poskytování dotace. MPSV namísto prováděcího právního předpisu vydalo pro roky 2007 a 2008 a zveřejnilo na svých webových stránkách *Metodiku pro poskytování dotací ze státního rozpočtu poskytovatelům sociálních služeb a Zásady hodnocení žádostí poskytovatelů sociálních služeb o dotaci*. Prováděcí právní předpis do doby ukončení kontroly NKÚ, tj. do 24. srpna 2009, nebyl vydán a vyhláška č. 505/2006 Sb., která provádí některá ustanovení zákona o sociálních službách, tuto problematiku neupravuje.

Podle ustanovení § 101 odst. 4 zákona č. 108/2006 Sb. krajský úřad předkládá MPSV žádost o poskytnutí dotace na příslušné rozpočtové období. V praxi krajský úřad postupuje tak, že přijímá od poskytovatelů sociálních služeb žádosti o dotaci a provádí jejich formální a věcné hodnocení, navrhuje výši dotace u jednotlivých sociálních služeb a vypracovává a předkládá „souhrnnou“ žádost kraje o dotaci. Proces věcného hodnocení žádostí o dotaci spolu se stanovením její výše probíhal i na MPSV, a to s ohledem na nutnost výrazného krácení požadovaných objemů dotace v rámci disponibilních zdrojů kapitoly státního rozpočtu 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí*. Dekoncentrace části agendy dotačního řízení Programu A na kraje nevedla prakticky ke snížení administrativní náročnosti tohoto řízení na MPSV.

Podle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), je krajům poskytován ze státního rozpočtu příspěvek na výkon přenesené působnosti, vykonávané orgány kraje ve věcech stanovených zákonem. Příspěvky krajům jsou hrazeny z kapitoly 398 – *Všeobecná pokladní správa* ve výši stanovené zákonem o státním rozpočtu v rámci finančních vztahů k rozpočtům krajů. Podle znění přílohy č. 6 k zákonu č. 622/2006 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2007, obsahující finanční vztahy k rozpočtům krajů, byl příspěvek na výkon přenesené působnosti navýšen oproti roku 2006 mj. o dopady zákona č. 108/2006 Sb. MPSV však uzavřelo s některými kraji smlouvu o spolupráci pro zajištění dotačního řízení v oblasti sociálních služeb a v letech 2007 a 2008 jim poskytlo z rozpočtu kapitoly 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí* celkem 1 490 tis. Kč. Přílohou č. 5 k zákonu č. 475/2008 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2009, která obsahuje finanční vztahy k rozpočtům krajů, byl valorizovaný příspěvek na výkon přenesené působnosti navýšen mj. za účelem dofinancování kompetencí v oblasti poskytování dotací poskytovatelům sociálních služeb dle zákona č. 108/2006 Sb.



MPSV v případě Plzeňského, Středočeského a Olomouckého kraje rozhodovalo v letech 2007 a 2008 o poskytnutí dotace na podkladě „souhrnných“ žádostí, které neobsahovaly všechny náležitosti předepsané MPSV, případně rozhodlo i bez „souhrnné“ žádosti. Tyto kraje v „souhrnných“ žádostech o dotaci nevyplnily u jednotlivých sociálních služeb navržené objemy dotace, nebo navržené objemy nezdůvodnily a k „souhrnným“ žádostem nepřiložily kopie hodnotících formulářů. Krajský úřad Olomouckého kraje nepředložil MPSV „souhrnnou“ žádost kraje o dotaci na rok 2007. U tohoto kraje rozhodovalo MPSV o poskytnutí dotace na podkladě jednotlivých žádostí poskytovatelů sociálních služeb, předkládaných krajům a souběžně v elektronické podobě i MPSV.

1.4 Monitoring Programu A

Poskytovatel sociální služby v žádosti o dotaci na příslušný rok uvádí mj. plánovaný rozpočet nákladů a finančních zdrojů této služby jako základ pro odvození výše požadované dotace, a dále uvádí skutečné finanční zdroje předchozího roku. Tak např. v žádosti na rok 2008 s termínem podání do 1. října 2007 uváděl poskytovatel sociální služby vedle plánovaného rozpočtu finančních zdrojů na rok 2008 i upravený rozpočet těchto zdrojů na rok 2007. Kontrola NKÚ prokázala na vzorku pěti druhů pobytových služeb sociální péče (týdenní stacionáře, domovy pro osoby se zdravotním postižením, domovy pro seniory, domovy se zvláštním režimem, chráněné bydlení) poskytovaných v Jihočeském, Libereckém, Zlínském a Ústeckém kraji, že velikost odchylky upraveného rozpočtu u jednotlivých finančních zdrojů sociální služby se pohybuje v řádech desítek milionů korun od jejich plánovaných hodnot uvedených v žádostech o dotaci na rok 2007. Např.:

- V případě Jihočeského kraje byl upravený rozpočet vyšší oproti plánu o 64,6 mil. Kč u plateb od zdravotních pojišťoven, o 62,9 mil. Kč u úhrad od uživatelů a o 57,8 mil. Kč u příspěvků zřizovatele a dotací z rozpočtu obcí a kraje. Ve Zlínském kraji upravený rozpočet převýšil plán o 23,3 mil Kč u příspěvků zřizovatele a dotací z rozpočtu obcí a kraje a o 20,3 mil. Kč u úhrad od uživatelů. MPSV tak rozhoduje o výši poskytnuté dotace na podkladě nedostatečných údajů.
- U stejných druhů pobytových služeb byly zjištěny výrazně rozdílné náklady na jedno lůžko za rok, a to řádově až stotisícové. Rozdíl může být ovlivněn počty zaměstnanců a s nimi spojenými osobními náklady, technickým stavem jednotlivých zařízení, ale i cílovou skupinou a věkovou strukturou uživatelů zařízení, přesto bylo např. zjištěno, že náklady na jedno lůžko za rok se pohybovaly v letech 2007 a 2008 v rozmezí:
 - u týdenních stacionářů od 105 do 756 tis. Kč,
 - u domovů pro osoby se zdravotním postižením od 120 do 498 tis. Kč,
 - u domovů pro seniory od 37 do 409 tis. Kč,
 - u domovů se zvláštním režimem od 119 do 486 tis. Kč,
 - u chráněného bydlení od 53 do 470 tis. Kč.

MPSV přitom rozdílnou nákladovost u stejných druhů pobytových služeb neanalyzuje.

Poskytovatelé sociálních služeb v rámci finančního vypořádání dotace za rok 2007 předložili MPSV dle jeho pokynu zprávu o realizaci jednotlivých sociálních služeb. Obsahovat měla mj. údaje o skutečných nákladech, zdrojích financování, kapacitách, počtech uživatelů a dalších parametrech těchto služeb a jejich odchylkách od údajů uvedených v žádostech o dotaci. Kontrola NKÚ na vzorku 284 sociálních služeb poskytnutých v Plzeňském a Jihočeském kraji ukázala, že poskytovatelé sociálních služeb ve zprávách vyčíslili skutečné náklady pouze u 17 sociálních služeb a skutečné finanční zdroje pouze u 84 sociálních služeb. Obdobně pouze u 118 sociálních služeb vyčíslili skutečné počty jejich zaměstnanců a u 108 sociálních služeb skutečné počty jejich uživatelů. Za rok 2008 již MPSV tyto zprávy nevyžadovalo, přestože nemělo do doby ukončení kontroly NKÚ zajištěn jiný způsob předkládání ucelených

informací a údajů od poskytovatelů sociálních služeb. Tyto údaje by měly sloužit k naplňování informačního systému, který na MPSV nebyl dosud vytvořen. MPSV v předkládací zprávě k návrhu novely o sociálních službách odůvodnilo posun termínu účinnosti ustanovení zákona upravujícího decentralizaci na úroveň krajů z 1. ledna 2010 na 1. leden 2012 nutností vytvořit celostátní jednotný systém sběru dat o efektivitě, hospodárnosti a účelnosti jednotlivých druhů sociálních služeb.

1.5 Finanční kontrola a inspekční činnost v rámci Programu A

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ukládá MPSV jako poskytovateli dotace vykonávat veřejnosprávní kontrolu u příjemců dotace a jako orgánu veřejné správy povinnost zajišťovat interní audit. MPSV v letech 2007 a 2008 nevykonalo veřejnosprávní kontrolu na místě u příjemců dotace z Programu A a uvnitř MPSV neprovedlo interní audit procesů administrativního a finančního řízení a řídicí kontroly v rámci tohoto programu.

Zákon č. 108/2006 Sb. ukládá MPSV provádět inspekci poskytování sociálních služeb u poskytovatelů sociálních služeb, vůči nimž kraj vykonává funkci zřizovatele nebo zakladatele. V roce 2007 se jednalo o 367 a v roce 2008 o 363 těchto poskytovatelů. MPSV v uvedených letech provedlo inspekci v rámci Programu A pouze u čtyř poskytovatelů sociálních služeb.

2. Kraj Jihočeský, Zlínský, Liberecký a Ústecký

Kontrolou NKÚ nebyly zjištěny nedostatky v činnosti spojené s příjmem, hodnocením a zpracováním žádostí o dotaci poskytovatelů sociálních služeb.

Poskytovatelé sociálních služeb v žádostech o dotaci uvádějí kvantitativní a výkonové ukazatele sociální služby vyjádřené kapacitou, počtem zaměstnanců a uživatelů, výší specifikovaných nákladů a objemem jednotlivých finančních zdrojů. Z ukazatelů vykázaných u pěti druhů bytových služeb sociální péče vyplývá, že:

- MPSV stanovilo krajům pro rok 2008 jako jedno z kritérií pro posuzování žádostí o dotaci minimální průměrnou výši úhrady za ubytování, stravu a péči od jednoho uživatele za měsíc. V Jihočeském, Ústeckém a Zlínském kraji byl tento minimální limit splněn pouze u jednoho druhu sociální služby.
- V celkovém počtu uživatelů bytových sociálních služeb tvoří uživatelé bez nároku na příspěvek na péči téměř čtvrtinu. Např. v roce 2007 nebylo 37 % z celkového počtu uživatelů zařazeno do žádného stupně závislosti na pomoci jiné osoby a v roce 2008 tento podíl činil 24 %. Vytíženost lůžkových kapacit se však podle údajů uvedených v žádostech poskytovatelů sociálních služeb o dotaci pohybuje ve třech krajích od 99 do 100 % a u jednoho kraje od 94 do 100 %.

3. Vybraní příjemci dotací

Kontrola NKÚ nezjistila u vybraných příjemců dotací porušení právních předpisů a pravidel MPSV při účtování o poskytnutých dotacích, jejich použití a finančním vypořádání.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrola u MPSV byla zaměřena na poskytování peněžních prostředků a čerpání zdrojů financování, administrativní a finanční řízení, monitorování a vyhodnocování, na finanční kontrolu a inspekční činnost v Programu A. U krajů byla kontrolována činnost spojená s příjmem a hodnocením žádostí o dotaci poskytovatelů sociálních služeb. U vybraných příjemců dotací



bylo předmětem kontroly dodržování právních předpisů a pravidel stanovených MPSV pro poskytování, čerpání a použití dotace.

MPSV v důvodové zprávě k návrhu zákona č. 108/2006 Sb. předpokládalo nižší výdaje státního rozpočtu v letech 2007 a 2008 v Programu A o 5,9 mld. Kč a u příspěvků na péči předpokládalo nižší výdaje státního rozpočtu o 17,1 mld. Kč. Analýza dopadu realizace zákona č. 108/2006 Sb. nebyla spolehlivým podkladem při projednávání výše uvedeného zákona.

Krajům byl na základě obecného ustanovení § 29 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb. a zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2007 poskytnut příspěvek na úhradu nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti ve věcech stanovených zákonem č. 108/2006 Sb. MPSV však část těchto nákladů hradilo krajům v letech 2007 a 2008 přímo z rozpočtu kapitoly 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí*, a to na základě smlouvy o spolupráci pro zajištění dotačního řízení v oblasti sociálních služeb. Tento postup nebyl v souladu s výše uvedenými právními předpisy.

Na úroveň krajů byla zákonem o sociálních službách převedena část agendy dotačního řízení zaměřená na příjem žádostí, jejich formální a věcné hodnocení a na navržení výše dotace. Přesto tato dekoncentrace nepřinesla snížení administrativní náročnosti tohoto řízení, protože některé shodné úkony se provádějí jak na úrovni krajů, tak i na MPSV.

U stejných druhů pobytových služeb byly zjištěny výrazné rozdíly v nákladech na jedno lůžko za rok, a to řádově až stotisícové. MPSV přitom rozdílnou nákladovost u stejných druhů pobytových služeb neanalyzuje.

MPSV nevytvořilo systém sběru informací o skutečných nákladech, zdrojích financování, kapacitě, počtech zaměstnanců a uživatelů sociálních služeb. Nemá dostatečné podklady pro hodnocení výdajů státního rozpočtu v Programu A.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že MPSV v letech 2007 a 2008 neprovedlo žádnou veřejnosprávní kontrolu na místě u příjemců dotací a uvnitř MPSV neprovedlo interní audit administrativních, finančních a řídicích procesů v rámci Programu A. Zajištění finanční kontroly a inspekční činnosti MPSV v rámci Programu A hodnotí NKÚ jako nedostatečné.