

# VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY

Příloha č. 2

k usnesení vlády

ze dne 13. července 2009 č. 885

## INFORMACE O POSKYTOVÁNÍ DOTACÍ NA PROJEKTY NESTÁTNÍCH NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ ZE STÁTNÍHO ROZPOČTU

### 1) Legislativní východiska a další pravidla

- a) Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla republiky), ve znění pozdějších předpisů
- b) Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon), ve znění pozdějších předpisů
- c) Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů
- d) Zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje
- e) Vyhláška č. 52/2008 Sb., kterou se stanoví zásady a termíny finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy nebo Národním fondem
- f) Nařízení vlády ke státní dotační politice v určitých oblastech vůči nestátním neziskovým organizacím

Jako příklad lze uvést např. nařízení č. 98/2002 Sb., kterým se stanoví podmínky a způsob poskytování dotací ze státního rozpočtu na aktivity příslušníků národnostních menšin a na podporu integrace příslušníků romské komunity. Takových nařízení je pravděpodobně celá řada, např. v oblasti protidrogové prevence, kultury apod.

- g) Usnesení vlády ze dne 3. listopadu 2008 č. 1333 o Zásadách vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy

Zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy (dále jen „Zásady vlády“) jsou základními principy pro poskytování státních dotací na projekty nestátních neziskových organizací (dále jen „NNO“), kterými je deklarováno, že státní dotační politika vůči NNO je zvláštním „oborem“ poskytování dotací státní správou. V obecných konturách se řídí

některými základními principy, které jsou relativně stálé a řadu let se nijak podstatně nemění (původní Zásady vlády byly schváleny usnesením vlády ze dne 7. února 2001 č. 114). V rámci novelizace Zásad vlády (viz usnesení vlády ze dne 3. listopadu 2008 č. 1333) došlo k drobné změně harmonogramu výběrových řízení a poskytování dotací, byla řešena problematika kofinancování, byl definován projekt a byla umožněna formalizovaná podoba víceleté spolupráce NNO s dotujícím ministerstvem). Opět se ovšem nezdařilo zakotvit možnost víceletého financování kontinuálně poskytovaných služeb. Úsilí Rady vlády pro nestátní neziskové organizace (dále jen „RVNNO“) účelně tento předpis novelizovat ve stávajícím rámci v roce 2008 selhalo, vláda schválila jen torzo původního návrhu, který neprošel vyjednáváním s ministerstvy.

#### Podle Zásad vlády mohou být dotace poskytovány<sup>1</sup>:

- Občanským sdružení a jejich organizačním jednotkám (zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů)
- Evidovaným právníckým osobám (resp. účelovým zařízením církví) zřizovaným církvemi a náboženskými společnostmi (zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností, ve znění pozdějších předpisů)
- Obecně prospěšným společnostem (zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, ve znění pozdějších předpisů)
- Nadacím a nadačním fondům (zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (zákon o nadacích a nadačních fondech), ve znění pozdějších předpisů)
- Dalším právníckým osobám, jejichž hlavním předmětem činnosti je poskytování zejména zdravotních, kulturních, vzdělávacích a sociálních služeb a k poskytování sociálně právní ochrany dětí, a fyzickým osobám, které takové služby nebo sociálně-právní ochranu dětí poskytují, pokud tak ústřední orgán rozhodne

#### Hlavní pravidla, obsažená v Zásadách vlády:

- Státní dotace poskytuje příslušné ministerstvo na období jednoho rozpočtového roku. Projekty, které NNO předloží, musejí souviset s plněním hlavních úkolů příslušného ministerstva, zapracovaných do jeho dotačních programů.
- Většina státních dotací by měla být rozdělována na základě výsledků veřejných dotačních výběrových řízení, která vyhlášují a vyhodnocují příslušné ústřední orgány státní správy do 31. prosince kalendářního roku, který předchází příslušnému rozpočtovému období.
- Dotace jsou poskytovány na projekt, který Zásady nově definují jako soubor věcných, časových a finančních podmínek a aktivit konkrétních činností k dosažení stanovených cílů. Nedílnou součástí projektu je jeho rozpočet.

---

<sup>1</sup> Státní (ale i celá veřejná správa) tedy v současné době používá zužující pracovní vymezení NNO, jehož autorem byla v roce 1996 RVNNO. Podle její definice je neziskový sektor tvořen uvedenými právními typy organizací.

- Dotace ze státního rozpočtu obvykle nepřesahuje 70 % rozpočtových výdajů na schválený projekt. Musí být tedy kofinancována příjemcem do schválené výše „ceny“ dotovaného projektu.
- Z dotace nesmí být realizován zisk a nesmí být přerozdělována.
- Je zákaz duplicity financování stejných výdajů (stejný projekt) státními dotacemi z různých zdrojů.
- Projekt může být spolufinancován z obecních a krajských rozpočtů, z prostředků evropských fondů a z dalších zdrojů. V případě, že projekt není podpořen ve výši 100 %, je NNO povinna, pokud sníží celkový rozpočet projektu, zachovat původní maximální procentuální podíl dotace poskytnuté ústředním orgánem. Pokud je projekt financován dotacemi z různých státních zdrojů, nesmí souběh těchto zdrojů činit více než 70 % nákladů projektu.
- Dotace musí být jejím příjemcem vyúčtována nejpozději do poloviny února kalendářního roku, který následuje po příslušném rozpočtovém roce. To je jednou z podmínek získání dotace na další rok.
- Ministerstvo může uzavřít s NNO smlouvu o dlouhodobé spolupráci za předpokladu, že daná NNO naplňuje priority, schválené vládou.

#### **h) Metodiky vydávané jednotlivými ministerstvy**

Každé dotující ministerstvo vydává, a to po svých odborech, své vlastní metodické předpisy, které jsou určeny žadatelům a příjemcům státních dotací především z řad NNO. Tyto metodiky se liší ministerstvo od ministerstva. Často jsou vydávány každý rok nově. Metodiky sice vycházejí ze Zásad vlády, ale často jsou s nimi v menším či větším rozporu.

#### **i) Konkrétní rozhodnutí o poskytnutí státní dotace,**

Rozhodnutí ústředního orgánu státní správy o poskytnutí dotace vydává dotující ministerstvo a obsahuje obecné, ale i konkrétní podmínky, „šité na míru“ konkrétnímu dotačnímu programu či příjemci.

## **2) Způsoby, kterými jsou financovány projekty NNO**

Nejmasivnějším finančním zdrojem pro činnosti NNO stále zůstává státní rozpočet. V roce 2007 byly poskytnuty státní dotace z 16 rozpočtových kapitol v celkové výši 6,6 mld. Kč (včetně prostředků ze strukturálních fondů EU).<sup>2</sup> Peníze se do rozpočtu NNO dostávají mnoha různými procedurami, které volí poskytovatel, tedy resort, resp. jeho dotující odbory.

<sup>2</sup> Zdroj: Rozbor financování NNO z vybraných veřejných rozpočtů v roce 2007.

### Způsoby, kterými jsou financovány aktivity NNO<sup>3</sup>

- a) Státní dotační politika vůči NNO, vázaná na Hlavní oblasti státní dotační politiky vůči NNO, přijímané každý rok vládou na návrh RVNNO a stanovené ve spolupráci s dotujícími rezorty a řídicí se Zásadami vlády
- b) Dotace přidělené mimo státní dotační politiku (některé vybrané činnosti či NNO – například podpora tělesné zdatnosti policistů přes občanské sdružení UNITOP, nebo Horská služba, o.p.s. apod.)
- c) Dotace ze zdrojů Evropské unie (Evropský sociální fond a ostatní strukturální fondy)

### Financování aktivit NNO je prováděno několika způsoby

- **Na základě veřejných dotačních výběrových řízení** v souladu se Zásadami vlády,
- **Neveřejnými výběrovými dotačními řízeními** – každoročně víceméně totožným NNO (Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo zemědělství)
- **Zvláštní režim státních dotací na oblast sportovní reprezentace a přípravu sportovních talentů** prostřednictvím sportovních občanských sdružení (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy).
- **Další způsoby, například při doplňkovém zajišťování tělesné přípravy policistů a zaměstnanců Ministerstva vnitra** prostřednictvím občanského sdružení UNITOP (Ministerstvo vnitra).

### 3) Hlavní nedostatky státní dotační politiky

- **Nejasnosti kolem pojmu veřejná prospěšnost aktivit**  
Tento pojem je používán mnoha zákony z oblasti působnosti NNO, vždy v jiném vyjádření. Tato nejasnost brání rozvoji a přesnějšímu zacílení státní dotační politiky. Problém by měl být vyřešen připravovaným zákonem o organizacích se statutem veřejné prospěšnosti.
- **Disproporce mezi podporou oblastí, které jsou považovány za veřejně prospěšné**  
Malá proporčnost v objemu dotací – mnoho finančních prostředků na sportovní aktivity a aktivity pro volný čas ve srovnání např. s životním prostředím nebo kulturou. Téměř žádné dotační tituly nejsou vypisovány např. na oblast ochrany lidských práv či bezplatné právní poradenství handicapovaným cílovým skupinám, watchdogové aktivity apod.
- **Zásady vlády a jejich nedodržování některými dotujícími ministerstvy**  
Zásady vlády jsou kompromisem mezi potřebami NNO, které poskytují veřejně prospěšné služby nebo vykonávají veřejně prospěšné činnosti, a požadavky dotujících resortů. Konzervují nevhodný harmonogram poskytování dotací – pozdní vyhlášení výběrových řízení, způsob jejich zdlouhavého vyhodnocování, opožděné vyhlášení výsledků (často až

<sup>3</sup> Zdroj: Rozbor financování NNO z vybraných veřejných rozpočtů v roce 2007.

v druhém čtvrtletí roku, kdy má být dotace použita) a faktické poskytování peněz například až před koncem prvního pololetí. V rámci novelizace Zásad vlády (viz usnesení vlády ze dne 3. listopadu 2008 č. 1333) se totiž nepodařilo prosadit závazný harmonogram zahájení, průběhu a ukončení dotačního řízení. Ale ani v této podobě nebývají Zásady vlády dodržovány.

- **Nevhodný harmonogram poskytování dotací**

Dotace bývají uvolňovány až v průběhu roku (často až květen či červen, eventuelně později), kdy má být realizován podpořený projekt. Především první čtvrtletí roku je zpravidla nekryté dotacemi z žádného veřejného rozpočtu, a to je pro NNO veliký problém, protože nemají na předfinancování projektu prostředky, dokonce neznají ani pravděpodobnost úspěchu při získání dotací z veřejných rozpočtů. Pokud by ovšem nerealizovaly svůj projekt od počátku roku, dostaly by se do rozporu se svojí vlastní žádostí o dotaci. Dlouholetým problémem je tedy a také financování opakujících se činností pouze v horizontu jednoho roku bez jistoty finančního zajištění roku následujícího.

- **Neochota resortů najít cestu k víceletému financování vybraných aktivit či služeb**

Přestože existují zákonné možnosti víceletého financování činností vnějších subjektů formou dotací (viz financování programů v případě investičních dotací přes ISPROFIN), rezorty se režimu víceletého financování vybraných „měkkých“ aktivit NNO brání. Přesto jsou ministerstva, která již v současné době jistým způsobem víceleté financování NNO zajišťují:

- Ministerstvo práce a sociálních věcí zavede pro dotační období 2010 systém akreditací pro NNO, který úspěšnému žadateli zajistí přednostní právo na 3 roky při přidělování dotací v rámci dotačního řízení na podporu rodiny.
- Probační a mediační služba České republiky (PMS ČR) dlouhodobě spolupracuje se Sdružením pro probaci a mediaci v justici, zejména v rámci projektů zaměřených na cílové skupiny jako jsou mladiství a dospělí pachatelé trestné činnosti, odsouzení ve výkonu trestu odnětí svobody. PMS ČR podporuje partnersky projekty, jako jsou například „Romský mentor“ (zajištění asistenta z řad romského etnika využívaného pracovníky PMS ČR pro spolupráci s nekontaktními či problémovými klienty z řad romského etnika), dále v rámci pilotního projektu Sanace dluhů (aplikace švýcarského modelu pro oddlužení klientů PMS ČR a také zohlednění věřitelů). V současné době je uzavřeno například Prohlášení o partnerství v rámci projektu Život po vězení. PMS ČR usiluje cíleně za podpory Ministerstva spravedlnosti o prosazení modelu dlouhodobého financování nevládních organizací, které mají zájem a zkušenosti realizovat potřebné probační a resocializační programy.
- Ministerstvo zdravotnictví financuje NNO i v rámci ISPROFIN. Některé projekty NNO mohou být dvou až tříleté, s přidělením finančních prostředků a povinností vypořádání každý rozpočtový rok.
- Ministerstvo zahraničních věcí umožňuje víceleté financování NNO ve dvou dotačních programech: bilaterální projekty pro rozvojové země a transformační spolupráce. Bilaterální projekty pro rozvojové země jsou zpravidla vypisovány jako tříleté s tím, že resort usiluje o alokaci potřebných prostředků na dané téma v každoročním vládním materiálu k Zahraniční rozvojové spolupráci (prostředky jsou plánovány v jejím střednědobém výhledu). Projekty transformační spolupráce jsou vypisovány jako krátkodobé (v rozsahu 9 – 12 měsíců) a dlouhodobé (v rozsahu 18, 24, 30 či 36 měsíců), schválená doba realizace však ve většině případů nepřesahuje 12 měsíců. V případě víceletých projektů musí realizátor po skončení každého roku

projektu informovat gesční odbor ministerstva o jeho průběhu v roční zprávě a podat žádost o dotaci na rok následující.

- Víceleté financování NNO na Ministerstvu životního prostředí zajišťuje Odbor environmentálního vzdělávání formou veřejné zakázky, která je vyhlášována vždy na 3 roky. S vybraným subjektem (NNO) se uzavírá rámcová tříletá smlouva s příslibem určité výše finančních prostředků a s odkazem na dodatek smlouvy uzavíraný pro každý rok. V tomto dodatku se vždy specifikuje výše peněz i případně úprava zadání. Konkrétně nyní běží zakázka vyhlášena v roce 2008 na téma Národní síť EVVO (environmentální výchova, vzdělávání a osvěta) v letech 2008 – 2010, plnění vybraných úkolů akčního plánu Státního programu EVVO nestátními neziskovými organizacemi v letech 2008 – 2010. Realizuje ji NNO.

- **Pravidla správného nakládání s veřejnými penězi a nevyjasněný způsob úhrady režijních či správních nákladů NNO**

Na jedné straně se stále více a oprávněně zpřesňují a zpřísňují pravidla pro zacházení s veřejnými prostředky a metody jeho kontroly, na straně druhé nemají NNO prostředky na zajištění profesionálů, kteří by zajistili dobré řízení organizace v souladu s právním řádem a státní dotace jsou jen omezeně nebo vůbec určeny na pokrytí správních nákladů tohoto typu. Některá ministerstva totiž nepřispívají na mzdy, spojené s projektem, a téměř vůbec nejsou hrazeny správní náklady organizací. NNO pak nemají zdroje na mzdu účetního či finančního manažera, případně žádného stálého zaměstnance organizace. Některé tak zůstávají dobrovolnickými neprofesionálními subjekty, přestože pracují s veřejnými finančními zdroji.

- **Nadace a nadační fondy nejsou považovány za možné příjemce dotací z veřejných rozpočtů, obecně prospěšné společnosti mohou získat dotaci jen z jednoho státního zdroje.**

Navzdory tomu, že rozpočtová pravidla republiky poskytování dotací nadacím a nadačním fondům umožňují, ministerstva tyto subjekty mezi podporované NNO nezahrnují, přestože je tento typ NNO zcela transparentní, většinou profesionální a dobře kontrolovatelný. Podobné restriktce jsou u obecně prospěšných společností. Jediným, bez restrikcí podporovaným typem NNO, jsou paradoxně nejméně transparentní občanská sdružení.

Uvedené údaje o státní dotační politice vůči nestátním neziskovým organizacím dokládají, že problém v efektivním uvolňování státních finančních prostředků na projekty těchto subjektů není ani tak v objemu každoročně vyčleněných peněz, ale v procesech, kterými jsou dotace státními orgány přidělovány a které málo respektují specifika cash flow tohoto typu organizací.