



## SOUHRN – VYBRANÉ TÉMA

### PRO LEPŠÍ ORIENTACI VE VÝDAJÍCH Z VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ VYNAKLÁDANÝCH NA ŘEŠENÍ PROBLEMATIKY DROG V EVROPSKÝCH ZEMÍCH

---

#### Úvod

Silná politická vůle zabývat se drogovým problémem v Evropě je vyjádřena nejen tvorbou vhodných protidrogových politik, ale i objemem veřejných finančních prostředků určených na jejich realizaci. Jedním z cílů protidrogového akčního plánu EU (2005–2008) je vypracovat odhady veřejných výdajů na řešení problematiky drog<sup>1</sup>. Tento cíl je vzhledem ke značné rozmanitosti politických struktur a systémů veřejných rozpočtů jednotlivých států v Evropě velkou výzvou. Toto Vybrané téma je souhrnem nejnovějších údajů o struktuře veřejných výdajů, které poskytla národní monitorovací střediska sítě Reitox a další partneři EMCDDA. Tyto nové údaje byly získány pomocí společné metodiky, která kombinuje údaje dostupné z výkaznictví veřejných výdajů v rámci státních závěrečných účtů a odhady vynaložených výdajů získané na základě obecně uznávaných systémů klasifikace výdajů. V budoucnu by využívání a zdokonalování těchto postupů mělo přinést přesnější a podrobnější údaje s vyšší vypovídací schopností, napomoci lepší srovnatelnosti sledovaných výdajů mezi jednotlivými zeměmi. Zkvalitnění postupu zjišťování objemu veřejných výdajů vynaložených na protidrogovou politiku přispěje k vytvoření přesnější představy o tom, jak vysoké jsou výdaje evropských států na tuto klíčovou oblast.

#### Definice veřejných výdajů

- Termín „veřejné výdaje“ se vztahuje k hodnotě zboží a služeb zakoupených / využitých vládou nějakého státu s cílem zabezpečit výkon všech svých funkcí. Vyčíslení veřejných výdajů vynaložených na řešení problematiky drog je prvním krokem v ekonomickém hodnocení intervencí prováděných v rámci protidrogové politiky. Tato evaluace má přinést informace, na jejichž základě bude možné určit, zda je dosahováno zamýšlených výsledků, či nikoli.
- Pro stanovení prvních odhadů evropských veřejných výdajů vynaložených na řešení problematiky drog byly použity dva typy výdajů: výdaje účelově určené (labelled) a výdaje účelově neurčené (non-labelled), které zahrnují jak výdaje z veřejných rozpočtů (pozn.: v ČR se jedná o výdaje ze státního rozpočtu a z územních rozpočtů) přímo určené na realizaci opatření protidrogové politiky (tzv. účelově určené výdaje), tak odhady dalších výdajů (účelově neurčených) souvisejících s řešením problematiky drog, u nichž však nelze jednoznačně určit, zda se jedná o výdaje určené výhradně na řešení problematiky drog, protože jsou zpravidla součástí výdajů vynaložených na realizaci široce definovaných programů nebo akcí ( například na běžnou policejní činnost).

#### Metodika hlášení informací

- Národní monitorovací střediska sítě EMCDDA působící ve 27 členských státech EU, Norsku a kandidátských zemích EU specifikovala v roce 2007 v národních výročních zprávách výdaje účelově určené na řešení problematiky drog. Úkolem národních monitorovacích středisek bylo vyčíslit ze státního rozpočtu a územních rozpočtů (regionálních, místních) nebo ze státních závěrečných účtů za fiskální rok 2005 veškeré zjištělé veřejné prostředky vydávané na řešení problematiky drog.

---

<sup>1</sup> V České republice jsou tyto výdaje zpravidla označovány jako „výdaje na protidrogovou politiku“.

<sup>2</sup> V české verzi tohoto *Vybraného tématu* je používán termín „veřejné výdaje“, který je ekvivalentem pojmu „výdaje z veřejných rozpočtů“ užívaného v legislativě České republiky a odpovídá termínu, použitému ve Výroční zprávě o stavu ve věcech drog v ČR v r. 2006. V této zprávě, v kapitole 11, je proveden odhad výdajů z veřejných rozpočtů vynaložených na řešení problematiky drog v ČR v r. 2006.

- Účelově určené výdaje byly v zájmu zajištění konsistence při srovnávání veřejných výdajů z hlediska časového i mezi jednotlivými zeměmi klasifikovány pomocí dvou systémů: prostřednictvím mezinárodní klasifikace COFOG<sup>3</sup> a rozlišováním typů drogových programů podle Reutera. Mezinárodní klasifikace COFOG je podrobná klasifikace funkcí vládních institucí nebo socioekonomických cílů, jichž chtějí vládní (veřejné) instituce dosáhnout při vynaložení daných veřejných výdajů. Klasifikace podle Reutera bere v úvahu smysl a předpokládané dopady programů protidrogové politiky (tj. prevence, léčby, vymáhání práva nebo minimalizace škod)
- Bohužel ne všechny veřejné výdaje vynakládané na řešení problematiky drog jsou ve státních rozpočtech nebo státních závěrečných účtech jako takové označovány. K překonání tohoto problému byly použity zvláštní modelové přístupy umožňující odhadnout výši prostředků zahrnutých v jiných šířejí koncipovaných programech a intervencích. Tyto výdaje účelově neurčené na řešení problematiky drog byly získány pomocí kalkulace „shora dolů“ za účelem odhadnout tzv. přiřaditelný podíl z výdajů, které se na řešení problematiky drog podílejí pouze částečně. Tam, kde to bylo možné, národní monitorovací střediska zkoumala a navrhovala vhodné definice „přiřaditelných podílů výdajů“, které lze použít k odhadu účelově neurčených výdajů na řešení problematiky drog. Národní monitorovací střediska vycházela ze dvou položek mezinárodní klasifikace COFOG, a to z funkce „veřejný pořádek a bezpečnost“ (tj. výdaje na policejní ochranu, soudnictví a vězeňství) a „zdravotnictví“ (tj. výdaje na léčiva a zdravotnické prostředky, ambulantní zdravotní péči, ústavní zdravotní péči a veřejné zdravotnické služby).

### První výsledky

- Při výpočtu odhadu objemu celkových veřejných výdajů vynaložených na řešení problematiky drog vzalo 23 zemí ze 30 (77 %) v úvahu účelově určené výdaje, přičemž 21 zemí poskytlo podrobné členění těchto výdajů a 2 země poskytly informace v souhrnné podobě. 10 zemí (33 %) přiřadilo účelově určeným výdajům kódy COFOG; 8 zemí (27 %) použilo klasifikaci podle Reutera.
- Pokud jde o výdaje účelově neurčené, 9 zemí (30 %) poskytlo odhady výdajů vynaložených na veřejný pořádek a bezpečnost a 6 zemí (20 %) odhady výdajů vynaložené na zdravotnictví.
- Podíl celkových výdajů účelově určených na řešení problematiky drog se u jednotlivých zemí pohyboval od 1 % do 47 %. Většinu výdajů účelově určených na veřejný pořádek a bezpečnost tvořily výdaje vynaložené ve vězeňství (31 %) a policii (16 %), zatímco výdaje na soudnictví představovaly pouze 0,06 %. Ve výdajích na zdravotnictví byly účelově určené výdaje vynakládány zejména na ambulantní zdravotní péči (68 %) a ústavní zdravotní péči (16 %); následovaly výdaje na léčiva a zdravotnické prostředky (7 %) a veřejné zdravotnické služby (7 %).
- Získané odhady účelově neurčených výdajů ukazují, že v rozložení finančních prostředků mezi výdaji na zdravotnictví a na veřejný pořádek a bezpečnost jsou nevyvážené. Celková odhadovaná částka určená na zdravotnictví (828 milionů EUR) je v ostrém kontrastu s odhadem částky vynakládané v oblasti veřejného pořádku a bezpečnosti (6,07 miliard EUR). Zatímco výdaje účelově neurčené na řešení problematiky drog představovaly u výdajů na policii, soudnictví a vězeňství v jednotlivých zemích 2 % až 11 % celkových veřejných výdajů vynakládaných na veřejný pořádek a bezpečnost; u výdajů účelově určených se jejich podíl v uvedených položkách pohyboval jen v rozmezí 0,15 % až 1,25 %. Rozložení celkových veřejných výdajů na zdravotnictví bylo vyrovnanější (0,03 % – 0,51 % výdajů účelově neurčených oproti 0,02 % – 0,8 % u účelově určených výdajů). Přestože jsou tedy výdaje vynakládané na veřejný pořádek a bezpečnost vyšší než výdaje na zdravotnictví, jsou výdaje na zdravotnictví v účetních a rozpočtových dokumentech uváděny častěji.
- Obecně lze říci, že jednotlivé země mají k dispozici značné množství kvalitních informací o veřejných výdajích na řešení problematiky drog: v 11 zemích bylo zjištěno, že veřejné výdaje související s drogami představovaly v roce 2005 celkovou částku 15,4 miliard EUR, což odpovídalo 0,05 % až 0,48 % HDP těchto zemí. Extrapolací údajů na zbývající země zahrnuté ve studii byly celkové veřejné výdaje vynakládané na řešení problematiky drog v Evropě pro uvedený rok odhadnuty přibližně na 34 miliard EUR, což odpovídá 0,3 % částky HDP všech sledovaných zemí. To znamená, že v roce 2005 bylo v průměru z každého milionu EUR HDP některé evropské země vydáno 3 000 EUR na řešení problematiky drog. To představuje průměrné výdaje 60 EUR<sup>4</sup> na jednoho Evropana ročně.

<sup>3</sup> Mezinárodní klasifikace COFOG je v české verzi označována jako Klasifikace funkcí vládních institucí CZ-COFOG. Tato klasifikace není v systému státní správy ČR dosud důsledně uplatňována.

<sup>4</sup> Tj. cca 1460 Kč při přepočtu kurzem platným v červnu 2008.

## Závěry

- Údaje předložené v tomto Vybraném tématu jsou orientační; vzájemné srovnávání jednotlivých zemí se v současné době nedoporučuje. Rozpočtová odvětví vycházející z funkčního členění rozpočtů jsou u výdajů na řešení problematiky drog (výdajů na protidrogovou politiku) stále ještě příliš obecná, souhrnná (agregovaná), překračující rámec nebo prostě nedostatečně identifikovatelná. Metody odhadu používané ve zprávě jsou dosud nesourodé a bude třeba je doladit<sup>(5)</sup>.
- Navíc členění výdajů tak, jak bylo specifikováno ve zprávě, se týká hlavně veřejných výdajů na úrovni státního rozpočtu. Po zahrnutí výdajů územních rozpočtů se částky odhadovaných veřejných výdajů rozhodně zvýší.
- Toto Vybrané téma ukazuje potřebu pokračovat ve zlepšování postupů zjišťování a zpřesňování dostupných údajů o veřejných výdajích vynakládaných na řešení problematiky drog. Dvojitá metoda navržená a použitá pro získávání odhadů veřejných výdajů se předběžně ukázala být schůdná a vědecky solidní.

Jako *Vybraná témata* vycházejí každoročně tři tematicky zaměřené podrobné přehledy. Tato *Vybraná témata* jsou založena na informacích, které Evropskému monitorovacímu centru pro drogy a drogovou závislost (EMCDDA) poskytují ve svých národních výročních zprávách členské státy EU, kandidátské země a Norsko (podílí se na činnosti EMCDDA od roku 2001).

Všechna *Vybraná témata* (v angličtině) a jejich souhrny (ve 23 jazycích) jsou k dispozici na internetové stránce EMCDDA: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/selected-issues>

---

<sup>(5)</sup> Viz <http://www.emcdda.europa.eu/publications/selected-issues/public-expenditure>, kde jsou publikovány postupy odhadu použité jednotlivými zeměmi.