

Univerzita Pardubice

Fakulta filozofická

**Partnerství neziskového sektoru a veřejné správy v oblasti sociálních
služeb ve vybraných městských částech hlavního města Prahy**

Eliška Draxlerová

Bakalářská práce

2011

Univerzita Pardubice
Fakulta filozofická
Akademický rok: 2010/2011

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Eliška DRAXLEROVÁ**
Osobní číslo: **H06367**
Studijní program: **B6107 Humanitní studia**
Studijní obor: **Humanitní studia**
Název tématu: **Partnerství neziskového sektoru a veřejné správy v oblasti sociálních služeb ve vybraných městských částech hlavního města Prahy.**
Zadávající katedra: **Katedra věd o výchově**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

Cílem práce je popsat a analyzovat spolupráci mezi neziskovým sektorem a státní správou v oblasti sociálních služeb. Bakalářská práce se zabývá otázkami právní úpravy, financováním a komunikací mezi neziskovými organizacemi a veřejnou správou. Dále budou v práci stanoveny klíčové problémy spolupráce mezi oběma sektory a stávající formy spolupráce budou porovnány s teoretickými principy pojmu "partnerství". Z důvodu zúžení tématu budou podrobnějšímu zkoumání podrobeny jen dvě až tři vybrané městské části. V rámci praktické části bude provedeno kvalitativní šetření formou polostrukturovaných rozhovorů s vybranými zástupci neziskových organizací a státní správy. Na základě těchto rozhovorů bude práce analyzovat konkrétní spolupráci dané neziskové organizace a veřejné správy (konkrétní městskou částí) a jejich efektivitu

Rozsah grafických prací:

Rozsah pracovní zprávy:

Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

Seznam odborné literatury:

Bartošková, Jana. Spolupráce regionální samosprávy a neziskového sektoru (seminární práce obhájená na FSV UK V Praze). Praha 2000/2001. 110 s. Frič, Pavol. Neziskové organizace a ovlivňování veřejné politiky: rozhovory o neziskovém sektoru II. Praha: AGNES, 2000. 113 s. ISBN 80-902633-6-4 Frič, Pavol. Rozhovory o neziskovém sektoru: sonda do duše zainteresovaných aktérů. Praha: Nadace rozvoje občanské společnosti, 1997. 86 s. ISBN 80-238-0801-X Hendl, Jan. Kvalitativní výzkum: Základní metody a aplikace. Praha: Portál, 2005. 408 s. ISBN 80-7367-040-2 Neziskový sektor v teorii a praxi rozvoje společností a regionu: sborník příspěvků z konference s mezinárodní účastí. Ústí nad Labem: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, Sociálně ekonomická fakulta, 1999. 297 s. ISBN 80-7044-271-9 Švaříček, Roman. Šedová, Klára. Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách. Praha: Portál, 2007. 377 s. ISBN 978-80-7367-313-0 Tošner, Jiří. Obecné otázky neziskového sektoru: Sborník vybraných materiálů specializačního kurzu "Řízení neziskových organizací". Praha: AGNES, 1999. 109 s. ISBN 80-902633-2-1

Vedoucí bakalářské práce: **Mgr. Adriana Sychrová**
Katedra věd o výchově

Datum zadání bakalářské práce: **30. dubna 2010**

Termín odevzdání bakalářské práce: **31. března 2011**



prof. PhDr. Petr Vorel, CSc.
děkan

L.S.

PhDr. Mgr. Ilona Moravcová, Ph.D.
vedoucí katedry

V Pardubicích dne 30. listopadu 2010

Prohlašuji:

Tuto práci jsem vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v Univerzitní knihovně.

V Praze dne 24. 6. 2011

Eliška Draxlerová

Poděkování

Ráda bych poděkovala vedoucí své práce Mgr. Sychrové za trpělivé vedení, entuziasmus a cenné připomínky.

Poděkování patří i respondentům, Gabriele Radovnické, Marietě Barčákové, Martině Šefčíkové, Janu Špatenkovi a Jiřímu Horeckému, za jejich čas a ochotu, kterých si velmi vážím.

Za podporu, trpělivé čtení konceptů práce a cenné rady patří poděkování Janu Koubkovi, Haně Porkertové, Kateřině Holečkové a Martině Krůpové.

Anotace

Práce se zabývá vztahem mezi neziskovým sektorem a veřejnou správou na poli sociálních služeb a podobami, jakých může tato interakce nabývat. Největší pozornost je věnována partnerské formě spolupráce. Kromě této problematiky jsou popsány základy fungování neziskového sektoru a sociálních služeb, zvláště pak v podmínkách České republiky a jejího právního pořádku. Práce se sekundárně věnuje i financování neziskového sektoru a sociálních služeb a vztahu mezi zadavateli, poskytovateli a uživateli sociálních služeb.

Klíčová slova

Neziskový sektor; neziskové organizace; veřejná správa; sociální služby.

Title

The Partnership of Non-profit Sector and Public Service in Social Services in selected urban neighbourhoods of Prague.

Annotation

The bachelor work deals with the relationship between non-profit sector and public service in the field of social services and also with the forms of this relationship. The attention is primarily paid to the partnership form of cooperation. Besides this, the work describes basic operating procedures of non-profit sector and social services in the Czech Republic and its law. The work also considers the questions of financing of non-profit sector and social services and the relationship among contracting authorities, providers and consumers of social services.

Keywords

Non-profit sector; non-profit organizations; public service; social services.

Obsah

Úvod.....	9
1. Charakteristika veřejné a sociální správy	10
2. Základní teorie sociálního státu.....	12
3. Základní teorie neziskového sektoru	14
4. Charakteristika neziskového (občanského) sektoru	16
4.1. Sektorové vymezení neziskového sektoru.....	19
5. Charakteristika sociálních služeb a jejich zabezpečování	22
5.1. Systém sociálních dávek.....	25
6. Legislativní zakotvení.....	27
6.1. Legislativní zakotvení neziskového sektoru v ČR.....	27
6.2. Legislativní zakotvení sociální péče a sociálních služeb v ČR	28
7. Vícezdrojové financování neziskového sektoru.....	31
7.1. Systém veřejného financování – Státní dotační politika	32
8. Modely vztahů neziskového a veřejného sektoru	34
8.1. Partnerství státu a neziskového sektoru a jeho modely	36
8.2. Spolupráce neziskového a veřejného sektoru v praxi	39
9. Shrnutí polostrukturovaných rozhovorů vedených se zástupci neziskových organizací a veřejné správy operujících na území městské části Praha 14 na poli sociálních služeb – výzkumná zpráva	41
9.1. Poskytování sociálních služeb v městské části Praha 14 a její charakteristika	43
9.2. Občanské sdružení Jahoda.....	44
9.2.1. Shrnutí rozhovoru vedoucí nízkoprahových programů občanského sdružení Jahoda	44
9.3. Dětské centrum Paprsek	46
9.3.1. Shrnutí rozhovoru s manažerkou Dětského centra Paprsek	47
9.3.2. Shrnutí rozhovoru se sociální pracovnící Střediska Hloubětín.....	48

9.4. Pohled koordinátora komunitního plánování sociálních služeb v městské části Praha 14.....	50
9.5. Shrnutí rozhovoru s prezidentem Asociace poskytovatelů sociálních služeb	51
9.6. Diskuze (shrnutí závěrů rozhovorů).....	53
Závěr.....	55
Příloha č.1 Obálka a úvodní slovo Katalogu sociálních služeb nabízených Městskou částí Praha	
Příloha č. 2 Výňatek z výroční zprávy Dětského centra Paprsek (2009) – Středisko Hloubětín10	
Příloha č. 3 Výňatek z výroční zprávy (2009) občanského sdružení Hloubětínský Paprsek	
Příloha č. 4 Výňatek z Komunitního plánu sociálních služeb Prahy 14 pro období 2009 - 2014	
Příloha č. 5 Otázky polostrukturovaného rozhovoru se zástupci neziskových organizací	
Příloha č. 6 Otázky polostrukturovaného rozhovoru s prezidentem Asociace poskytovatelů sociálních služeb	

Úvod

Téma práce jsem si vybrala z osobního zájmu a z důvodu, že i z laického pohledu jsem v partnerství mezi neziskovým sektorem a veřejnou správou spatřovala velký a dosud málo využívaný potenciál. Mou další motivací byla snaha proniknout hlouběji do komunitního života pražské části, ze které pocházím a prozkoumat procesy, které nakonec vedou k rozhodnutím ovlivňujícím podobu městské části i život jejích občanů. Neziskovému sektoru jsem se chtěla věnovat i proto, že jde o nedílnou součást fungujícího demokratického uspořádání společnosti.

Cílem práce byla analýza spolupráce mezi neziskovým sektorem a veřejnou správou na poli sociálních služeb a vytyčení problémů, které ji postihují. Jádrem práce je proto výklad možných vztahů mezi neziskovým sektorem a veřejnou správou, definice partnerství obou stran a otázka, zda spolupráci mezi oběma aktéry lze nazvat partnerstvím.

Práce je rozdělená na teoretickou a praktickou část. V úvodu se věnuji teoretickému ukotvení veřejné správy, neziskového sektoru a sociálních služeb, doplněnému o jejich legislativní zakotvení v České republice. V části praktické se pak moje pozornost upírá na jejich styčné plochy i vzájemné odlišnosti, které propojují teoretickou část s výsledky polostrukturovaných rozhovorů s představiteli jednotlivých neziskových organizací a veřejné správy. Tento způsob dotazování byl zvolen kvůli osobnímu kontaktu s respondenty a také dostatku prostoru, který jim tato forma skýtá. Na základě kvalitativního šetření jsem pak mohla dojít k poměrně detailním zjištěním, která by měla přispět k užitečnosti práce.

1. Charakteristika veřejné a sociální správy

Před výkladem veřejné správy je vhodné charakterizovat i jí nadřazený pojem „správa“, pro který existuje mnoho definic, zmiňme alespoň jednu z nich:

„Správa je činností formalizovaných systémů, které systematicky, organizovaně, plánovitě a záměrně sledují nějaký cíl a řídí za trvalým účelem určité záležitosti. Činnost se pak může sledovat podle subjektů, kterých se dotýká, nebo podle spravovaných objektů.“ (TOMEŠ, 2009, s. 20)

Obecně lze veřejnou správu opsat slovy *správa věcí veřejných, tj. věcí týkajících se všech občanů*. Tomeš charakterizuje veřejnou správu velmi podobně – jako správu veřejných záležitostí ve veřejném zájmu. Tato veřejná správa se v podmínkách českého právního pořádku dělí na státní správu a samosprávu. *Státní správa* se skládá z vlády (která je kolegiálním orgánem), ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy (všechny tyto orgány nazýváme monokratickými), krajů a obcí (obce dělí zákon na tři skupiny podle toho, kolik pravomocí je jim svěřeno). Druhou částí veřejné správy je *samospráva*, která se dále dělí na územní a zájmovou (jde např. o akademickou samosprávu vysokých škol a profesní komory; tyto instituce mají ve své činnosti v rámci zákona volnou ruku a v řadě záležitostí mají vlastní pravidla). Územní samospráva je vykonávána kraji a obcemi (podobně jako je tomu u státní správy). Samospráva (územní i zájmová) operuje jak v *přenesené* (přenesené z centrální úrovně), tak v *samostatné* (nezávislé na centrální úrovni) působnosti. Pokud mluvíme o přenesené působnosti, jde o výkon státní správy, pokud o samostatné působnosti, jde o výkon samosprávy. Konkrétními příklady provádění přenesené působnosti státní správy jsou *nařízení*. V rámci samostatné působnosti vydávají příslušné subjekty *obecně závazné vyhlášky*. V praxi je potom situace taková, že některé orgány obecních a krajských úřadů provádějí výlučně státní správu, některé pouze samosprávu, ale nejobvyklejší je kombinace obojího.

Územní (místní) samosprávu můžeme charakterizovat například následovně: *„Místní samospráva plní úkol přiblížit řešení úkolů veřejného zájmu co nejbližší občanovi a umožňuje mu bezprostředně se zapojit do správy veřejných záležitostí.“* (TOMEŠ, 2009, s. 29)

Fungování místní samosprávy je také jedním z důkazů fungování demokracie ve státě. Právo na územní samosprávu je zakotveno v Ústavě. Zájmová samospráva není zákonně upravena, z čehož plyne její relativní svoboda.

Tomeš dále pracuje s termínem sociální správa, který ale chápe jinak než anglosaská odborná literatura, která pod tímto pojmem rozumí jen veřejnoprávní sociální systémy. Sociální správa zahrnuje sociální služby, ale je širším termínem. V obecnějším pojetí tvoří sociální správu všechny instituce, které se podílí na realizaci sociální politiky. Sociálními službami rozumí Tomeš činnosti, které někdo pro někoho činí, sociální správa proti tomu zahrnuje vedle sociálních služeb i zajištění regulací a dávek.

2. Základní teorie sociálního státu

Se sociálními službami a jejich zabezpečením úzce souvisí postoj státu k celému systému sociálního zabezpečení, proto je na místě přiblížit jednotlivá teoretická východiska, která utvářela sociální stát a která se liší právě mírou participace státu na sociálním zabezpečení. Postoje státu k sociálnímu zabezpečení a jeho sociální politika potom přímo souvisí s postavením neziskového sektoru a jeho úlohou v celém systému sociálních služeb (tomu je věnována jedna z dalších kapitol této práce – základní teorie neziskového sektoru).

Prvním z proudů ovlivňujících koncepcí sociálního státu je **liberalismus**, pro který jsou typické minimální zásahy státu do fungování trhu a společnosti. Liberalismus se tedy ostře staví i proti státem zajišťovaným sociálním jistotám a chudobu vidí jako problém jednotlivců a jejich nezodpovědnosti a lenosti. Nerovnost mezi lidmi není podle liberalismu nespravedlivá. Druhým z výkladů ovlivňující teorie sociálního státu je **konsenzuální teorie**, která vychází z Hobbesovy společenské smlouvy spočívající v tom, že občané se dobrovolně zříkají části svých práv výměnou za ochranu, kterou jim poskytuje stát (HOBBS, 2009). Občan tedy dodržuje určitá pravidla vzájemného soužití a stát se na oplátku stará o jeho bezpečí a lidská práva. Podle konsenzuální teorie je stát povinný pečovat o sociálně slabé. Celkově jde tedy o pohled blízký sociálnímu státu. Třetím pohledem je **teorie konfliktu**, která považuje sociální nerovnost za nezaslouženou a nespravedlivou. Napětí ve společnosti, které tato nerovnost způsobuje, ale považuje teorie konfliktu za přínosné. K sociálnímu státu se teorie konfliktu staví velmi kriticky a odsuzuje ho k zániku, protože podle ní pouze zastírá rozpornost zájmů jednotlivých společenských vrstev. Posledním možným pohledem na sociální stát je **koncepcí konzervativního státu**, která vyzdvihuje tradiční sociální skupiny a struktury (např. rodinu, církve, stavy, cechy a různé samosprávné formy). Konzervatismus je navíc pro tradiční společenskou hierarchii. Podle této teorie je společnost založená na struktuře sestávající ze třech článků – občana, státu a mezi nimi stojící sociální skupiny, kterou může být rodina nebo skupina vycházející ze vztahů na pracovišti. Konzervativní stát podporuje právě tyto skupiny a apeluje na povinnosti zaměstnavatelů a rodiny a solidaritu mezi lidmi. Konzervativci naopak zcela odmítají sociální stát a veškeré formy státní sociální politiky. Celkově kritizují zásahy státu do života společnosti, tento názor je společný pro liberální i konzervativní pojetí státu.

Základy sociálního státu položil německý kancléř Bismarck v 80. letech 20. století tím, že začal pracovat s velkými pojišťovacími schémata. Pro sociální stát je vžitý anglický termín „*welfare state*“. V češtině není otázka ekvivalentu zcela jasná, přestože většina českých autorů pracuje právě s nejjednodušším překladem, tedy „*sociální stát*“. Mezi další používané ekvivalenty patří: *stát blahobytu*, *stát sociálních služeb*, *asistenční stát*, *stát sociálního zabezpečení*, *stát sociálních práv*. Sociální stát bývá považován za termín a autoři už ho obvykle nedefinují, proto je dostupných definic málo. Večeřa (in HARVÁNEK, 2002, s. 118) na základě několika definic různých autorů dochází analýzou k tomuto závěru:

Sociální stát je stát, ve kterém demokraticky organizovaná moc prostřednictvím sociálního zákonodárství a činnosti státních orgánů a institucí garantuje občanům základní příjem na úrovni životního minima, poskytuje sociální dávky a zajišťuje poskytování veřejných sociálních služeb pro všechny občany bez ohledu na jejich společenský status.

Pokud jde o sociální stát, je třeba mít na paměti, že existuje v několika modifikacích: liberální sociální stát amerického typu, kontinentální evropský typ a sociálně demokratický stát švédského typu (o těchto jednotlivých typech sociálního státu bude podrobněji pojednáno v osmé kapitole).

3. Základní teorie neziskového sektoru

Aby byl výklad neziskového sektoru kompletní, je vhodné shrnout teoretická východiska vysvětlující příčinu vzniku neziskového sektoru, jeho postavení a úlohy, které má v demokratickém státu plnit. Následující výklad se bude věnovat čtyřem hlavním teoriím neziskového sektoru, a to na základě Rektořika (2007, s. 27-32).¹

Teorie vládních a tržních selhání (nebo také Government Failure/Market Failure Theory)

Klíčovým je v této teorii pojem „veřejný statek“, který je vyloučen z tržního mechanismu, a proto ho musí poskytovat stát. Díky těmto veřejným statkům je odůvodněno zasahování státu do ekonomiky. S touto teorií je spojeno jméno Burta Weisbroda, který si všiml, že demokratický systém se vždy snaží vyhovět především většinovému voliči a potřeby menšin proto zůstávají neuspokojeny. Tuto situaci nazývá Weisbrod selháním státu. Nejjednodušeji lze tuto teorii popsat takto: Trh selhává v poskytování veřejných statků, proto nastupuje stát, který ale vzápětí také selhává. Občané s neuspokojenými potřebami se tedy obrací na neziskové organizace.²

Teorie informační asymetrie (nebo také Contract Failure Theory, příp. Informational Asymmetry Theory)

Základem této teorie je teze, že spotřebitelé nemají dostatek informací k tomu, aby posoudili kvalitu statků nebo služeb, které nakupují – dochází tedy k informační asymetrii, která má za následek selhávání smluvních vztahů (v překladu contract failure). Spotřebitelé jsou si tohoto nedostatku informací vědomi a snaží se proto najít nabízejícího, který v nich vzbuzuje důvěru – tu nejčastěji nachází právě u neziskových organizací díky tomu, že jejich základním posláním není zisk. Problémem úzce souvisejícím s touto teorií je fakt, že u některých typů služeb je velmi obtížné nebo nákladné prověřování jejich kvality.³ Jak už ale bylo řečeno, jedním z pilířů neziskového sektoru je jeho důvěryhodnost, která do jisté míry nahrazuje kontrolní mechanismy, kterými by správně poskytované služby měly projít. Tato teorie bývá také někdy nazývána *teorií důvěry*.

¹ Některé teze z této kapitoly se objeví i v následující kapitole v části zabývající se funkcemi neziskového sektoru, na konkrétní shodu bude v textu upozorňováno poznámkami.

² Tato teorie v určitých bodech koresponduje se Salamonovou servisní funkcí neziskového sektoru.

³ Tento problém by měl v českých podmínkách a na poli sociálních služeb alespoň částečně vyřešit Registr poskytovatelů sociálních služeb, o kterém je podrobněji pojednáno v následující kapitole mapující sociální služby.

Teorie státu blahobytu (nebo také Welfare State Theory)

Tato teorie chápe neziskové organizace jen jako krajní řešení sociálních problémů a jako článek, bez kterého se lze obejít. Jako hlavní činitele na tomto poli naopak chápe trh a stát, který by za sociální oblast měl nést největší část zodpovědnosti. Neziskový sektor tedy pouze doplňuje komplex tržních a státních subjektů, které uspokojují potřeby občanů.

Teorie vzájemné závislosti (nebo také Interdependence Theory)

Tato teorie je postavena na spolupráci neziskového sektoru a státu a vysvětluje příčiny této spolupráce. Jednou z těchto příčin je, že neziskové organizace jsou pohotovější a reagují na potřeby lidí (a jejich změny) rychleji než stát, který následně využívá poznatků neziskových organizací v těchto nových oblastech. O neziskových organizacích se tedy mluví jako o objevitelích bílých míst na „mapě“ uspokojování potřeb.⁴ Dále tato teorie pracuje s termínem „selhání neziskových organizací“, které má příčinu v omezených možnostech neziskového sektoru a které následně vyústí v nutnost spolupráce tohoto sektoru se státem. Neziskové organizace selhávají z následujících příčin: filantropická nedostatečnost (nedostatek finančních zdrojů pro realizaci potřebných aktivit), filantropický paternalismus (stav, kdy organizace nevychází vstříc potřebám klientů a mívá se s nimi a kromě toho brání samostatnosti a sebedůvěře svých klientů), filantropický amatérismus (nedostatečná kvalifikace pracovníků neziskového sektoru a dále absence ziskového motivu, která může mít za následek zpoždění v reakci na měnící se poptávku), filantropický partikularismus (neziskové organizace nejsou schopny uspokojit všechny potřeby občanů, proto je nutná spolupráce se státem).

Tato teorie zdůrazňuje především dvojrozměrnost vztahu mezi neziskovým sektorem a státem – prvním rozměrem je komplementárnost, druhým pak konkurence.

⁴ Tato pohotovost a průkopnictví neziskového sektoru koresponduje s již zmíněnou Salamonovou inovační funkcí neziskového sektoru, což může být způsobeno i tím, že autorem této teorie je též L. Salamon.

4. Charakteristika neziskového (občanského) sektoru

Na začátek této kapitoly bych ráda shrnula termíny, se kterými se setkáváme, pokud jde o neziskový sektor (popř. neziskové organizace). Mezi tyto termíny patří:

Neziskový sektor, neziskové organizace, veřejný sektor, veřejné neziskové organizace, občanský sektor, nestátní neziskový sektor, soukromý neziskový sektor, nestátní neziskové organizace, soukromé neziskové organizace, třetí sektor, organizace třetího sektoru, dobrovolnické organizace, nevládní sektor, nevládní organizace, případně ještě nezávislý sektor, komunitní organizace a organizace občanského sektoru. (BAČUVČÍK, 2005, s. 41)

Pojem „třetí sektor“ je poměrně výstižný, protože vyjadřuje, že jde o sektor působící mezi státem a trhem.

Obecně uznávanou definici neziskového sektoru podala ve svých pracích autorská dvojice **L. M. Salamon a H. K. Anheier**⁵ (FRÍČ, 2000, s. 20), podle které splňuje nestátní nezisková organizace pět charakteristických znaků:

- 1) je institucionalizovaná
- 2) má soukromou povahu (je oddělená od státní správy)
- 3) nerozděluje zisk, (zisk není rozdělován mezi vlastníky organizace, ale musí být vždy použit pro naplnění poslání organizace – tímto faktem je neziskový sektor oddělen od sektoru podnikatelského)
- 4) je samosprávná (není ovládána zvenčí, má vlastní pravidla řízení)
- 5) je dobrovolná, zahrnuje prvek dobrovolné činnosti (neznamena to ovšem, že většina pracovníků jsou dobrovolníci nebo že většina příjmů pochází z dobrovolných příspěvků)

Snad nejčastějším typem členění neziskových organizací je to, které vychází z jejich právních forem, která je dána legislativou - konkrétně jde o zákon č. 586/1992, který v § 18 a odstavci 7 definuje neziskovou organizaci jako organizaci charakteru právnické osoby, která nebyla zřízena za účelem podnikání. Na základě toho řadí zákon mezi neziskové organizace: **zájmová sdružení právnických osob** (tato sdružení ale musí mít právní subjektivitu), **občanská sdružení včetně odborových organizací, politické strany a hnutí, registrované církve a náboženské společnosti, nadace, nadační fondy, obecně**

⁵ Jde například o práci The Emerging Nonprofit Sector z roku 1996. Často bývá odkazováno i na jiné tituly této autorské dvojice, např. Defining the Nonprofit Sector: A cross national analysis z roku 1997.

prospěšné společnosti, veřejné vysoké školy, obce a vyšší územní samosprávné celky, organizační složky státu a územních samosprávných celků, příspěvkové organizace, státní fondy.

Neziskové organizace se obvykle snaží o veřejný prospěch, přestože to není jejich nutným znakem. Podle kritéria veřejné prospěšnosti můžeme neziskové organizace dělit na dvě skupiny (FRÍČ – ŠILHÁNOVÁ, 1997; REKTOŘÍK, 2001):

- na **vzájemně prospěšné** (Mutual Benefit Organizations – MBO), kdy je organizace zaměřená na prospěch vlastních členů a veřejný prospěch není její prioritou. Jde například o realizaci aktivit v kultuře a ochraně zájmů skupin.
- na **veřejně prospěšné** (Public Benefit Organizations – PBO), které se orientují na poskytování veřejně prospěšných služeb a jsou otevřené lidem, kteří danou službu potřebují. Jejich účelem je uspokojování potřeb veřejnosti (společnosti). Jde například o činnost v oblasti zdravotnictví, charity, vzdělávání aj. Veřejně prospěšnou činnost často realizují i profesní komory (např. Česká stomatologická komora), přestože pro tyto komory je typická spíše vzájemná prospěšnost.

Neziskové organizace můžeme dále dělit podle předmětu jejich činnosti. Dostupné jsou tři klasifikace: Mezinárodní klasifikace neziskových organizací (ICNPO – Salomon, Anheier, 1997), Systém klasifikace netržních činností (OSN – COPNI) a odvětvová klasifikace ekonomických činností (OKEČ – tato klasifikace je používána v ČR). Níže uvedená tabulka (ŠKARABELOVÁ 2005, s. 26-27) uvádí srovnání těchto třech klasifikací.

Tabulka: Srovnání struktury v klasifikacích ICNPO, COPNI a OKEČ

Mezinárodní klasifikace neziskových organizací ICNPO	Systém klasifikace netržních činností OSN COPNI	Odvětvová klasifikace ekonomických činností (nevýrobních) OKEČ
1. Kultura, sport a volný čas	03. Rekreace a kultura	92. Rekreační, kulturní a sportovní činnost
2. Vzdělávání a výzkum	04. Vzdělávání	80. Školství. 73. Výzkum
3. Zdraví	02. Zdraví	85.1 Zdravotnictví
4. Sociální služby	05. Sociální péče	85.3 Sociální služby. 75. Kolektivní a individuální sociální služby a sociální politiky
5. Ochrana životního prostředí	08. Ochrana životního prostředí	91. Činnost společenských organizací (odborné, politické strany, církve a profesní spolky)
6. Komunitní rozvoj a bydlení	01. Bydlení	
7. Ochrana práv, obhajoba zájmů, politika	07. Politické strany, odborové a profesní organizace – část	
8. Filantropie a dobrovolnictví		
9. Mezinárodní aktivity		
10. Náboženství a církve	06. Náboženství	
11. Hospodářská a profesní sdružení, odbory	07. Politické strany, odborové a profesní organizace – část	
12. Činnosti jinde neuvedené	09. Služby jinde neuvedené	93. Ostatní osobní služby

Pramen: Frič, P., Goulli, R.: Neziskový sektor v ČR. Eurolex Bohemia, Praha 2001, upraveno autorkou.

Dalším dělením neziskových organizací je jejich rozlišení na **vládní** (nazývané také státní a veřejné) a **nestátní** (nazývané také nevládní, občanské, soukromé). Toto dělení používá i poradní orgán vlády – Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, která také zavedla termín *nestátní nezisková organizace*.

Vládní neziskové organizace zajišťují především výkon veřejné správy na úrovni státu, regionu i obce. Jejich právními formami v ČR jsou *příspěvkové organizace*, bývalé rozpočtové organizace, kraje a obce. Část těchto organizací se svojí činností blíží činnosti nestátních neziskových organizací. S nestátními neziskovými organizacemi má podle Salamonovy definice tento typ neziskových organizací společnou: institucionalizovanost, neziskovost a samosprávnost.

Nestátní neziskové organizace (často je také používána zkratka NNO) vychází z principu sebeřízení společnosti, ve které jsou občané schopni se organizovat a usměrňovat navzájem své jednání (ŠKARABELOVÁ, 2005, s. 26-27). Se sdružováním občanů do různých typů nestátních organizací úzce souvisí svoboda sdružování, která je jednou ze základních svobod v demokratickém státu. Nestátní neziskové organizace se v demokratickém státě také podílejí na tvorbě veřejné politiky.

Obecně můžeme říct, že občanský sektor má **dvě hlavní funkce** (POTŮČEK, 2005, s. 105) : sociální a politickou. **Sociální funkce** spočívá v realizaci činností, o které lidé projevují zájem. Frič (In POTŮČEK, 2005, s. 105) v rámci sociální funkce občanského sektoru rozlišuje ještě funkci servisní (výkon a poskytování určitých služeb) a participativní (potřeba podílet se na činnosti dané organizace). Díky občanskému sektoru mají lidé možnost ovlivňovat společnost, ve které žijí, zvláště v konkrétních a jim blízkých oblastech života.

Politickou funkci občanského sektoru definuje Kjarum (In POTŮČEK, 2005, s. 105) takto:

„Neziskové organizace plní v demokratické společnosti dvojí roli. Vytvářejí předpoklad a zároveň doplněk ústavně vymezenému politickému procesu a existenci formálních politických institucí demokratického státu (...). Klíčovou funkcí neziskových organizací je jejich působení v roli tlumočnicků požadavků občanů. Dosahují toho tím, že umožňují občanům aktivní účast na svých činnostech a zvyšují míru povědomí o těchto požadavcích. Jejich prostřednictvím se artikulují přání a potřeby občanů, a tak se přetavují do politických nároků, které se tím stávají součástí politického procesu.“

Zmiňovaný Salamon je mimo jiné autorem pěti bodů (In POTŮČEK, 2005, s. 168), ve kterých shrnuje hlavní funkce neziskových organizací (jde tedy vedle výše zmíněného Potůčka o další pohled na tuto problematiku). Salamon mluví o **servisní funkci**, kdy na sebe neziskové organizace přebírají závazky státu nebo nabízí služby, které nejsou z různých důvodů poskytovány jiným sektorem (privátním ani veřejným), a to především v oblasti sociálních a zdravotních služeb. V českém prostředí ale není díky příspěvkovým a rozpočtovým organizacím podíl služeb, které poskytují neziskové organizace, tak významný jako v západní Evropě. Dále je neziskovým organizacím připisována **inovační funkce** a to díky tomu, že tyto organizace často reagují na nově vyvstalé problémy a jsou proto nuceny k experimentům a dosud neověřeným postupům. Neziskové organizace navíc často jako první popíší dosud nepojmenované problémy. Další z funkcí je **ochrana práv jedinců** proti přesile státu a narušitelům platných pravidel a funkce **zprostředkovatele sociální změny**. Neziskové organizace mají také **funkci expresivní a školicí**, která spočívá v tom, že své členy učí poznávat a následně prezentovat své zájmy. Poslední funkcí je podle Salamona **demokratizační a komunitní**. Ta spočívá v možnosti projevení plurality názoru, v podpoře smyslu pro solidaritu a v podněcování občanů k účasti na veřejné politice. Kromě toho ale podporuje nezisková organizace i vědomí vlastní odpovědnosti k dané komunitě i k celé společnosti a učí své členy mobilizovat soukromé zdroje za účelem veřejné prospěšnosti.

4.1. Sektorové vymezení neziskového sektoru

Jak už jsem zmínila na začátku této kapitoly, nestátní neziskové organizace stojí mimo veřejnou správu i mimo trh, proto bývá nazýván třetím sektorem. Pro získání celistvého pohledu je ale třeba se podrobněji podívat na to, jakou pozici tento sektor zaujímá v národním hospodářství ČR, pokud jde o **sektorové vymezení**. Pro potřeby této práce bylo zvoleno dělení švédského ekonoma Pestoffa, protože s ním často pracují i české autority v oblasti teorie neziskového sektoru a také proto, že bývá označováno za nejvíce propracované. Sektorové vymezení předpokládá, že každá ekonomická jednotka musí patřit do určitého sektoru. PESTOFF (1995) pracuje s rozdělením na čtyři sektory, do kterých jsou jednotlivé subjekty národního hospodářství rozdělovány podle třech kritérií:

- Kritérium financování provozu dělí subjekty na sektor ziskový a neziskový
- Kritérium vlastnictví dělí subjekty na soukromý a veřejný sektor
- Kritérium míry formalizace dělí subjekty na formální a neformální.

Na základě těchto kritérií tedy Pestoff (1995) rozlišuje tyto čtyři sektory: **Ziskový soukromý sektor, neziskový veřejný sektor, neziskový soukromý sektor a neziskový sektor domácností**. Tento koncept vyjádřil Pestoff schématem, které bývá nazýváno termínem „trojúhelník blahobytu“.



Zdroj:Rektořík 2007, s. 16

Z modelu je patrné, že soukromý neziskový sektor je vymezený kružnicí, ale díky třem již zmíněným kritériím, které jsou v nákresu znázorněny třemi přímkami, zůstává v modelu prostor pro organizace, které mají současně znaky dvou nebo více sektorů a nemůžeme je tedy jednoznačně zařadit. Pestoff tyto subjekty popisuje jako hraniční a smíšené (viz legenda schématu). **Hraniční organizace** se sektorem domácností tvoří společenství vlastníků bytů, s veřejným sektorem jsou to profesní komory a veřejné školy a hranice se ziskovým sektorem tvoří obchodní společnosti a družstva. Pestoff (In HYÁNEK, 2007, s. 35) zvláště upozorňuje na vznik nového typu hraniční (hybridní) organizace v oblasti mezi státem (ve schématu veřejný neziskový sektor) a soukromým neziskovým sektorem, která by se dala nazvat kvazi-veřejnou/kvazi-soukromou a jejímž principem by bylo předání části odpovědnosti za poskytování určitých služeb neziskovým organizacím. Pro úplné pochopení uvedeného schématu je ještě potřebné ujasnit si Pestoffovo chápání používaných termínů:

Neziskový sektor zahrnuje podle Pestoffa organizace soukromého i veřejného neziskového sektoru. V právním prostředí ČR jsou to všechny organizace, které nebyly založeny za účelem podnikání.

Soukromý neziskový sektor je zde chápán jako část neziskového sektoru a jeho jádro (ve schématu trojúhelník uvnitř kružnice) tvoří občanská sdružení včetně odborů, nadace, nadační fondy, obecně prospěšné společnosti, politické strany a hnutí, církve a náboženské společnosti. Soukromý neziskový sektor je jediné přesné pojmenování tohoto sektoru, protože na rozdíl od ostatních sektorů je definován současně třemi kritérii - je neziskový, soukromý a formální), autor sám ale nabízí i termín „třetí sektor“ a ve své práci nabídl i další alternativy.

Pestoffovo vymezení soukromého neziskového sektoru bývá označováno jako **negativní**, protože jde o charakteristiky „NEstátní“ a „NEziskový“. Opakem je již zmíněná definice Salamona a Anheira, která naopak pracuje s pozitivním výčtem rysů, které splňuje soukromá nezisková organizace.

5. Charakteristika sociálních služeb a jejich zabezpečování

Vzhledem k tématu práce, které se zaměřuje na sociální služby, je vhodné nastínit, jakým způsobem funguje systém sociálního zabezpečení v ČR. Zákon o sociálních službách z roku 2006 velmi ovlivnil poskytovatele sociálních služeb, ke kterým patří i organizace neziskového sektoru. Díky této provázanosti je pro práci výklad tohoto zákona velmi důležitý a pozornost je mu kromě této kapitoly věnována i v kapitole následující.

Systém sociální pomoci se v ČR skládá z pomoci v hmotné nouzi, sociální péče⁶ a sociálních služeb, které jsou tedy jedním ze subsystémů sociální pomoci a mají vlastní sociální správu (TOMEŠ, 2009, s. 277). V rámci systému sociálních služeb je ale spravován i příspěvek na péči.

Pro sociální služby bychom našli více definic, jak je ale vidět na základě dvou vybraných, jejich základ je vždy podobný:

Sociální služby jsou poskytovány jednotlivcům, rodinám i skupinám obyvatel. Zaměřují se na zachování co nejvyšší kvality a důstojnosti života lidí. Mezi nejpočetnější skupiny příjemců sociálních služeb patří zejména senioři, lidé se zdravotním postižením, rodiny s dětmi a lidé, kteří se z různých důvodů nedokážou začlenit do společnosti a ocitají se na jejím okraji. Poskytované služby jsou poskytovány a regulovány státem, ale i soukromým sektorem (ziskovým i neziskovým).

Sociální službou se rozumí činnost nebo souhrn činností v nepříznivé sociální situaci, tzn. pomoc osobám při ztrátě jejich soběstačnosti a ochranu před sociálním vyloučením s cílem umožnit jim v nejvyšší možné míře zapojení do běžného života společnosti a využívat obvyklým způsobem jiných systémů (např. bydlení, školství, služby zaměstnanosti atd.). Sociální služba je službou poskytovanou ve veřejném zájmu. (Wildmannová, In HYÁNEK, 2007, s. 130)

Podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (účinný od 1. 1. 2007) by měla být pomoc poskytovaná v rámci sociálních služeb (Wildmannová, In HYÁNEK, 2007, s. 132):

- Dostupná – z hlediska konkrétního typu služby, ale také územně ekonomicky.
- Efektivní – je uzpůsobena potřebám uživatelů, ne systému.
- Kvalitní – odpovídá současnému stavu poznání a možnostem společnosti.

⁶ Pojem sociální péče nemá jednotný výklad: bývá používán i jako synonymum k celému systému sociálního zabezpečení. Sociální péči (resp. služby sociální péče) je také možno chápat jako součást sociálních služeb. Záleží tedy vždy na kontextu, ve kterém je pojem použit. Sociální péči definuje zákon č. 100/1988 Sb. a dále rozveden v zákonu č. 108/2006 Sb.

- Bezpečná – neomezuje práva a zájmy jedinců.
- Hospodárná – veřejné i osobní výdaje používané k poskytnutí služeb jsou používány s maximální efektivitou.

Zákon také zavedl povinnou registraci poskytovatelů sociálních služeb.⁷ Díky zavedení tohoto registru má veřejnost i poskytovatelé sociálních služeb přehled o veškerých poskytovaných sociálních službách, a to jak na celostátní, tak i na regionální úrovni. Bez zařazení do registru nelze poskytovat sociální služby ani čerpat prostředky z veřejných zdrojů.

Dále zákon zavedl nový systém dohledu nad kvalitou sociálních služeb, který je prováděn prostřednictvím inspekce kvality sociálních služeb (sledovány jsou především podmínky a postupy v poskytování služeb). Kromě toho zákon nově stanovuje i podmínky odborné způsobilosti pracovníků v sociálních službách. V problematice zavádění standardů kvality sociálních služeb je aktivním subjektem veřejné správy především Ministerstvo práce a sociálních věcí, které vytvořilo řadu dokumentů zpřístupňujících tuto tematiku jak poskytovatelům, tak uživatelům sociálních služeb. Mezi tyto dokumenty, které jsou uveřejněné na webových stránkách MPSV patří mimo jiné: Zavádění standardů kvality sociálních služeb do praxe – Průvodce poskytovatele; Standardy kvality sociálních služeb – Příručka pro uživatele; Vybrané metody práce průvodců v zavádění standardů kvality sociálních služeb.⁸ Zavedení těchto standardů je přínosem především pro uživatele sociálních služeb, kteří díky nim mohou porovnávat efektivitu a kvalitu zařízení poskytujících služby určitého zaměření.

Stát nadále určuje podmínky poskytování sociálních služeb, sám ale není až na výjimky poskytovatelem sociálních služeb (jde o pět zařízení spravovaných MPSV ČR).⁹ Místo samotného poskytování sociálních služeb se nyní stát zaměřuje na podporu místních samospráv v budování místních sítí sociálních služeb, které by měly odrážet potřeby obyvatel žijících na daném území. Počet sociálních služeb poskytovaných na území ČR

⁷ <http://iregistr.mpsv.cz>

⁸ <http://www.mpsv.cz/cs/5962>

⁹ Jde o tyto specializované ústavy sociální péče: DÚSP Tloskov (pro mentálně postiženou mládež), ÚSP Zbůch (pro tělesně postiženou mládež), ÚSP Brno-Chrlice (pro zrakově postižené dospělé), ÚSP Brno-Královo Pole (pro tělesně postiženou mládež) a ÚSP Hrabyně (pro tělesně postižené dospělé).

v roce 2008 a 2009,¹⁰ kapacitu jednotlivých zařízení a počet uživatelů k poslednímu dni v roce ukazuje následující tabulka:

Počet sociálních služeb

Druh služby (poskytované ve smyslu § 34 zákona č. 108/2006 Sb.)	2008			2009		
	počet	kapacita	počet uživatelů k 31. 12.	počet	kapacita	počet uživatelů k 31. 12.
Centra denních služeb	88	2 470	961	91	1 215	1 158
Denní stacionáře	238	4 866	3 571	246	3 844	3 442
Týdenní stacionáře	78	1 009	812	71	956	816
Domovy pro osoby se zdrav. postižením	225	15 113	14 604	218	14 552	14 085
Domovy pro seniory	452	37 733	35 945	453	37 192	35 640
Domovy se zvláštním režimem	150	7 396	7 016	165	8 223	7 911
Chráněné bydlení	113	2 503	2 291	116	2 591	2 461
Azylové domy	185	5 600	3 864	189	5 593	4 797
Domy na půl cesty	35	332	184	38	346	264
Zařízení pro krizovou pomoc	36	28	15	39	71	55
Nízkoprahová denní centra	41	0	0	40	0	0
Nízkoprahová zařízení pro děti a mládež	177	0	0	192	0	0
Noclehárny	54	1 112	680	58	1 085	833
Terapeutické komunity	16	270	160	16	251	220
Sociální poradny	686	0	0	609	0	0
Sociálně terapeutické dílny	78	886	805	88	911	870
Centra sociálně rehabilitačních služeb	218	1 558	1 262	241	991	871
Pracoviště rané péče	41	0	0	40	0	0
Intervenční centra	15	0	0	16	0	0
Služby následné péče	23	62	41	31	130	80
C E L K E M	2 949	80 938	72 211	2 957	77 951	73 503

Pramen: MPSV

Z tabulky je možné vyčíst, že počet zařízení poskytujících sociální služby se v letech 2008 a 2009 nijak významně nezměnil, došlo jen k mírnému nárůstu v počtu zařízení, přesně jde o rozdíl 8 zařízení (lze tedy předpokládat, že podobná data vykáže i rok 2010).¹¹

Podle zákona o sociálních službách č. 108/2006 Sb. se sociální služby dělí do **třech skupin**:¹² sociální poradenství, služby sociální péče a služby sociální prevence. **Sociální poradenství** je základní činností při poskytování všech typů sociálních služeb a poskytovatelé sociálních služeb jsou povinni ho poskytovat nebo zajišťovat (myšleno je ale poradenství základní).

¹⁰ V lednu 2011, kdy jsem zpracovávala tuto část, nebyly na webových stránkách MPSV k dispozici aktuálnější údaje, vycházela jsem proto z dokumentu mapujícího rok 2009.

¹¹ Zpracováno na základě dokumentu Základní ukazatele z oblasti práce a sociálního zabezpečení ve vývojových řadách a grafech, zveřejněného MPSV v roce 2010

¹² Před rokem 2007 zahrnovaly služby sociální péče (resp. sociální služby) výchovnou a poradenskou péči, ústavní sociální péči, péči v ostatních zařízeních sociální péče, pečovatelskou službu a stravování.

Za jádro sociálních služeb lze považovat **služby sociální péče**, mezi které patří: osobní asistence, pečovatelská služba, tísňová péče, průvodcovské a předčitatelské služby, podpora samostatného bydlení, odlehčovací služby, centra denních služeb, denní stacionáře, týdenní stacionáře, domovy pro osoby se zdravotním postižením, domovy pro seniory, domovy se zvláštním režimem, chráněné bydlení, sociální služby poskytované ve zdravotnických zařízeních ústavní péče.

Portfolio sociálních služeb doplňují již zmíněné **služby sociální prevence**, mezi které řadíme: ranou péči, telefonickou krizovou pomoc, tlumočnické služby, azylové domy, domy na půli cesty, kontaktní centra, krizovou pomoc, nízkoprahová denní centra, nízkoprahová zařízení pro děti a mládež, noclehárny, služby následné péče, sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi, sociálně aktivizační služby pro seniory a osoby se zdravotním postižením, sociálně terapeutické dílny, terapeutické komunity, terénní programy, sociální rehabilitace.

Poskytování sociálních služeb má tři formy: **pobytovými sociálními službami** jsou myšleny služby spojené s ubytováním klienta. **Ambulantní služby** jsou klientem navštěvovány a **terénní sociální služby** jsou takové služby, které jsou klientovi poskytovány v jeho přirozeném prostředí (sociální pracovník navštěvuje své klienty v jejich domácím prostředí).¹³ Pokud jde o **počet poskytovatelů sociálních služeb na území hlavního města Prahy** napříč všemi typy poskytovaných služeb, jde o číslo **762**.¹⁴

Systém sociálních služeb je (stejně jako neziskový sektor a jeho služby) **financován vícezdrojově**. Mezi tyto zdroje patří: úhrada od občana (resp. příspěvek na péči přiznaný občanovi), úhrada státem (dotace Ministerstva práce a sociálních věcí), cenová regulace služeb, úhrada od obcí, úhrada od nestátního subjektu formou sponzoringu, sociální služby poskytované soukromým občanem, dary, Evropský sociální fond.

5.1. Systém sociálních dávek

Vedle objasnění typů poskytovaných sociálních služeb je důležité také nastínit **systém sociálních dávek**, který se uplatňuje v ČR. O výplatě těchto dávek rozhodují a jejich výplatu zajišťují na území hlavního města Prahy úřady jednotlivých městských částí (v rámci celé republiky jsou to potom obecní úřady v přenesené působnosti nebo s rozšířenou působností). V tomto případě jde o přenesenou působnost Magistrátu hl. m. Prahy, kterou

¹³ Dělení sociálních služeb zpracováno na základě portálu socialnipece.praha.eu zřizovaného Magistrátem hlavního města Prahy.

¹⁴ Údaj vychází z Registru poskytovatelů sociálních služeb a je platný k 31. 1. 2011.

upravuje zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení. Úřady jednotlivých městských částí jsou kromě toho i orgány, které vyplácí jednotlivé dávky z Evropského sociálního fondu. Odvolacím orgánem je v oblasti sociálních dávek a na území hl. m. Prahy Magistrát (odbor sociální péče a zdravotnictví).

Obecně rozlišujeme **čtyři typy sociálních dávek: příspěvky státní sociální podpory**, které jsou vypláceny v přesně definovaných sociálních situacích. V rámci státní sociální podpory je vyplácen přídavek na dítě, rodičovský příspěvek, sociální příplatek, příspěvek na bydlení, porodné, pohřebné a dávky pěstounské péče. Dalším typem příspěvku je **pomoc v hmotné nouzi**, na kterou vzniká nárok v případě, že jedinec nebo rodina nedokážou z vlastních prostředků uspokojit své základní životní potřeby. Kromě toho slouží tato dávka i jako okamžitá pomoc v nenadálých životních situacích. Dále jsou poskytovány **dávky sociální péče pro osoby se zdravotním postižením**. Tyto dávky slouží především k uspokojování specifických potřeb osob s nepříznivým zdravotním stavem. Posledním typem sociálních dávek je **příspěvek na péči**, který se poskytuje osobám závislým na péči jiné osoby. Příspěvek pak slouží k zajištění potřebné pomoci a jeho smyslem je zajistit alespoň jistou míru samostatnosti jedince, který tento příspěvek pobírá a který si na jeho základě může potřebnou službu vybrat a koupit.

6. Legislativní zakotvení

6.1. Legislativní zakotvení neziskového sektoru v ČR

Vedle konkrétních právních norem se v nejobecnější rovině dotýká problematiky neziskových organizací Listina základních práv a svobod¹⁵ (a zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod) a Ústava ČR.

Shrnutí všech právních forem neziskových organizací nám poskytuje **zákon č. 586/1992 Sb., o dani z příjmu** ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon definuje neziskové organizace jako ty, které byly založeny za jiným účelem, než je podnikání. Dále existují právní normy vztahující se k jednotlivým právním formám neziskových organizací.¹⁶

Základní právní normou upravující fungování občanských sdružení je **zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů** ve znění pozdějších předpisů. Zde je ukotveno právo občanů sdružovat se bez povolení státu.¹⁷ Svoboda ke sdružování je také důležitým znakem fungování demokracie. Zákon zdůrazňuje také svobodu k vystoupení ze sdružení. Vedle občanských sdružení mluví tento zákon také o podmínkách vzniku spolků, společností a svazů.

Právní formě obecně prospěšné společnosti se věnuje **zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšné společnosti** ve znění pozdějších předpisů. Zákon zdůrazňuje, že služby jsou poskytovány všem uživatelům za stejných podmínek.

Fungování **nadací a nadačních fondů** upravuje **zákon č. 277/1997**. Tento typ neziskové organizace definuje zákon jako sdružení majetku (v tomto bodu se především liší od občanských sdružení, která jsou založena na sdružování osob) zřízená za účelem dosahování obecně prospěšných cílů (tyto cíle potom definuje § 1 jmenovaného zákona). U nadací se vyžaduje, aby disponovaly určitým finančním kapitálem, se kterým není dovoleno disponovat. U nadačního fondu tuto podmínku zákon neukládá.

Posledním právní normou, která nás bude k problematice neziskových organizací zajímat je **zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských**

¹⁵ Listina základních práv a svobod má v českém právním pořádku zvláštní postavení, je součástí ústavního pořádku, nikoliv však Ústavy.

¹⁶ Pro účely této práce jsem se ale rozhodla vybrat jen ty právní formy, u kterých lze předpokládat, že budou poskytovateli sociálních služeb - což jsou občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, nadace a nadační fondy, církve a náboženské společnosti.

¹⁷ Sdružování v politických stranách a hnutích ale upravuje jiná právní norma – zákon č. 424/1991 Sb.

společností. Círky musí být podle zákona registrovány, k čemuž je ale potřeba 10 000 zletilých členů, kteří mají trvalý pobyt v ČR.

Kromě těchto zákonů najdeme ve Sbírce řadu zákonů, které se neziskového sektoru dotýkají, ale jen okrajově, a to díky tomu, že neziskové organizace se v určitých směrech musí chovat stejně jako subjekty ziskové – jde např. o zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví nebo o zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.

6.2. Legislativní zakotvení sociální péče a sociálních služeb v ČR

Za milník legislativy sociálních služeb lze označit zákon o sociálních službách (**108/2006 Sb.**), který je platný od roku 2007 (tomuto zákonu byla věnována pozornost již v kapitole zabývající se charakteristikou sociálních služeb). Některá ustanovení zákona o sociálních službách se provádějí vyhláškou č. 505/2006 Sb. (a vyhláškou č. 239/2009 Sb., kterou se vyhláška č. 505/2006 Sb. mění). Se zákonem o sociálních službách úzce souvisí **usnesení vlády ČR č. 824 z 1. září 2004**, které při řešení otázek dostupnosti a kvality sociálních služeb ukládá ministerstvům povinnost používat metodu komunitního plánování.

S oblastí sociální péče a služeb jsou úzce provázány právní předpisy upravující postavení měst a samostatnou a přenesenou působnost městských částí, v Praze jde o **zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze** (spolu s obecně závaznou vyhláškou hlavního města Prahy č. 55/2000) a **zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů**.

V rámci celé republiky se obce s poskytováním sociální pomoci řídí především těmito zákony: **zákonem č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi** (s tímto zákonem souvisí **zákon č. 110/2006 Sb. o životním a existenčním minimu**), **zákonem č. 117/1995 o státní sociální podpoře**, **zákonem č. 100/1988 Sb. o sociálním zabezpečení** (a s ním související vyhláškou MPSV č. 182/1991 Sb.), **zákonem č. 114/1988 o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení** a samozřejmě již zmiňovaným **zákonem č. 108/2006 Sb. o sociálních službách**

Současná podoba zákona o sociálních službách je pro poskytovatele sociálních služeb v mnoha oblastech nejasná. Mezi tyto oblasti patří například: nedostatečné vymezení typů služeb, nejednoznačnost v definování standardů kvality sociálních služeb, oznamovací povinnost poskytovatelů sociálních služeb krajským úřadům, cenová regulace jednotlivých typů služeb. Primárním cílem zákona o sociálních službách by mělo být vytvoření

ekonomicky-právního prostředí, které by vytvářelo optimální podmínky pro rozvoj sociálních služeb. Tomuto rozvoji a zvyšování kvality sociálních služeb ale brání tyto skutečnosti: nejednoznačná definice standardů kvality sociálních služeb, subjektivní hodnocení a přístup inspektorů sociálních služeb, finanční nejistota a zpoždování čtvrtletních zálohových splátek státních dotací. České právní prostředí také nepřeje vzniku soukromých poskytovatelů sociálních služeb, kteří by vytvořili přirozenou konkurenci stávajícím poskytovatelům. Rozvoji sociálních služeb také nepřeje nestabilní politické prostředí

Zákon o sociálních službách přinesl mimo jiné zavedení příspěvku na péči, který měl zvýšit samostatnost jeho příjemců a vytvořit mezi poskytovatelem a uživatelem sociálních služeb vztah blízký se tržnímu chování. K tomu ale nedošlo. Dalším záměrem zákona o sociálních službách bylo zrušení státních dotací u služeb sociální péče, a to díky zavedení příspěvku na péči. Ukázalo se ale, že systém není možné bez dotací financovat.

Na druhou stranu ale zákon o sociálních službách přinesl i několik nesporných pozitiv, ke kterým patří: přesnější vymezení sociálních služeb a jejich typizace, zavedení standardů kvality sociálních služeb, které mají za následek celkové zkvalitňování poskytovaných služeb, stejné výchozí podmínky pro poskytovatele sociálních služeb bez ohledu na jejich právní subjektivitu. K zřehlednění situace na poli sociálních služeb přispělo samozřejmě i zavedení registru poskytovatelů sociálních služeb a definice vzdělanostních požadavků na osoby pracující v sociálních službách (tyto požadavky by tedy logicky měly vést k profesionalizaci sociálních služeb a zvyšování úrovně vzdělání jejich poskytovatelů). Zákon také nově zavádí **střednědobý plán rozvoje sociálních služeb** a povinnost krajů¹⁸ tento plán vypracovávat a předkládat Ministerstvu práce a sociálních věcí. Plán by měl být výsledkem aktivního zjišťování potřeb občanů konkrétního kraje. Na základě těchto Střednědobých plánů jsou potom přidělovány dotace ze státního rozpočtu. O dotaci musí každý poskytovatel sociálních služeb žádat v jednoročních intervalech (na její poskytnutí neexistuje právní nárok). Přidělené dotace se značně liší podle právní formy a zřizovatele poskytovatelů služeb, všeobecně platí, že subjekty zřizované krajem jsou preferované před obecními a neziskovými poskytovateli. Příkladem mohou být údaje z roku 2007: krajským zařízením bylo přiděleno 64% z celkového objemu dotací, obecním zařízením 14% a nestátním neziskovým subjektům 21% (WILDMANNOVÁ, 2007, s. 136). V této

¹⁸ Obce zpracovávají tento plán nepovinně.

souvislosti je třeba zmínit rok 2003, kdy na kraje přešly zřizovatelské kompetence sociálních ústavů a poskytovatelů sociálních služeb. Z tohoto důvodu prudce stouply prostředky přidělené kraji do sociální oblasti. V roce 2006 stouply prostředky poskytnuté neziskovým organizacím operujícím na poli sociálních služeb, a to ve všech rozpočtech. Příčinou je stárnutí populace a s ním spojená větší poptávka po sociálních službách (WILDMANNOVÁ, 2007, s. 144).

V problematice zavádění standardů kvality sociálních služeb je aktivním subjektem veřejné správy především MPSV, které vytvořilo řadu dokumentů zpřístupňujících tuto tematiku jak poskytovatelům, tak uživatelům sociálních služeb. Mezi tyto dokumenty, které jsou uveřejněné na webových stránkách MPSV patří mimo jiné: Zavádění standardů kvality sociálních služeb do praxe – Průvodce poskytovatele; Standardy kvality sociálních služeb – Příručka pro uživatele; Vybrané metody práce průvodců v zavádění standardů kvality sociálních služeb aj.

Závěrem můžeme říci, že celý systém sociálních služeb je díky zákonu 108/2006 Sb. transparentnější než před rokem 2007.

7. Vícezdrojové financování neziskového sektoru

Způsob financování neziskových organizací je dalším kritériem, podle kterého je můžeme členit (REKTOŘÍK, 2007, s. 41) na: organizace financované zcela z veřejných rozpočtů, organizace financované zčásti z veřejných rozpočtů, organizace financované z různých zdrojů a organizace financované především z výsledků realizace svého poslání.

S financováním neziskových organizací úzce souvisí pojem **fundraising**, který je možno definovat jako získávání finančních prostředků a hledání zdrojů, které by neziskové organizaci tyto prostředky poskytly. Fundraising zahrnuje různé metody a postupy, které mají za cíl získat prostředky na činnost neziskové organizace a naplnění jejího poslání (REKTOŘÍK, 2007).

Nejjednodušeji můžeme finanční zdroje neziskového sektoru rozdělit na veřejné a neveřejné (SKOVAJSA, 2010). V detailnějším pohledu pak mezi tyto zdroje patří: **veřejné zdroje** (státní dotace, veřejné zakázky, smlouvy o poskytování služeb, Nadační investiční fond, daňové a poplatkové zvýhodnění, finanční prostředky ze státních fondů), **dárcovství** (firemní, individuální, podpora jiných organizací neziskového sektoru – především nadací, příjmy z loterie a reklamy), **příjmy z vlastní činnosti** (platby za činnosti vyplývající ze statutu, prodej zboží nebo služeb, členské příspěvky, akcie, finanční investice), **zahraniční příjmy** (strukturální fondy EU, dary nebo finanční podpora od fyzických i právnických osob, které mají sídlo mimo ČR). Neziskové organizace by se měly zaměřovat na vícezdrojové financování, protože právě tento způsob financování jim zajišťuje alespoň jistou míru nezávislosti. Pokud je organizace závislá na jednom silném zdroji, vystavuje se hrozbě zániku v případě, že by o tento zdroj přišla. V globálním měřítku panuje trend, podle kterého by se měly organizace neziskového sektoru odpoutávat od státu a hledat si jiné zdroje než veřejné. Jednou z cest, jak tohoto „odpoutání“ docílit, je dlouhodobé partnerství mezi obchodní společnostmi a neziskovou organizací, jehož příkladem může být např. sdílený marketing.

Protože ale stále v naprosté většině případů převládá závislost neziskových organizací na státních zdrojích, budu se v následujících podkapitolách věnovat právě jim, konkrétně pak státní dotační politice, která zaujímá největší část veřejných financí rozdělovaných neziskovému sektoru.

7.1. Systém veřejného financování – Státní dotační politika

Systém veřejného financování má centralizovaný charakter a velká část dotací plyne do neziskového sektoru z centrálních orgánů veřejné správy (ministerstev). Díky tomu se dostávají do nevýhody regionální neziskové organizace, které nemají možnost u těchto centrálních orgánů sídlících v Praze lobovat nebo to pro ně vzhledem k jejich poslání ani nemá význam. Tyto organizace se pravděpodobně obrátí spíše na orgány místní samosprávy (kraje) (ŠKARABELOVÁ, 2002, s. 38). Je tedy třeba rozlišovat dotace ze státního rozpočtu na centrální úrovni a dotace z rozpočtů krajů a obcí. Z celkového pohledu lze říct, že stát je pro neziskový sektor natolik významným zdrojem financí, že mezi oběma sektory musí docházet ke značné míře spolupráce (FRIČ, 2000).

Dotační politiku můžeme charakterizovat jako rozhodnutí vlády rozdělit organizacím občanské společnosti ročně určitý objem peněz z veřejných rozpočtů (SKOVAJSA, 2010, s. 154). V rámci státní dotační politiky jsou neziskovému sektoru přidělovány prostředky ze státního rozpočtu, a to na celostátní a regionální úrovni ve vyhlášených hlavních oblastech státní dotační politiky. Tyto oblasti navrhuje Rada vlády pro nestátní neziskové organizace v dokumentu *Návrh Hlavních oblastí státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím*, který následně schvaluje vláda. Vláda takto upřesňuje oblasti služeb, které hodlá nakupovat a podporovat. Realizaci dotačních řízení jednotlivých ministerstev mapuje dokument *Informace o realizaci Hlavních oblastí státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím*.¹⁹ Dotační politika vychází ze schválených *Zásad vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu ČR nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy*,²⁰ které nám mimo jiné říkají, že dotace může být poskytnuta až do výše 70% celkově žádané částky. Je třeba zdůraznit, že neziskové organizace žádají vždy o dotace na konkrétní projekt.

Dotace (i ty mimo režim státní dotační politiky) mají ale základní charakteristické rysy a vycházejí z velkých a malých rozpočtových pravidel. Dotační tituly vyhláší ústřední orgány (ministerstva), kraje a obce. Na poskytnutí dotace neexistuje právní nárok, jde čistě o rozhodnutí orgánu vyhlášujícího dotační titul.

FRIČ (2000, s. 44) také upozorňuje na dilema ve vnímání státní podpory poskytované neziskovým organizacím. Prozatím se používá výhradně termín „dotace“. Definice dotací

¹⁹ Tento dokument je na webových stránkách dostupný zatím jen pro rok 2009. Jde o usnesení vlády ČR ze dne 14. června 2010 č. 463.

²⁰ Zásady pro rok 2010 jsou zveřejněny jako Usnesení vlády ČR ze dne 1. února 2010 č. 92.

ale nevystihuje situaci, kdy nezisková organizace poskytuje takovou službu, kterou by bez ní musel zabezpečovat stát. V této situaci by proto bylo vhodnější mluvit o něčem, co se spíše blíží státní zakázce než dotaci. Dotace by se pak vztahovala na neziskové organizace poskytující služby přesahující rámec povinností státu. Logické by tedy bylo, aby ministerstva začala neziskové organizace podílející se na úkolech veřejné správy (a oblast sociálních služeb je čítankovým příkladem takových úkolů) podporovat formou státních zakázek. Pokud nedojde k této změně, budou neziskové organizace státem nadále bity a svým způsobem zneužívány.

8. Modely vztahů neziskového a veřejného sektoru

Tato kapitola si klade za cíl vyložit, jakých podob může nabývat vztah neziskového sektoru a státu. Této problematice se v českých podmínkách věnuje především významný teoretik neziskového sektoru Pavol Frič, na kterého bude proto v následujícím textu často odkazováno. Pokud jde o vztah těchto dvou sektorů, pokládá si Frič otázku, kterou současně uvozuje jednu ze svých publikací a která je velmi důležitá i pro tuto práci:

„Jestliže se Česká republika snaží přibližovat se svým západním vzorům a pěstovat tržní ekonomiku a sociální stát, nebude jistě od věci položit si otázky, jaký je vlastně vztah státu a neziskového sektoru a jaký vliv mají neziskové organizace na formování a realizaci veřejné politiky.“ (FRIČ, 2000, s. 13)

Veřejnou politikou rozumí FRIČ (2000, s. 20) proces tvorby a realizace rozhodnutí, které ve veřejném zájmu činí politici a úředníci.

Nejobecněji můžeme vztahy mezi státem a neziskovým sektorem dělit na kooperativní a konfliktní. Kooperativní modely vztahů vychází z teorie vzájemné závislosti (nebo také Interdependence Theory), o které už bylo v této práci pojednáno v kapitole o teoriích neziskového sektoru. Pokud jde o kooperativní vztahy, existují dva scénáře: **scénář průběžné spolupráce**, ve kterém neziskový sektor monitoruje společensky problematické oblasti, upozorňuje na ně stát, který následně vytváří programy mající za úkol tyto problémy řešit. Na těchto programech se často neziskové organizace aktivně podílí. Stejně tak ale může nastat situace, kdy stát vyzve neziskovou organizaci, aby se v určité oblasti začala více angažovat. Druhou možnou variantou kooperace je **scénář odložené spolupráce**, kdy stát v problematických oblastech nečiní žádná opatření a řešení se proto ujímá neziskový sektor. Stát obvykle nejprve s aktivitami neziskového sektoru nesouhlasí, ale toleruje je a postupně pak přechází do aktivní role a na řešení problému se snaží participovat a neziskovým organizacím pomoci.

Scénář konfliktu úzce souvisí s existencí tzv. státního neziskového sektoru, tedy příspěvkových a rozpočtových organizací, které jsou konkurencí pro nestátní neziskové organizace, zvláště v oblasti služeb, které poskytují oba typy neziskových organizací (výsadní postavení příspěvkových organizací je zachováno především v oblastech školství, sociální péče a zdravotních služeb). Tento konfliktní scénář se pak dá popsat následovně: neziskové organizace přicházejí s novými problémy a metodami jejich řešení, stát se ale

k aktivitám neziskových organizací staví negativně a místo toho podporuje „své“ rozpočtové a příspěvkové organizace – ty ale postupem času přecházejí na metody neziskových organizací. Neziskové organizace ale stále poukazují na zkosnatělost příspěvkových organizací, která jim brání v dokonalé aplikaci nových metod. Výsledkem je nejednota veřejné politiky.

Jiný pohled na vzájemné vztahy neziskového sektoru a státu nabízí Skovajsa (2010, s. 90-109), podle které existují tři modely vztahů mezi státem a neziskovým sektorem: **model poptávky a nabídky** (který je založen na stejných tezí jako teorie vládních a tržních selhání vyložených v kapitole Základní teorie neziskového sektoru, proto se mu není třeba věnovat další prostor; pod tento model spadá i často zmiňovaná teorie tržního výklenku), **model občanské společnosti a sociálních hnutí** a **model režimů sociálního státu**. Podrobněji bude vyložen poslední z těchto modelů, neboť dle prostudované literatury je nejbližší české praxi a nejvíce koresponduje se zaměřením této práce. Pod tento model spadá **teorie sociálních počátků neziskového sektoru**, jejímiž autory jsou již mnohokrát zmiňovaní Salamon a Anheier a která sleduje velikost neziskového sektoru poskytujícího sociální služby a výši sociálních výdajů státu. Na základě těchto dvou ukazatelů pak Salamon s Anheierem²¹ rozlišují čtyři modely vztahů mezi státem a neziskovým sektorem (jinými slovy také čtyři typy sociálního státu): *liberální model*, ve kterém je neziskový sektor rozsáhlý a sociální výdaje státu nízké. Dominantní sociální silou je především střední třída, která podporuje občanskou společnost. Tento model je typický především pro USA. Protikladem liberálního modelu je *sociálnědemokratický model*, ve kterém je činnost neziskového sektoru na poli sociálních služeb nízká a naopak sociální výdaje státu vysoké. Role občanského sektoru je pouze zbytková (s tímto modelem koresponduje výklad sociálního státu, kterému byl věnován závěr čtvrté kapitoly této práce). Tento model se prosadil především ve skandinávských zemích a prosadil se hlavně díky převaze stran zastupujících dělnickou třídu. Třetím typem sociálního státu je *korporativistický model*, pro který je typický velký servis ze strany neziskových organizací, ale zároveň vysoké státní sociální výdaje. Stát zajišťuje sociální služby obvykle prostřednictvím sítě neziskových organizací. Tento model se snaží prosazovat princip subsidiarity a je typický pro Německo a Rakousko. Opakem korporativistického modelu je *etatistický model*, pro který je charakteristický malý rozsah činnosti neziskových organizací a nízké sociální výdaje státu.

²¹ SALAMON – ANHEIER 1998

Tento model reprezentuje Japonsko, kde je sociální zabezpečení poskytováno firmami nebo rodinami.

Teorii sociálních počátků a z ní vyplývající čtyři podoby sociálního státu lze zjednodušeně vyjádřit následujícím schématem:

Sociální stát	výdaje	Sektor servisních neziskových organizací	
		<i>malý</i>	<i>velký</i>
<i>nízké</i>		etatistický	liberální
<i>vysoké</i>		sociálnědemokratický	korporativistický

Dle: SKOVAJSA 2010, s. 47, pro účely práce upraveno.

Aplikovat teorii sociálních počátků na ČR ale není zcela jednoduché díky historickému vývoji a protichůdným vlivům, které naši republiku formovaly. Předrevoluční období bychom mohli nejjednodušeji nazvat nedemokratickou modifikací sociálnědemokratického modelu. Po roce 1989 se spolu s demokratizací začínají v české společnosti prosazovat liberální i korporativistické vlivy, díky kterým řadíme ČR ke smíšeným typům vztahu mezi neziskovým sektorem a státem.

Vedle teorie sociálních počátků zahrnuje model režimů sociálního státu i *neoinstitucionální model*, pro který je stěžejní tvrzení, že stát hraje klíčovou roli v nastavení podmínek pro fungování neziskových organizací. Tato teorie také stírá rozdíly mezi státem a neziskovým sektorem.²² Neoinstitucionální teorie vnímá občanský sektor, trh a stát synergicky. Veřejný a soukromý sektor si navzájem pomáhají. To, jaký sektor vybereme pro poskytnutí určité služby, je otázkou konkurence a škály nabízených služeb, nejen otázkou selhání trhu.²³

8.1. Partnerství státu a neziskového sektoru a jeho modely

Dosud vyložené modely vztahů mezi veřejným a neziskovým sektorem mají ale jeden rys společný – **asymetrii, která je opakem partnerství**. I v případě kooperativních vztahů jsou vždy neziskové organizace tím slabším z obou článků a z pohledu státu plní především servisní funkci (o které již bylo pojednáno v předešlých kapitolách), tedy doplňují nabídku státních služeb v oblastech, kde státní organizace nepůsobí nebo ani

²² Například formou personálního prorůstání, které zmiňuje i Frič (2000), a o kterém bude ještě pojednáno v kapitole o vzájemných vztazích veřejného a neziskového sektoru.

²³ Uplatnění těchto principů v praxi by mělo být cílem i pro ČR, ale je otázkou, zda je tato situace v české praxi reálná, případně z jaké části.

působit nechtějí. Proti tomuto chápání vymezení rolí ale pochopitelně neziskové organizace bojují a usilují naopak o partnerství. Pro další výklad je nezbytné definovat pojem partnerství. K tomuto účelu jsem se rozhodla použít tři návrhy Výboru pro regiony Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, které byly uveřejněny v dokumentu Zhodnocení koncepce podpory rozvoje neziskového sektoru (vytvoření definice pojmu partnerství je jedním z cílů tohoto Výboru, i proto je v této otázce kompetentním zdrojem informací):

- 1) *Partnerství znamená společný cíl a zájem, těsnou spolupráci a společnou zodpovědnost za společné projekty, vzájemnou podporu a důvěru, vzájemné zohlednění potřeb, rovné postavení partnerů, vyšší výkon při realizaci různých projektů a jejich větší transparentnost. Důležitá je vzájemná informovanost a výměna zkušeností pro lepší vhled do problematiky oboru činností partnera, a tím zkvalitnění další spolupráce. Je také velice důležité definovat, kdo bude partnerem/partnery.*
- 2) *Partnerství NNO a veřejné správy je taková forma spolupráce, kdy NNO a veřejná správa realizují projekty nebo programy, které jsou evidentně a prokazatelně prospěšné pro společnost, ať již na obecní, mikroregionální, krajské i celostátní úrovni. Takové projekty mají být transparentně zveřejňované, aby mohla veřejnost mohla i kriticky hodnotit, zda pojem partnerství v konkrétní formě není prázdný. Efekt partnerství mohou potvrdit jedině výsledky, ať již průběžné nebo docílené po skončení projektu nebo programu partnerství. Spolupráce v rámci partnerství musí být vzájemně výhodná a musí ve svém důsledku přinést více, než kdyby partneři pracovali samostatně (synergický efekt). Partnerství musí mít společenský dopad. Bez toho nemá partnerství smysl.*
- 3) *Partnerství je vztah (dialog), v případě zájmu dvou či více subjektů, které jsou rovnocenné a mají přiměřeně rovné podmínky. Partnerství vzniká na dobrovolném zájmu všech zúčastněných. Partnerství je především pocit a je těžké ho vymáhat.*

Výtahem z těchto tří definic pak můžeme dojít ke zkrácenému závěru, že **partnerství je takový typ spolupráce, který vzniká na dobrovolném zájmu a ve kterém mají partneři rovné postavení a sdílejí společné cíle. Tito partneři společně realizují projekty, které jsou prokazatelně prospěšné pro společnost. Partnerství musí být vzájemně výhodné.**

Salamon a Anheier (In FRIČ, 2000, s. 27-28) rozlišují tři modely partnerství neziskového sektoru a státu: prvním z nich je **německý korporativní model**, ve kterém je účast neziskových organizací na veřejné politice zajištěna vznikem kooperačního orgánu, jehož členy jsou zástupci neziskových organizací. Vláda je povinna s tímto orgánem konzultovat své legislativní záměry. Druhým modelem partnerství je **model zájmových skupin**, který se prosadil především v USA. Tento model se vyznačuje neformálností partnerství obou stran. Neziskové organizace nemají pro ovlivňování veřejné politiky žádnou formální cestu, ani zde nefigurují střeškové organizace reprezentující celý neziskový sektor. Třetí formou partnerství je **model střední cesty**, který se uplatňuje například ve Velké Británii. V tomto modelu sice neexistuje poradní orgán složený ze zástupců neziskového sektoru, který by jednal s vládou, ale přesto jsou zde patrné snahy o formalizování spolupráce mezi státem a neziskovými organizacemi. Státní instituce jsou povinné deklarovat požadavky na neziskové organizace a tím jim umožnit ucházet se o účast v programech, které státní instituce vyhlašují. Ve vztahu mezi oběma sektory navíc figurují orgány, které koordinují vzájemnou spolupráci (jde o státní orgány, ale i neziskové organizace).

Neziskové organizace mají několik cest, kterými mohou vstupovat do veřejné politiky (FRIČ, 2009, s. 29). Základní z nich je mobilizování vlivu, kterým disponují, a to například připomínkováním dokumentů typu územního plánu města nebo koncepce rozvoje města (jde tedy o spolupráci při tvorbě strategických dokumentů). Jde jen o aktivitu konkrétní neziskové organizace a její snahu informovat se o průběhu těchto procesů. Další významnou příležitostí k zásahu do veřejné politiky je osobní setkání zástupců neziskové organizace a státní správy. K takovým setkáním dochází nejčastěji při veřejných slyšeních, veřejných zasedáních samosprávních orgánů nebo při návštěvách veřejných činitelů. Je důležité zdůraznit, že setkání obou stran nemusí být iniciováno jen úředníky a že i samotná nezisková organizace může zorganizovat setkání s politiky a úředníky, zvláště pak na místní úrovni. Nejvýznamnější šancí neziskových organizací v ovlivňování veřejné politiky je ale účast na samotném rozhodovacím procesu. Tato spolupráce je navíc formalizovaná a i tím je doložena její váha. Konkrétně jde například o účast v expertních komisích nebo v poradních orgánech vlády, ale i v pracovních skupinách při orgánech místní samosprávy. V rámci těchto forem spolupráce mají neziskové organizace příležitost spoluvytvářet strategické dokumenty. V této situaci je ale postavení neziskové organizace lepší než ve výše zmiňovaném připomínkování strategických dokumentů.

Konkrétním příkladem partnerství mezi neziskovým sektorem a veřejnou správou je realizace procesu **komunitního plánování sociálních služeb**, které se zakládá na principu triády – účasti zadavatelů, poskytovatelů a uživatelů na celém procesu. Komunitní plán je tedy výsledkem dynamického procesu založeného na účasti co nejširší komunity a na zjišťování jejích názorů a potřeb. Výsledkem by mělo být efektivnější plánování sociálních služeb. Přestože se principy této metody dají uplatnit na širokou škálu služeb, prozatím se prosazuje především na poli sociálních služeb. Čtvrtým případným partnerem procesu komunitního plánování jsou zaměstnavatelé a úřady práce, díky kterým by byl celý proces ještě ucelenější a jeho výsledky lepší.

8.2. Spolupráce neziskového a veřejného sektoru v praxi

FRIČ (2000) na základě analýzy rozhovorů se zástupci neziskových organizací a orgánů veřejné správy zmapoval vzájemnou spolupráci obou sektorů. Z této analýzy jsem se rozhodla vybrat alespoň některá autorova zjištění:

Obě strany se shodují, že ke konfliktům dochází zřídka a převládá spolupráce, ať už více či méně úspěšná. Z celkového pohledu hodnotí vzájemnou spolupráci lépe neziskové organizace než zástupci veřejné správy, na nejnižší úrovni se ale ze strany zástupců obce naopak vyskytuje velmi kladné hodnocení této spolupráce.

Spolupráce zástupců obou stran je nejúspěšnější na nejnižší (lokální) úrovni, kde se také nejvíce uplatňuje **fenomén personálního prorůstání**, jehož typickým příkladem může být starosta menší obce, který je současně členem nějaké z místních neziskových organizací. V menších obcích je obvyklá i taková forma personálního prorůstání, kdy jsou neziskové organizace zdrojem budoucích zastupitelů obce a nezisková organizace slouží jako forma „přípravky“ pro činnost ve veřejné politice obce. Tento fenomén se ale uplatňuje i na centrální úrovni v rámci ministerstev, příkladem mohou být členové ekologických hnutí, kteří se následně nechali zaměstnat Ministerstvem životního prostředí. Je jen logickým následkem, že takový úředník je následně mnohem nakloněnější rozvoji spolupráce s neziskovými organizacemi. Jiným příkladem personálního prorůstání může být uplatnění státních úředníků v dozorčích radách neziskových organizací nebo v roli hodnotitelů grantových žádostí adresovaných nadacím. Opomenout nelze ani stáže, které si mohou zástupci obou stran nabídnout a následně z nich čerpat ve své práci.

Zástupci neziskových organizací zdůrazňují **závislost úspěšné spolupráce s orgány veřejné správy na osobnosti konkrétního úředníka**. To dokládá i následující citát: „Je

to opravdu problém osobnosti toho úředníka. Když moc chce, tak má skutečně možnosti, jak nám pomoci, a když se 'zapškne' a nechce, tak nám to může všechno kazit.“ (FRIČ, 2000, s. 36)

Neziskové organizace pociťují ve vztahu s veřejnou správou asymetrii, která je zapříčiněná jejich finanční závislostí na veřejných zdrojích a která brání partnerství. Někteří zástupci neziskových organizací se dokonce označili za prosebníky. Naopak úředníci a politici považují vztahy s neziskovým sektorem častěji za partnerský a negativní dopad finanční závislosti nevnímají natolik silně, aby byl překážkou partnerského vztahu.

Frič (2000) také upozorňuje na to, že mnohdy je na obou stranách ochota ke spolupráci, ale překážkou jsou finanční limity, proto je třeba rozlišovat, který z těchto důvodů za nízkou mírou spolupráce, příp. partnerství stojí. Veřejná správa by tedy ráda podporovala projekty neziskových organizací a budovala partnerství, ale nemá k tomu v rozpočtu dostatek prostředků. Druhým typem finančního problému, který nastává mezi oběma stranami, je čerpání prostředků neziskových organizací na sociální politiku obce.²⁴

Dalším problémem ve vztahu obou sektorů je absence formálních pravidel spolupráce, která vede k tomu, že úspěch spolupráce závisí na konkrétních jednotlivcích, což už bylo zmíněno. Ani z jedné strany ale nepřicházejí snahy o vytvoření dokumentu, který by zakotvoval principy spolupráce mezi neziskovými organizacemi a orgány veřejné správy. Tento záměr prosazuje pouze Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, která si vytvoření takového dokumentu vytyčilo jako jeden ze svých cílů v již zmíněném dokumentu z roku 2009 Zhodnocení koncepce podpory rozvoje neziskového sektoru. Naopak v oblasti financování neziskových organizací určitá pravidla existují, byť není zcela jednotný a pravidla přidělování dotací se na jednotlivých ministerstvech liší. Stejná nejednota panuje i na úrovni místní samosprávy. Základem je vždy grantový systém, ale některé orgány veřejné správy přihlížejí i k jiným kritériím, případně nechávají prostor úvaze konkrétních úředníků, kteří se tedy podílejí na konečném rozhodnutí o příjemcích dotací. V oblasti financování se neziskové organizace shodují v tom, že by velmi uvítaly formalizaci pravidel přidělování dotací, které by eliminovalo neformální kontakty a vliv úředníků.

²⁴ Například stát přispívá na určitou sociální službu pouze 70% a zbylých 30 tedy logicky zbývá na neziskovou organizaci, která danou službu poskytuje.

9. Shrnutí polostrukturovaných rozhovorů vedených se zástupci neziskových organizací a veřejné správy operujících na území městské části Praha 14 na poli sociálních služeb – výzkumná zpráva

Následující část práce se věnuje zmapování konkrétních případů spolupráce mezi neziskovým sektorem jakožto poskytovatelem sociálních služeb a městské části Praha 14. Oproti původnímu zadání jsem se věnovala jen jedné městské části místo dvou. Důvodem byly problémy v komunikaci a nedodání slíbených dokumentů, které vyvstaly v průběhu jednání s druhou městskou částí, Prahou 19. Zástupkyně městské části mi poskytla informace, které se tématu práce týkají jen okrajově a na konkrétní otázky spolupráce s neziskovými organizacemi a poskytování sociálních služeb odpovídala jen ve velmi obecné rovině. Tyto informace jsem proto nemohla pro účely práce použít. Vinou časové tísně jsem se už nestihla věnovat jiné městské části a jako náhradní řešení jsem tedy zvolila podrobné zkoumání pouze jedné městské části.

Mým motivem pro výběr městské části Praha 14 byla především skutečnost, že jsem zde dvacet let žila, sledovala místní veřejné dění a zdejší komunitní život jsem považovala za poměrně čilý, navíc často podporovaný městskou částí. I proto jsem se rozhodla výběrově probádat fungování místních neziskových organizací poskytujících sociální služby. Praha 14 je z velké části tvořena panelovými sídlišti, což už samo o sobě napovídá, s jakými problémy se neziskové organizace i úřad městské části mohou potýkat v sociální oblasti (romská menšina, kriminalita mladistvých, drogově závislí).

Praktická část práce byla zpracována formou polostrukturovaných rozhovorů, které jsem s respondenty provedla na základě předem připravených dotazů.²⁵ Každý rozhovor trval zhruba dvě hodiny a jeho výstupy jsem si zaznamenávala písemně. Názory koordinátora komunitního plánování sociálních služeb jsem získala prostřednictvím emailové konverzace, v tomto jediném případě nedošlo k osobnímu setkání.

Cílem provedených polostrukturovaných rozhovorů bylo zjistit, jak vnímají zástupci neziskových organizací vztah s veřejnou správou a zda tuto spolupráci považují za partnerství. Tato spolupráce pak byla zkoumána detailněji a respondenti měli charakterizovat spolupráci s orgány veřejné správy, ať už na centrální nebo místní úrovni, a popsat, jakými konkrétními kroky je tato spolupráce naplňována. Dalším tématem

²⁵ Soubor otázek, na kterých se rozhovory zakládaly, jsou součástí přílohy.

rozhovorů bylo financování chodu neziskové organizace a případné problémy plynoucí z nedostatečných finančních prostředků. Pozornost byla věnována i problémům, se kterými se neziskové organizace potýkají, samotné činnosti a poslání dané organizace a jejich případným proměnám, ke kterým mohlo dojít v průběhu času jejího fungování. Forma polostrukturovaných rozhovorů byla zvolena záměrně, protože ponechává zástupcům neziskových organizací dostatek prostoru a možnost zaměřeni se na témata, která jsou pro ně palčivá. I to byl jeden z důvodů, proč například na některé dotazy ani nedošlo a naopak některým tématům byla věnována značná pozornost.

První neziskovou organizaci jsem si vybrala kvůli širokému spektru služeb, které poskytuje, a také pro provázanost její činnosti s problémy postihujícími městskou část Praha 14 – tyto problémy už byly popsány výše v této kapitole. Druhá zkoumaná organizace je velmi specifická už díky své právní formě - jde totiž o příspěvkovou organizaci Paprsek, tedy státní typ neziskové organizace. Přestože v této práci bylo tomuto typu neziskových organizací věnováno minimum pozornosti, rozhodla jsem se zařadit ji do polostrukturovaných rozhovorů z následujícího důvodu - zmiňovaná organizace si na podporu vlastní činnosti založila vlastní občanské sdružení a tím došlo k zajímavému propojení státního a nestátního neziskového sektoru. Právě toto propojení pak bylo jedním z nosných témat provedeného rozhovoru. Samozřejmě ale byla zachována podmínka, že organizace poskytuje sociální služby; v tomto případě jde o denní stacionář pro kombinovaně postižené klienty. Tato příspěvková organizace má několik pražských „poboček“, z nichž dvě jsou situovány na Praze 9. Důvodem pro realizaci hned dvou rozhovorů bylo mírně odlišné zaměření každého z nich (první z nich se věnoval Paprsku jako celku a jeho ekonomickým poměrům, druhý pak výhradně fungování hloubětínského střediska). Problematiku partnerství neziskového sektoru a veřejné správy v městské části Praha 14 doplnil i pohled druhé strany, tedy veřejné správy. Této úlohy se pro účely práce zhostil koordinátor komunitního plánování sociálních služeb Prahy 14.

Posledním respondentem byl prezident Asociace poskytovatelů sociálních služeb. Tématem tohoto rozhovoru²⁶ byla především legislativa sociálních služeb a problémy, se kterými se celý systém sociálního zabezpečení potýká. Přestože se tento rozhovor nevztahuje k vybrané městské části, celé téma práce dle mého názoru vhodně doplňuje.

²⁶ Dotazník, na kterém se rozhovor zakládal, je součástí přílohy.

9.1. Poskytování sociálních služeb v městské části Praha 14 a její charakteristika²⁷

Praha 14 je jednou z 57 městských částí hlavního města Prahy. Nachází se na severovýchodním okraji Prahy na území, které zahrnuje původní historické obce Kyje, Hloubětín a Hostavice a v nedávné době vzniklá sídliště Černý Most I a II. Správní obvod Praha 14 zahrnuje také městskou část Dolní Počernice. Aktuálně má Praha 14 40 502 obyvatel.²⁸ Praha 14 je charakteristická nízkým počtem seniorů a celkově je třetí nejmladší pražskou městskou částí. Díky tomuto faktu se městská část zaměřuje na poli sociálních služeb na služby sociální prevence a terénní programy. Dalším aspektem, který významně ovlivňuje strukturu obyvatel městské části, je vysoká migrace, která dosahuje až 5% ročně. Městská část se proto věnuje i programům pro cizince, které se zaměřují na prevenci sociálního vyloučení a celkovou integraci této skupiny obyvatel. Městská část Praha 14 musí čelit problémům lokalit s nízkým sociálním statutem, které přispívají k rozvoji terénních sociálních služeb. Kromě již zmíněných sociálních služeb realizuje městská část program primární prevence, který probíhá formou přednášek na všech základních školách v Praze 14 a který je založen na praktickém nácviku konkrétních situací. V rámci komunitního plánování sociálních služeb pojmenovala městská část následující cílové skupiny sociálních služeb: zdravotně postižení a senioři, rodina, děti a mládež a romské etnikum. Poskytované sociální služby dělí městská část z hlediska dostupnosti a poptávky na čtyři skupiny, jednou z nich jsou například rozvojové služby, které zatím nejsou na území Prahy 14 dostupné nebo nemají dostatečnou kapacitu, ale jejich poskytování je pro městskou část velmi důležité, proto plánuje zřízení subjektů poskytujících dané služby. Pokud jde o počet uživatelů sociálních služeb, jde o těžko odhadnutelný ukazatel, a to především díky službám sociálního poradenství nebo azylovým domům, u kterých je velmi problematická evidence jejich uživatelů a navíc je často žádoucí anonymita klientů (příkladem mohou být azylové domy pro týrané ženy). Podle Katalogu sociálních a návazných služeb a volnočasových aktivit operuje na území Prahy 14 12 poskytovatelů sociálních a návazných služeb (celkem je uvedeno 34 poskytovatelů, ale jen zmiňovaných 12 má sídlo na území Prahy 14. Se zbylými poskytovateli existuje domluva, že své služby budou poskytovat i občanům Prahy 14).²⁹

Pokud jde o granty, poskytuje městská část jednoleté i dvouleté granty, které jsou ojedinělou záležitostí. Granty se také dělí podle jejich výše, městská část přiděluje granty

²⁷ Založeno na rozhovoru s koordinátorem sociálních služeb Prahy 14

²⁸ Údaj k 31. 5. 2011, zveřejňováno na webových stránkách Prahy 14.

²⁹ Dle vyjádření úřednice ze sociálního odboru městské části Praha 14.

buď do výše 50 tisíc korun, nebo nad tuto hranici. Kromě oblasti sociálních služeb realizuje městská část i grantové schéma programu „Příspěvek na zajištění služby“. Je ale třeba zdůraznit, že sociální služby v Praze 14 jsou městskou částí jen „dofinacovávány“ a hlavní část dotací poskytovatelů plyne z Magistrátu hlavního města Prahy a Ministerstva práce a sociálních věcí.

Městská část Praha 14 při realizaci své politiky sociálních služeb hojně spolupracuje s neziskovými organizacemi.

9.2. Občanské sdružení Jahoda

Jahoda je nezisková organizace, která pomáhá ohroženým dětem a rodinám. Byla založena v roce 1997 a sídlí v Praze na Černém Mostě (MČ Praha 14). Své cíle realizuje prostřednictvím čtyř programů: Rodinné centrum Jahůdka, které je určeno nejmenším dětem a jejich rodičům; nízkoprahový klub Jahoda pro děti od 6 do 15 let; nízkoprahový klub Džagoda pro děti a mládež od 12 do 18 let a terénní program pro děti a mládež. Kromě prvního jsou všechny programy registrovanou sociální službou. Primárním cílem občanského sdružení a jeho aktivit je pomoc sociálně znevýhodněným dětem a vytváření aktivit pro děti a mládež, kteří tráví většinu svého času v ulicích sídliště a kteří mají problémy v rodině nebo ve škole. Právě prostředí typického sídliště na okraji Prahy hrálo nejdůležitější roli při vzniku tohoto sdružení a také při specifikaci jeho cílové skupiny. Tento klub tedy přirozeně slouží i pro setkávání rodičů, kteří mají chuť zapojit se do místního komunitního života. Maminky, které vedou dopolední programy, jsou zvláštním druhem dobrovolníků, protože jejich dobrovolná činnost většinou vyplývá přirozeně z času stráveného v klubu v roli klientů.

9.2.1. Shrnutí rozhovoru³⁰ s vedoucí nízkoprahových programů občanského sdružení Jahoda

V současnosti Jahoda eviduje za dobu svého fungování 600 klientů,³¹ z nichž 95% pochází z Prahy 14, tedy lokality, kde sdružení působí. V současnosti má toto občanské sdružení 8 pracovníků a může se pochlubit nízkou fluktuací. Jahoda klade důraz na to, že je organizací pružnou, přizpůsobuje se potřebám své cílové skupiny³² a reaguje na vývoj, kterým prochází lokalita jejího působení (tzn. sídliště Černý Most). Pokud jde o spolupráci

³⁰ Rozhovor byl uskutečněn 14. 2. 2011.

³¹ Počítány jsou jen děti a mladiství, někteří ale využijí služby klubu pouze jednorázově, nemusí jít o stálé klienty.

³² To se projevilo například vznikem nízkoprahového klubu Džagoda, který zareagoval na „stárnutí“ klientů, kteří dříve využívali služeb Jahody.

s jinými neziskovými organizacemi mající podobné poslání a působící na Praze 14, spolupracuje Jahoda s Komunitním centrem Motýlek,³³ resp. jeho nízkoprahovým klubem Pacifik, a s občanským sdružením Neposeda, které sídlí v sousední městské části, Běchovicích. Kromě těchto organizací udržuje sdružení styky s Farní charitou a občanským sdružením Eset-Help, které se zaměřuje na drogově závislé a pomáhá Jahodě řešit případy konkrétních uživatelů návykových látek. Česká asociace streetwork pořádající školení zaměřené především na nízkoprahové služby a terénní programy je další neziskovou organizací, se kterou Jahoda úzce spolupracuje.

Respondentka nemá dojem, že by Jahoda kompenzovala služby, které stát nezvládá dostatečně zajistit, naopak jejich vztah charakterizovala jako vzájemné doplňování. V podobném duchu byl charakterizován i vztah s městskou částí a jejím sociálním odborem. Spolupráce mezi oběma stranami prý funguje výborně a respondentka neváhala vzájemnou spolupráci označit jako partnerství, kterému neškodí ani finanční nesoběstačnost Jahody a její závislost na veřejných zdrojích. V tomto případě tedy můžeme vzájemné vztahy označit za nadstandardně dobré, na čemž má podle respondentky velkou zásluhu i koordinátor komunitního plánování sociálních služeb na Praze 14. Pokud jde o příklady konkrétní spolupráce s městskou částí, můžeme jmenovat účast zástupců Jahody na komunitním plánování sociálních služeb, a to formou členství v pracovních skupinách,³⁴ spolupráci na plánu sociálních potřeb a při tvorbě katalogu sociálních služeb poskytovaných městskou částí Praha 14.³⁵ Kromě těchto forem spolupráce upozorňuje Jahoda městskou část na aktuální problémy a navrhuje jejich řešení. Jahoda také pro sociální odbor městské části vypracovává zprávy o své činnosti a problémech, kterými se aktuálně zabývá. Naopak městská část dává občanskému sdružení doporučení při jeho účasti v různých projektech, diskutuje s jeho zástupci způsoby a možnosti poskytování služeb a snaží se získat finanční prostředky na rozvoj terénních programů. Jahoda nemá zkušenosti s členstvím v expertních skupinách nebo poradních orgánech vlády a neúčastní se ani besed s vedením radnice, zástupkyně Jahody to odůvodnila tím, že sdružení nemá politické ambice. Ke kontaktu s Magistrátem dochází pouze v rámci schůzí svolaných za účelem řešení aktuálních problémů.

Roční rozpočet Jahody vyčíslila respondentka na 4 miliony korun, z toho 3,5 milionu pochází z dotací a grantů. Největší část dotací pochází z Ministerstva práce a sociálních

³³ <http://www.motylek.org/>

³⁴ Konkrétně jde o pracovní skupiny děti a rodina nebo etnické menšiny.

³⁵ Obálka katalogu a jeho úvodní slovo jsou součástí přílohy.

věcí, zbytek je hrazen Městskou částí Praha 14 a Magistrátem hlavního města Prahy. Jahodu finančně i formou věcných darů podporuje i řada firem, například Ogilvy,³⁶ Tesco a Albi. Dalším zdrojem financí jsou nadace a nadační fondy, v minulosti Jahodu podpořil například Nadační fond Albert,³⁷ Nadace Naše dítě nebo Divoké husy.

Do budoucna by Jahoda ráda rozšířila lokalitu svého působení, prohloubila terénní program, získala prostředky pro personální nárůst a našla činnost, které by zvýšily její příjem a tím i soběstačnost. Sdružení ale naopak muselo upustit od akcí pro veřejnost snažící se probudit zájem občanů o místní komunitní život. O tyto akce bohužel nebyl zájem.

9.3. Dětské centrum Paprsek

Dětské centrum Paprsek je příspěvkovou organizací zřizovanou Magistrátem hlavního města Prahy. Paprsek se zabývá především komplexní péčí o mentálně a kombinovaně postižené děti a mládež a tím se snaží usnadnit život rodinám těchto dětí. Své poslání plní centrum prostřednictvím svých pěti pražských center³⁸ a jednoho centra náhradní rodinné péče, které svým zaměřením oživuje portfolio nabízených služeb. V rámci tohoto rodinného centra jsou evidováni uchazeči o náhradní rodinnou péči a následně jsou formou kurzů vedených odborníky připravováni na přijetí nového člena rodiny. Primární činností centra je provozování denního stacionáře, v rámci kterého pracují s klienty Paprsku odborníci, kteří jim pomáhají rozvíjet své schopnosti a zapojit se co nejvíce do komunity, v níž žijí. Mezi aktivity, které Paprsek ve svých stacionářích nabízí, patří: výchovně-vzdělávací aktivity,³⁹ pohybové aktivity (především plavání), arterapie ve formě keramiky provozované v chráněných dílnách, hipoterapie, canisterapie a muzikoterapie. Paprsek také poskytuje ambulantní sociální služby, které mohou využívat i postižení, kteří nejsou klienty stacionáře. Jde například o služby v oblasti psychologie, fyzioterapie, logopedie nebo speciální pedagogickou metodu Montessori. Takto poskytované služby jsou také jednou z mála cest, jak může Paprsek získat příjmy z vlastní činnosti.

Díky „stárnutí“ klientů nabízí Paprsek ve vybraných střediscích kromě služeb stacionáře i služby chráněného bydlení, které má v integraci postižených klientů do společnosti a

³⁶ Ogilvy je autorem webových stránek Jahody.

³⁷ Podpořen byl projekt Streetwork na Čerňáku a to částou 90 000 Kč.

³⁸ Dětské centrum Paprsek provozuje následující střediska: Středisko Hloubětín (Praha 9), Středisko Prosek (Praha 9), Středisko DAR (Praha 6), Středisko Setkání (Praha 10) a Středisko Lahovice (Praha 5).

³⁹ Jednotlivá centra úzce spolupracují se speciálními pedagogy, v několika střediscích dokonce sídlí speciální základní školy, klienti tedy mohou pohodlně kombinovat školní docházku s aktivitami stacionáře.

běžného života nezastupitelnou roli. Projekty chráněného bydlení se dočkaly realizace i díky velmi úspěšné spolupráci s neziskovými organizacemi.

Vzhledem k omezeným finančním prostředkům poskytovaným Paprsku z veřejných zdrojů došlo při jednotlivých centrech ke vzniku občanských sdružení podporujících činnost centra a jeho klienty. Tuto iniciativu je možné považovat za důkaz lidské solidarity a snahy zkvalitnit život klientům Paprsku.

9.3.1. Shrnutí rozhovoru⁴⁰ s manažerkou Dětského centra Paprsek

Manažerka Paprsku popsala finanční toky Paprsku i mechanismy dotační politiky. Otevřeně pohovořila i o vzájemném vztahu organizace a Magistrátu. Magistrát Paprsku přiděluje dotace téměř v takové částce, o kterou zažádá,⁴¹ tento fakt manažerka Paprsku velmi oceňuje. Na druhou stranu ale nemůže Paprsek díky naprosté závislosti na svém zřizovateli realizovat žádné razantnější změny a díky tomu se nevyvíjí tak, jak by mohl (kromě Magistrátu ale nejsou změnám často nakloněni ani samotní zaměstnanci Paprsku). V této stagnaci a rigiditě v procesech i způsobu práce vidí manažerka Paprsku jeden z největších problémů, se kterými se zařízení potýká. Respondentka souhlasila s tvrzením, že vztah s Magistrátem v mnohém připomíná vztah rodiče a dítěte. Zejména díky nutnosti respektu ze strany „dítěte“ na straně jedné a faktu, že „rodič“ za dítě přebírá zodpovědnost na straně druhé, je toto přirovnání poměrně výstižné.

Manažerka Paprsku vidí problém mimo jiné v tom, že Magistrát se nesnaží iniciovat spolupráci mezi příspěvkovými organizacemi a nestátními neziskovými organizacemi. Spolupráce mezi oběma typy organizací se přitom sama nabízí, pokud mají obě organizace společné poslání a podobně zaměřenou činnost. Za první vlašťovku této spolupráce ale můžeme považovat setkání zástupců obou typů organizací, které Magistrát uspořádal v únoru 2011. Příspěvkové a neziskové organizace se dosud setkávaly pouze neformálně, v rámci školení pořádaných neziskovými organizacemi Neziskovky.cz a Proutek, které se dlouhodobě zabývá školením pracovníků v sociálních službách a rozvíjením standardů kvality sociálních služeb.

⁴⁰ Rozhovor byl uskutečněn 8. 3. 2011.

⁴¹ Dotace Magistrátu činily pro rok 2009 33 milionů, v roce 2010 pak 35 milionů.

Finanční zdroje Paprsku a jeho příjmy za roky 2009 a 2010 můžeme zjednodušeně vyjádřit následující tabulkou, jejíž data mi poskytla manažerka Dětského centra Paprsek:

	2009		2010	
		podíl		podíl
Magistrát HMP	33 mil.	79,5%	35 mil.	81,2%
MPSV	3,7 mil.	8,9%	3 mil.	7,0%
Platby od klientů	4,8 mil.	11,6%	5,1 mil.	11,8%
Celkem	41,5 mil.		43,1 mil.	

9.3.2. Shrnutí rozhovoru⁴² se sociální pracovníci Střediska Hloubětín

V současnosti má hloubětínské středisko 35 klientů, polovina z nich je ve věku do 18 let. Pokud jde o míru jejich postižení, vládne zde vyrovnaný poměr mezi lehce a těžce postiženými klienty. Zařízení disponuje dvěma budovami; jedna je určena mladším a druhá starším klientům. Hloubětínské středisko je navíc první⁴³ „pobočkou“ Paprsku a tím šlo příkladem střediskům otevřeným později.

Protože je zřizovatelem zařízení Magistrát hlavního města Prahy, je tedy přirozeně i institucí veřejné správy, se kterou udržuje Paprsek nejbližší vztahy a také z něj pochází největší část finančního krytí střediska (sociální pracovníce odhadla poměr dotací směřujících do Paprsku tak, že 70% pochází z rozpočtu Magistrátu a 30% z Ministerstva práce a sociálních věcí). Kromě dotací poskytuje Magistrát zaměstnancům Paprsku i účast na školeních, která organizuje. Respondentka k těmto školením ale poznamenala, že jejich úroveň a užitečnost v praxi je kolísavá a závisí na konkrétním školiteli (a potažmo i na způsobu, jakým Magistrát pojme výběrového řízení na konkrétní školení. Častým problémem je upřednostňování ceny před kvalitou). Zaměstnanci Paprsku jsou ale sebevzdělávání velmi otevření a v rozhovoru byla jeho důležitost několikrát zdůrazněna. Důkazem je i to, že středisko si některá školení hradí i z vlastního rozpočtu. Další formou spolupráce s Magistrátem je i cvičná inspekce standardů kvality, kterou středisko z vlastní iniciativy prošlo. Jinou příležitostí k vzájemnému kontaktu jsou Magistrátem pořádané konference a jednání o aktuálních problémech v sociální oblasti a činnosti příspěvkových organizací (Paprsek aktuálně jedná s Magistrátem a dopravcem o zajištění dopravy klientů do stacionářů).

⁴² Rozhovor byl uskutečněn 2. 3. 2011 a týkal se výhradně hloubětínského střediska.

⁴³ Středisko svůj provoz zahájilo v roce 1994.

Paprsek ale prostřednictvím svého občanského sdružení spolupracuje i s městskou částí Praha 14, u které v současnosti žádá o dotaci, jejímž cílem by mělo být zřízení odlehčovací služby. Podle plánu by měla tato služba začít fungovat od podzimu 2011 a její náplní bude zajištění péče o klienty i nad rámec fungování stacionáře (jde především o víkendy). Respondentka zmínila, že ze strany městské části se setkala s velmi vstřícným přístupem a její úředníci byli ochotni poradit i s formalitami dotačního řízení. Stejně jako zástupci Jahody se i Paprsek podílí na komunitním plánování sociálních služeb Prahy 14. Pokud jde celkově o spolupráci s veřejnou správou, vidí respondentka její slabé místo především v nedostatku komunikace mezi Magistrátem a Městskou částí Praha 14, což má za následek neefektivitu celého procesu komunitního plánování.

Za dobu fungování se spolu s přijetím zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách změnila i cílová skupina Paprsku – původní věkové rozmezí 3 – 18 let se změnilo na 7 – 35. Důvodem pro tuto změnu byla především častá situace, kdy klient zařízení dosáhl plnoletosti a podle pravidel zařízení už neměl na jeho služby nárok. Přestože nový zákon o sociálních službách by měl přinést tržní chování i na pole sociálních služeb, sociální pracovnice Paprsku je k této vizi skeptická díky tomu, že klienti stacionáře si z důvodu svého postižení nevybírají konkrétní službu, resp. zařízení sami a volba je tedy na jejich zákonných zástupcích, kteří se často řídí jinými kritérii než je kvalita dané služby a mnohdy upřednostňují zájmy své před svým postiženým dítětem (příp. svěřencem). Rodičů nebo opatrovníků se týká i jiné citlivé téma, se kterým se Paprsek potýká – je jím samostatnost klientů, kterou se stacionář snaží maximálně podporovat a v ideálním případě klientovi i zajistit místo v chráněném bydlení a tím mu v co největší míře umožnit běžný život. Rodiče ale tyto snahy ne vždy podporují. Důvodem je obvykle velká fixace, která se prohlubuje díky postižení dítěte a množství času, které rodiče takovému dítěti věnují.

Paprsek úzce spolupracuje například s Domovem sociálních služeb Vlašská⁴⁴ a s Integračním centrem Zahrada⁴⁵. Obě tyto organizace mají s Paprskem velmi podobné poslání, a proto zde vzniká ideální půda pro výměnu zkušeností a spolupráci. Kromě těchto státních zařízení spolupracuje Paprsek s Komunitním centrem Motýlek, které působí rovněž na Praze 14 a kromě jiných služeb provozuje i centrum denních služeb pro zdravotně postižené děti. Spolupráce mezi oběma zařízeními proběhla formou školení pořádaného Motýlkem, kterého se zúčastnili pracovníci Paprsku.

⁴⁴ <http://www.dssv-vlasska.cz/>

⁴⁵ <http://www.iczahrada.cz/>

Mezníkem ve fungování střediska bylo založení občanského sdružení Hloubětínský paprsek, které bylo založeno v roce 2006 a které umožňuje realizovat aktivity a nakupovat věcné dary, na které by Paprsku rozpočet a dotace nestačily. Respondentka zdůraznila přínos vzniku tohoto sdružení i v tom, že nyní je Paprsek pro stávající i potenciální dárcy transparentnější a tedy i důvěryhodnější, což vede k rozšíření okruhu dárců. Respondentka ještě poznamenala, že by velice uvítala finanční dary přímo určené na vzdělávání pracovníků stacionáře. Prozatím ale sdružení slouží především potřebám klientů Paprsku.

9.4. Pohled koordinátora komunitního plánování sociálních služeb v městské části Praha 14

Kromě komunitního plánování sociálních služeb je respondent koordinátorem i projektu Zdravá městská část – místní Agenda 21, který je založen na myšlence udržitelného rozvoje a metodě komunitního plánování, která do celého procesu zapojuje i samotné občany žijící na území městské části Praha 14. Tento projekt je tedy výborným důkazem toho, že metoda komunitního plánování zdaleka nenachází své uplatnění jen na poli sociálních služeb.

Respondent zhodnotil celkovou spolupráci městské části a neziskového sektoru jako velmi dobrou. Práci neziskových organizací v Praze 14 považuje za velice kvalitní a efektivní.⁴⁶ Úloha neziskového sektoru je nezastupitelná i díky tomu, že tvoří prostředníka mezi klientem a úředníky městské části. Díky neziskovým organizacím má městská část velmi dobře zmapované potřeby uživatelů sociálních služeb. Současně jsou neziskové organizace jistým garantem kvality těchto služeb. Významnou úlohu neziskových organizací vidí koordinátor sociálních služeb i v tom, že díky nim se nakonec prosadí projekty, o jejichž realizaci se pouze uvažovalo. Dále byl zdůrazněn fakt, že městská část poskytuje neziskovým organizacím dvouleté granty, které jsou v Praze a sociální oblasti ojedinělé. Stejně jako zástupkyně občanského sdružení Jahoda, označil i koordinátor komunitního plánování vztah s neziskovým sektorem jako partnerství – především díky společným cílům a následnému synergickému efektu.

Realizaci sociální politiky na úrovni městské části popsal respondent následovně: politická reprezentace městské části rozhodla o realizaci komunitního plánu sociálních služeb, který byl následně vytvořen ve spolupráci s poskytovateli a uživateli sociálních služeb. Tento konsenzus byl následně předložen ke schválení Radě a Zastupitelstvu. Nyní se tento plán vyhodnocuje a sleduje se jeho plnění. Umožněna je i vlastní iniciativa úředníků, byť je jejich vliv v celém procesu dost omezený. Velmi kriticky byla zhodnocena sociální politika

⁴⁶ Respondent jmenoval již zmiňované sdružení Jahoda a Komunitní centrum Motýlek.

centrálních orgánů, Ministerstva práce a sociálních věcí a Magistrátu hlavního města Prahy, a to zejména díky jejich nekoncepčnímu přidělování dotací poskytovatelům sociálních služeb. Následkem je nejednota sociální politiky těchto orgánů a městské části, na což doplácí samozřejmě neziskové organizace – o to více oceňuje respondent jejich kvalitní práci.

9.5. Shrnutí rozhovoru⁴⁷ s prezidentem Asociace poskytovatelů sociálních služeb

Rozhovor s prezidentem APSS byl zaměřen celkově na český systém sociálního zabezpečení a jeho slabiny.

Pokud jde o zákon o sociálních službách,⁴⁸ spatřuje respondent jeho největší přínos v posilování práv uživatelů sociálních služeb. Naopak jako problém vidí celý způsob financování – i přes zavedení příspěvku na péči je jeho návratnost do systému malá⁴⁹ a vztahy mezi klientem a poskytovatelem sociálních služeb se stále nepodobají tržním vztahům, což je jedním z cílů daného zákona. Díky plánovanému narovnání vztahů mezi oběma stranami a nárůstu příspěvku na péči o 50 až 100% by v budoucnu mělo dojít k úplnému zrušení dotací sociálních služeb. Financování sociálních služeb by tedy prošlo radikální změnou. Prozatím je nejbližší plánovanou změnou ve financování převod dotačních titulů na kraje. Stále ale není jasné, kdy k tomuto převodu dojde. Další ambicí zákona o sociálních službách je vzájemné přibližování pobytových sociálních a zdravotních služeb (např. Léčebna dlouhodobě nemocných).

Celý systém sociálního zabezpečení doplácí na zneužívání jeho dávek. Tomu by v budoucnu mělo zabránit zavedení tzv. sociálních karet. Dalším systémovým problémem je nevděčné postavení služeb sociální prevence, které nejsou pro stát prioritou a v případě škrtnů v rozpočtu jsou zpravidla tato zařízení rušena jako první (stát si může dovolit je postrádat, na rozdíl od pobytových sociálních služeb).⁵⁰ Problém představuje i nedostatečné, případně nerovnoměrné pokrytí zařízeními poskytujícími sociální služby – příkladem může být Veselí nad Lužnicí, kde se v bezprostřední blízkosti nacházejí dva domovy důchodců.

⁴⁷ Rozhovor byl uskutečněn 2. 3. 2011.

⁴⁸ Zákon č. 108/2006 Sb. prošel dvěma většími novelami, nyní je v připomínkovém řízení dílčí novela a 1. 1. 2013 by měla vstoupit v platnost jeho velká novela.

⁴⁹ Statistická data vyčíslují návratnost příspěvku na 28-48% (rozptyl je zaviněn nejednotou statistických údajů).

⁵⁰ Špatná situace v oblasti financování služeb sociální prevence se vyhroutil v březnu 2011, kdy MPSV zastavilo jejich financování z OP LZZ.

Respondent zdůraznil, že neziskové organizace vzbuzují v mnoha případech důvěru a jsou společnostmi pozitivně vnímány, což nahrává posílení jejich vlivu na veřejnou politiku. Za nejjednodušší a nejčastější cestu k zapojení neziskových organizací do veřejného dění můžeme označit účast na komunitním plánování, které se uplatňuje nejvíce právě v sociálních službách. Pokud jde o partnerství mezi veřejným a neziskovým sektorem a jeho úspěšnost, zazněla teze, že nejlépe funguje spolupráce na nižší, tedy obecní a krajské úrovni a naopak je problematická na celostátní úrovni. Respondent dále zmínil, že vzájemné interakci nepomáhá ani nepřehledná situace ve střešových organizacích,⁵¹ které by správně měly spolupraci neziskových organizací a veřejné správy napomáhat. Situaci neziskových organizací působících v sociálních službách komplikuje i fakt, že neexistuje střešová organizace, která by sdružovala neziskové poskytovatele sociálních služeb, tedy ekvivalent Asociace poskytovatelů sociálních služeb, ale pouze v rámci neziskového sektoru.

Pokud jde o ovlivňování veřejné politiky, má prezident Asociace poskytovatelů sociálních služeb zkušenost s členstvím v pracovní skupině Střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb Jihočeského kraje a s účastí na tvorbě Národního plánu rozvoje sociálních služeb, který je vytvářen Ministerstvem práce a sociálních věcí a nyní se nachází v připomínkovém řízení.

V otázce financování sociálních služeb bylo zmíněno, že jsou stále zvýhodňováni poskytovatelé z řad příspěvkových organizací. Oproti neziskovým organizacím mají příspěvkové organizace naprostou převahu v poskytování pobytových sociálních služeb a díky tomu mají pro stát mnohem větší prioritu než prevenční, ambulantní a terénní služby poskytované neziskovými organizacemi. Finanční situaci neziskového sektoru by výrazně zlepšilo zdražení těchto služeb na jejich skutečnou tržní hodnotu. Díky tomu by do neziskových organizací začaly přitékat peníze, které by umožnily jejich celkový rozvoj. Financování sociálních služeb a situaci jejich neziskových poskytovatelů by měl zlepšit již zmíněný přechod dotací na krajskou úroveň a tedy jejich decentralizace.

Respondent se vyjádřil i k metodě komunitního plánování – její největší úskalí vidí v odlišném vnímání tohoto pojmu v českém a v anglosaském prostředí a také v despektu ze strany politiků. Komunitní plánování je založeno na zapojení tří stran – zadavatele, poskytovatele a uživatele sociální služby. Zapojení uživatelů a širší veřejnosti je ale dle

⁵¹ Jde o neziskové organizace, které sdružují zástupce neziskových organizací s podobným posláním a činností.

respondenta velmi problematické, protože veřejnost ještě není zvyklá angažovat se ve veřejném dění a investovat do něj svůj čas i energii. Celý proces komunitního plánování mimo jiné doplácí také na fakt, že obec nemá povinnost komunitní plán průběžně monitorovat. K tomuto účelu by měly sloužit akční plány, jejichž vypracování ale není povinné a nestalo se proto pro obce běžnou praxí.

9.6. Diskuze (shrnutí závěrů rozhovorů)

Na základě propojení tezí, které zazněly v teoretické části práce, s provedenými rozhovory je možné dojít k několika dílčím závěrům:

Pokud jde o pozici neziskového sektoru na Praze 14, nejlépe ho vystihuje teorie vzájemné závislosti. Zcela se potvrdily teze, že neziskové organizace reagují na potřeby občanů rychleji než stát, který ale následně využívá znalostí a zkušeností neziskových organizací v celé problematice. Vzájemná závislost se projevuje i v nutnosti spolupráce obou sektorů díky omezeným možnostem neziskových organizací. Další teorií, jejíž rysy je možné v rozhovorech vystopovat, je teorie informační asymetrie (resp. teorie důvěry) – několikrát zaznělo, že neziskové organizace vzbuzují důvěru a tím posilují své dobré jméno. Otázka důvěryhodnosti byla zmíněna i v případě občanského sdružení vzniklého při Dětském centru Paprsek, které zpřístupnilo činnost Paprsku širšímu okruhu lidí a tím získalo i nové dárcy.

Z provedených rozhovorů dále vyplynulo, že spolupráce mezi oběma sektory je opravdu úspěšná především na nižší, lokální úrovni a efektivita této spolupráce je do značné míry závislá na konkrétních jedincích. Obě tato tvrzení dokazuje příklad velmi úzké a úspěšné spolupráce mezi občanským sdružením Jahoda a městskou částí Praha 14. Na tomto příkladu je zřejmé i to, že mnohdy je z obou stran patrná vůle ke spolupráci, omezují ji ale finanční limity. Potvrdilo se i tvrzení, že v otázce přidělování dotací i celkově prosazované politiky vládne napříč různými úrovněmi veřejné správy zmatek a nejednota. Tento problém pojmenovali hned dva respondenti - koordinátor KPSS na Praze 14 a zástupkyně Paprsku v Hloubětíně. Jasným návrhem na zlepšení je tedy zvýšení komunikace a spolupráce mezi Magistrátem a městskou částí Praha 14. V otázce dotací by tento problém vyřešila formalizovaná pravidla jejich přidělování. Bylo by proto velmi žádoucí, aby Magistrát vytvořil a realizoval transparentní politiku sociálních služeb založenou na rovném přístupu ke všem poskytovatelům sociálních služeb (tedy příspěvkovým i neziskovým organizacím) a jasném definování kritérií určujících priority Magistrátu na poli sociálních služeb.

Námětem k zamyšlení a doporučením je potom spolupráce mezi příspěvkovými a neziskovými organizacemi, které poskytují podobně zaměřené služby. V této spolupráci je jasně patrný nevyužitý potenciál, protože na základě vyměňování zkušeností obou typů organizací by se mohl celý systém poskytovaných služeb zkvalitnit a zefektivnit.

S potešením ale můžeme vyvrátit tezi, že finanční závislost neziskového sektoru na veřejných zdrojích brání vzájemnému partnerství. V této otázce se naprosto shodli zástupci obou stran – zástupkyně Jahody i zástupce městské části Praha 14. Pan Špatenka při své charakteristice spolupráce s neziskovým sektorem navíc zřejmě nevědomky odcitoval části definice partnerství, konkrétně tedy naplňování společných cílů a synergický efekt spolupráce. Tím jen symbolicky potvrdil, že spolupráce veřejné správy a neziskového sektoru může nabývat podoby partnerství i v praxi.

Závěr

Cíl práce, tedy zmapování vztahu mezi neziskovým sektorem a veřejnou správou, se podařilo splnit. Ráda bych jen na tomto místě připomněla, že díky kvalitativnímu charakteru provedeného šetření nelze považovat jeho závěry za obecně platné. Výzkumné šetření jsem pojala více jako analýzu konkrétních příkladů spolupráce než jako snahu o zachycení statistického průměru. Toto pojetí bohužel ale neodpovídá původnímu zadání práce, které předpokládalo srovnání dvou městských částí. Tento cíl proto splněn nebyl. I přes odchýlení od zadání práce vidím ale ve výsledcích šetření přínosy, které vysvětluji v následujících odstavcích.

V případě spolupráce mezi občanským sdružením Jahoda a městskou částí Praha 14 jde o příklad dobré praxe, který by mohl být inspirací i pro jiné neziskové organizace a městské části. Druhý zmapovaný příklad spolupráce (mezi příspěvkovou organizací Paprsek a Magistrátem hlavního města Prahy) už lze označit jen jako příklad běžné praxe, a to zejména díky absenci rysů partnerství. Aspekt partnerství je tedy kritériem, které umožňuje obě spolupráce porovnat a tím alespoň částečně splnit původní zadání práce.

Největší přínos práce tkví dle mého názoru ve vzhledu do problematiky skrz konkrétní jedince, kteří nad svou prací přemýšlí a záleží jim na její smysluplnosti. Díky tomuto jejich přístupu byla radost vést s nimi rozhovory na dané téma. Přínos práce spatřuji také v konkrétních a adresných doporučeních, která zazněla v diskusi shrnující polostrukturované rozhovory – za všechna bych ráda jmenovala zvýšení komunikace mezi Magistrátem a městskou částí, které by bylo velmi žádoucí a přínosné především pro práci neziskových organizací.

Kromě již několikrát zmiňované závislosti na konkrétních osobách, zejména ve veřejné správě, se bude úroveň spolupráce mezi neziskovým sektorem a veřejnou správou logicky odvíjet od dané lokality, jejich sociodemografických charakteristik a následně i problémů, se kterými se tato lokalita potýká. Lze předpokládat, že s přibývajícím problémy bude mezi oběma sektory růst i snaha o spolupráci.

Z osobního pohledu velmi oceňuji přidanou sebevzdělávací hodnotu praktické části, která mě zároveň utvrdila v tom, že jsem si téma vybrala dobře a ráda bych se mu dále věnovala, zejména metodě komunitního plánování, kterému je v této práci věnovaný jen omezený prostor a které by si dle mého zasloužilo samostatnou práci i proto, že jde o partnerskou formu spolupráce mezi všemi zúčastněnými stranami a jeho uplatnění dalece přesahuje rámec sociálních služeb, přestože se zatím v jiných oblastech neuplatňuje v takové míře.

Seznam literatury

- 1) BAČUVČÍK, R. K terminologii neziskového sektoru. In Škarabelová, S.(ed.) *Definice neziskového sektoru*. Sborník příspěvků z internetové diskuze CVNS. Brno: CVNS, 2005. ISBN 80-239-4057-0. s. 39 – 44.
- 2) FILIP, J. *Ústavní právo České republiky. I. Díl. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. Brno: Masarykova univerzita, 2003. ISBN 80-7239-151-8.
- 3) FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. ISBN 80-210-2592-1.
- 4) FRIČ, P. *Neziskové organizace a ovlivňování veřejné politiky. Rozhovory o neziskovém sektoru II*. Praha: AGNES, 2000. ISBN 80-902633-6-4.
- 5) FRIČ, P. – ŠILHÁNOVÁ, H. *Rozhovory o neziskovém sektoru. Sonda do duše zainteresovaných aktérů*. Praha: NROS, 1997. ISBN 80-238-0801-X
- 6) HOBBS, T. *Leviathan; aneb Látka, forma a moc státu církevního a politického*. Praha: OIKOYMENH, 2009. ISBN 978-80-7298-106-9.
- 7) HYÁNEK, V. a kol. *Neziskové organizace ve veřejných službách*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 978-80-210-4423-4.
- 8) PESTOFF, V. A. *Reforming Social Services in Central and Eastern Europe. An Eleven Nation Overview*. Krakow: Crakow Academy of Economics, 1995. ISBN 83-903900-0-0.
- 9) POTŮČEK, M. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2005. ISBN 80-86429-50-4.
- 10) REKTOŘÍK, J. a kol. *Organizace neziskového sektoru: Základy ekonomiky, teorie a řízení*. Praha: Ekopress, 2007. ISBN 978-80-86929-25-5.
- 11) SALAMON, L. M. – ANHEIER, H. K. a kol. *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*. Manchester: Manchester University Press, 1996. ISBN 0-7190-4871-0.
- 12) SALAMON, L. M. – ANHEIER, H. K. a kol. *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*. Manchester: Manchester University Press, 1997. ISBN 0-7190-4901-6.
- 13) SALAMON, L. M. – ANHEIER, H. K. Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally. *Voluntas* 9 (3). s. 213-248.
- 14) SKOVAJSA, M. *Občanský sektor: Organizovaná občanská společnost v České republice*. Praha: Portál, 2010. ISBN 978-80-73-67-681-0.

- 15) ŠKARABELOVÁ, S. (ed.). *Definice neziskového sektoru*. Sborník příspěvků z internetové diskuze CVNS. Brno: CVNS, 2005. ISBN 80-239-4057-0.
- 16) ŠKARABELOVÁ, S. a kol. *Když se řekne nezisková organizace. Příručka pro zastupitele krajů, měst a obcí*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. ISBN 80-210-3031-3.
- 17) ŠVARŤÍČEK R., ŠEĐOVÁ K. *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách*. Praha: Portál, 2007. ISBN 978-80-7367-313-0.
- 18) TOMEŠ, I. *Sociální správa: Úvod do teorie a praxe*. Praha: Portál, 2009. ISBN 978-80-7367-483-0.
- 19) VEČEŘA, M. Sociální stát. In Harvánek, J. a kol. *Teorie práva* Brno: Masarykova univerzita, 2002. ISBN 80-210-1791-0. s. 105–120.
- 20) WILDMANNOVÁ, M. Sociální služby. In Hyánek, V. *Neziskové organizace ve veřejných službách*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 978-80-210-4423-4. s. 129–152.

Elektornické zdroje

Základní ukazatele z oblasti práce a sociálního zabezpečení v České republice ve vývojových řadách a grafech 2009 [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2009, [cit.: 5. 1. 2011]. Dostupné z [www](http://www.mpsv.cz/files/clanky/10135/Zakladni_ukazatele_2009_ceska_verze.pdf)

<http://www.mpsv.cz/files/clanky/10135/Zakladni_ukazatele_2009_ceska_verze.pdf>

Informace o realizaci Hlavních oblastí státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím [online]. Praha: Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, 2010, [cit.: 10. 2. 2011]. Dostupné z [www](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/usneseni-vlady/informace_o_HO_2009_pro_web.pdf)

http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/usneseni-vlady/informace_o_HO_2009_pro_web.pdf

Zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu ČR nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy [online]. Praha: Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, 2010, [cit.: 10. 2. 2011]. Dostupné z [www](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/15CD4A0EBBCA444EC12576BA002CF429/$FILE/92%20p%C5%99%C3%ADloha%20w100201a.0092.pdf)

[http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/15CD4A0EBBCA444EC12576BA002CF429/\\$FILE/92%20p%C5%99%C3%ADloha%20w100201a.0092.pdf](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/15CD4A0EBBCA444EC12576BA002CF429/$FILE/92%20p%C5%99%C3%ADloha%20w100201a.0092.pdf)

Zhodnocení koncepce podpory rozvoje neziskového sektoru [online]. Praha: Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, 2009, [cit.: 16. 4. 2011]. Dostupné z [www](http://www.vlada.cz)

http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/koncepce-neziskoveho-sektoru/zhodnoceni_koncepce_pro_web.pdf

Analýza poskytovatelů, analýza zdrojů realizování sociálních služeb a kvantitativní analýza uživatelů pro potřeby komunitního plánování sociálních služeb na Praze 14 [online]. Praha: Úřad městské části Praha 14, 2008, [cit.: 15. 6. 2011]. Dostupné z [www](http://www.praha14.cz/komunit_plan/prace/Analyza_posk/AnalPosk2007_08Praha14.doc)
http://www.praha14.cz/komunit_plan/prace/Analyza_posk/AnalPosk2007_08Praha14.doc

Komunitní plán sociálních služeb ve správním obvodu Praha 14 v letech 2009 – 2014 [online]. Praha: Úřad městské části Praha 14, 2009, [cit.: 15. 6. 2011]. Dostupné z [www](http://www.praha14.cz/komunit_plan/prace/KPSS_defin_2009.doc)
http://www.praha14.cz/komunit_plan/prace/KPSS_defin_2009.doc

<http://www.komunitniplanovani.com>

<http://iregistr.mpsv.cz>

<http://socialnipece.praha.eu>

<http://www.motylek.org>

<http://www.jahodaweb.cz>

<http://www.dcpaprsek.cz>

<http://www.praha14.cz>

<http://www.dssv-vlasska.cz>

<http://www.iczahrada.cz>

<http://www.mpsv.cz>

Příloha č.1 Obálka a úvodní slovo Katalogu sociálních služeb nabízených Městskou částí Praha 14



Vážení spoluobčané,

dovolujeme si vám představit nový katalog sociálních služeb a volnočasových aktivit, jehož účelem je shromáždění informací o sociálních službách a jejich dostupnost pro občany Prahy 14.

Naším cílem je zajistit kvalitní služby pro občany, kteří se dostali do nepříznivé sociální situace (např. z důvodu zdravotního handicapu) tak, aby mohli pokud možno co nejvíce žít samostatně a nezávisle ve svém domově, a tak, aby bylo možno předcházet vzniku obtížně řešitelných situací (i proto jsme do Katalogu zařadili vybrané volnočasové aktivity), nebo pokud nastanou, aby řešení těchto situací vedlo k co největšímu zapojení klientů do běžného života společnosti.

V záplavě informací ve veřejném prostoru jsme se snažili vytvořit uchopitelný a přehledný Katalog, který občanům umožní nalézt potřebné informace v případě, že se ocitnou v takové situaci oni nebo jejich blízcí či přátelé.

Doufáme, že se katalog stane právě takovým pomocníkem.



Mgr. Jitka Žáková
zástupkyně starosty MČ Praha 14



Výroční zpráva Střediska Hloubětín za rok 2009

Posláním Střediska Hloubětín je co nejvíce strannější podpora lidí s kombinovaným postižením a jejich rodin.

Cíle

- zvyšovat míru soběstačnosti
- udržet uživatele a jeho rodinu v kontaktu se společenským prostředím
- umožnit aktivně využít den
- zprostředkovat kontakt s vrstevníky
- podpořit osobní rozvoj uživatele
- naplnit právo na vzdělání
- prožívat pocit uspokojení, radosti a sounáležitosti

Cílová skupina

- děti ve věku od 1 do 18 let a mladí lidé do 35 let s mentálním a kombinovaným postižením

Sociální službu nemůžeme poskytnout

- žadatelům s psychiatrickým onemocněním s výraznými projevy agresivity
- žadatelům se zdravotním stavem vyžadujícím použití specializované techniky

Předmět činnosti

Středisko Hloubětín poskytuje sociální službu – denní stacionář, zajišťuje základní a volitelné činnosti prostřednictvím výchovně - vzdělávacích aktivit, základního sociálního poradenství, ošetrovatelské péče a odborných terapií (psychologická, logopedická, speciálně pedagogická, fyzioterapeutická a Montessori terapeutická).

Ambulantní služby poskytujeme dětem, mladým lidem a jejich rodinám především z komunit našich uživatelů. Nabízíme základní sociální poradenství, psychologické poradenství a psychoterapii, logopedickou intervenci, individuální rehabilitační cvičení, individuální speciálně pedagogickou terapii dle Marie Montessori, speciálně pedagogicky vedenou nápravu specifických vývojových poruch a poruch učení ve spolupráci s rodiči a příslušnou školou.

Sociální službu denního stacionáře poskytujeme 36 uživatelům s kombinovaným postižením ve dvou oddělených budovách spojených zahradou. Aktuální věkové rozpětí je 8 – 33 let. 21 lidem, kterým poskytujeme podporu, ještě nebylo 18 let, 15 lidí je dospělých. Více než polovina uživatelů dosáhne mírou svého postižení na nejvyšší sociální příspěvek.

Odborníci, kteří pracují v denním stacionáři Střediska Hloubětín, poskytli mimo jiné ambulantní služby – poradenství a terapie – v oborech logopedie, fyzioterapie, psychologie, Montessori pedagogika a speciální pedagogika 620 pražským i mimopražským klientům.

Zpráva o hospodaření Střediska Hloubětín v roce 2009

Výnosy

	Kč
Vlastní příjmy	
Příjmy z vlastní činnosti	136 716,20
Úhrady za stravu	188 285,00
Fakultativní služby	167 250,00
Arbulantní služby	
Příspěvek na péči	927 924,00
Použití fondů:	
Použití rezervního fondu	41 813,00
Použití investičního fondu	28 500,00
Výnosy z úroků	7 002,69
Přijaté pojistné náhrady	148 073,00
Ostatní výnosy	0
Státní dotace	1 300 000,00
Příspěvek zřizovatele	7 635 764,43
Celkem	10 581 328,32

Náklady

	Kč
Materiálové náklady	398 328,05
Spotřeba energie	457 680,07
Opravy a udržování	322 794,35
Cestovné	4 265,12
Náklady na reprezentaci	8 883,58
Ostatní služby – telefony, školení apod.	524 696,78
Mzdové náklady	6 088 203,00
Zákonné sociální pojištění	1 958 735,00
Zákonné soc.náklady – FKSP	120 090,36
Platby daní a poplatků	641,50
Jiné ostatní náklady – pojistné apod.	145 276,28
Odpisy DNM a DHM	539 090,23
Náhrady mzdy-nemoc	12 644,00
Celkem	10 581 328,32

Příloha č. 3 Výňatek z výroční zprávy (2009) občanského sdružení Hloubětínský Paprsek

O nás

Občanské sdružení Hloubětínský Paprsek bylo založeno v roce 2006 zaměstnanci a rodiči klientů střediska jako podporující nezisková organizace při DC Paprsek - Středisku Hloubětín. Jedním z hlavních záměrů bylo umožnit klientům Střediska Hloubětín nadstavbové aktivity a činnosti, jakými jsou např. pobyty v přírodě, sportovní aktivity v areálu střediska i mimo něj (plavecké, lyžařské soutěže), které není možné finančně zajistit z rozpočtu a dotací DC Paprsek.

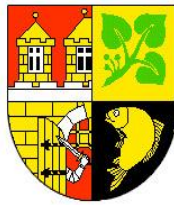
Vážení
přátelé



Dovolte mi v úvodu poděkovat všem příznivcům a dárcům za jejich velkorysou podporu a seznámit Vás ve výroční zprávě s naší činností. Občanské sdružení Hloubětínský Paprsek bylo založeno v roce 2006 jako subjekt rozšiřující spektrum aktivit DC Paprsek - Střediska Hloubětín, které není možné finančně zajistit z rozpočtu a dotací DC Paprsek. Ze skromných představ o pomoci potřebným se postupně konkretizovala jasná perspektiva a zaměření naší činnosti. Chceme zkvalitňovat a obohacovat život lidem, kterým v DC Paprsek - Středisku Hloubětín poskytujeme podporu, a podílet se na jejich začleňování do dalších komunit prostřednictvím sportovních a společenských aktivit. Bez Vaší pomoci je tento cíl pro nás nedosažitelný.

Mgr. Ivana Hejlová
předsedkyně Hloubětínského Paprsku

Příloha č. 4 Výňatek z Komunitního plánu sociálních služeb Prahy 14 pro období 2009 - 2014



MĚSTSKÁ ČÁST PRAHA 14,

MĚSTSKÁ ČÁST PRAHA – DOLNÍ POČERNICE

**KOMUNITNÍ PLÁN SOCIÁLNÍCH SLUŽEB
VE SPRÁVNÍM OBVODU PRAHA 14**

2009 - 2014

Cílem plánování sociálních služeb je vytvořit prostředí pro život sebevědomých sobě-stačných a nezávislých lidí, kteří v případě sociálních potíží naleznou služby, jež jim umožní se zapojit do běžného života v komunitě, spokojeně žít ve svém bydlišti a mezi svými blízkými.

Vážení spoluobčané,

pro zajištění rozvoje systému sociálních služeb na území městských částí Praha 14 a Praha - Dolní Počernice byl zpracován Komunitní plán sociálních služeb, který nyní máte před sebou. Pro naši práci jsme přijali metodu komunitního plánování, která se vyznačuje přímým zapojením všech klíčových aktérů v sociálních službách – zadavatelů (samospráva), poskytovatelů (neziskové organizace aj.) a uživatelů (občanů Prahy 14) sociálních služeb a to až do fáze spolurozhodování. Při práci mnoha lidí v komisi pro komunitní plánování a v pracovních skupinách byl vytvořen konsenzus (dohoda), na jehož základě vznikla strategie, která určuje, jakým směrem se bude systém sociálních služeb na našem území rozvíjet.

Společnými silami jsme tak určili cíle, jichž chceme ve vymezeném období dosáhnout, a kroky, které nás k těmto cílům dovedou. V následujících letech budeme komunitní plán realizovat tak, abychom naplnili Vizi rozvoje, na které jsme se shodli.

Systém sociálních služeb se vyznačuje vysokou mírou podfinancování, je proto pro nás důležité existující zdroje využít co nejučelněji tak, aby byly zajištěny služby potřebné, a tak, aby tyto služby byly hospodárné, efektivní a při vysoké kvalitě. Za nejdůležitější považujeme to, aby občané Prahy 14 a Dolních Počernic, jejichž stav a situace to vyžaduje, mohli využít službu, která jim pomůže se co nejvíce zapojit do běžného života mezi svými blízkými.

Tímto bychom také rádi poděkovali všem, kteří se do procesu tvorby komunitního plánu jakkoliv zapojili, od účasti na veřejných setkáních, vyplnění dotazníku, absolvování řízeného rozhovoru až po aktivní účast při činnosti pracovních skupin nebo komise pro komunitní plánování.

Příloha č. 5 Otázky polostrukturovaného rozhovoru se zástupci neziskových organizací

- 1) Kolik klientů v současnosti využívá vaše služby? Je většina klientů z Prahy 14?
- 2) Jak byste zhodnotila vývoj vaší NO v průběhu času? Změnila své poslání, došlo k nějakým dílčím změnám v jejím fungování?
- 3) Mohla byste popsat finanční zdroje, ze kterých čerpáte? Jakým procentem se na vašich příjmech podílí dotace a jakým procentem soukromé zdroje (dary od firem a jednotlivců, sponzorství)?
- 4) Máte nějakou vizi do budoucna, kam by se mělo OS vyvíjet? (např. rozšíření poskytovaných služeb)
- 5) Jak byste zhodnotila postavení vašeho OS na poli poskytovaných služeb pomoci ohroženým a znevýhodněným dětem a rodinám? Je ve vašem okolí jiná NO, která má podobné poslání a je zaměřená na stejnou cílovou skupinu?

Otázky ke vztahu s veřejnou správou:

- 1) Jak byste nejlépe popsala vztah mezi vaší organizací a veřejnou správou (resp. úřady, se kterými přicházíte do styku)? Převažuje kooperace nebo konflikty?
- 2) Pokud dochází ke konfliktům, čeho se týkají?
- 3) Vnímáte ve vztahu ke státu aspekt, že kompenzujete služby tam, kde je stát nezvládá zajistit dostatečně?
- 4) Máte nějaké konkrétní návrhy na zlepšení nebo změny, které by vedly ke zlepšení spolupráce s úřady nebo zvýšily její efektivitu? V čem vidíte slabiny spolupráce s úřady?
- 5) Setkáváte se s představiteli veřejné správy (např. veřejná zasedání samosprávních orgánů, besedy s vedením radnice, schůzky s poradními orgány vlády). Pokud ano, iniciujete tato setkání sami, nebo býváte pozváni konkrétními úředníky? Jsou tato setkání dostatečná?
- 6) Máte zkušenost s členstvím v expertních skupinách, v pracovních skupinách volených orgánů nebo v poradních orgánech vlády? Přivítala byste tuto příležitost?
- 7) Máte díky bodům vyjmenovaných v otázkách 5 a 6 (pokud k těmto setkáním a členstvím dochází) příležitost ovlivňovat veřejnou politiku (tj. rozhodování relevantních institucí státní správy a samosprávy)?
- 8) Dochází kromě setkávání s úředníky i k setkávání s veřejností? Pořádáte nebo účastníte se např. osvětových přednášek nebo besed?
- 9) Máte zkušenost s tzv. personálním prorůstáním mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem? (příkladem může být úředník, který je nebo byl členem neziskové organizace)

10) Vnímáte vztah s veřejnou správou jako partnerský? Pokud ne, brání tomu pouze finanční závislost NS na veřejných financích nebo jiné faktory?

11) Máte nějaké námitky k systému, jakým jsou přidělovány granty a dotace (na úrovni obce i kraje, resp. Magistrátu)?

12) Spolupracujete s jinou neziskovou organizací? Pokud ano, jak byste tuto spolupráci zhodnotila? Byla pro vaši organizaci přínosem?

13) Máte zkušenost se zapojením do projektů strukturálních fondů EU, zvláště s ESF?

Příloha č. 6 Otázky polostrukturovaného rozhovoru s prezidentem Asociace poskytovatelů sociálních služeb

- 1) V čem vidíte největší problém českého systému sociálních služeb?
- 2) Jaký je Váš názor na zákon o sociálních službách? Jaké legislativní změny by podle Vás vedly ke zkvalitnění systému sociálního zabezpečení?
- 3) Myslíte si, že se proměňuje vztah mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem a že se mezi oběma sektory úspěšně buduje partnerství? Máte s tímto partnerstvím osobní zkušenosti, příp. jaké?
- 4) Myslíte si, že neziskové organizace mají vliv na veřejnou politiku? Máte zkušenosti s členstvím v pracovních skupinách nebo poradních orgánech?
- 5) Jak byste zhodnotil systém financování neziskového sektoru a sociálních služeb? Jaké změny byste navrhoval?
- 6) Jaký je Váš názor na metodu komunitního plánování? Účastnil jste se někdy osobně KP sociálních služeb?
- 7) V čem podle Vás spočívají pro neziskové organizace hlavní výhody členství ve střešových organizacích jako je Asociace poskytovatelů sociálních služeb?
- 8) Jaká je hlavní vize Asociace poskytovatelů sociálních služeb?