

NESTÁTNÍ NEZISKOVÉ ORGANIZACE V ČESKÉ REPUBLICE

Aleš Berka, Michal Kuběnka

Ústav ekonomiky a managementu, Fakulta ekonomicko-správní, Univerzita Pardubice

Abstrakt: Článek je zaměřen na základní aspekty činnosti nestátních neziskových organizací v ČR. Obsahuje vymezení pojmů nestátní neziskový sektor a definuje jeho postavení v národním hospodářství. V článku jsou dále popsány základní principy činnosti nestátních neziskových organizací a je provedena analýza financování těchto organizací z vybraných veřejných rozpočtů v ČR.

Abstract: The article is focused on basic aspects of activities of non-governmental organizations in non-profit sector. It includes basic terms of non-profit sector and defines its importance within national economy. There are also described basic principles of activities of non-governmental organizations and methods of funding of these organizations.

Klíčová slova: neziskový sektor, nestátní nezisková organizace, veřejné zdroje, veřejné rozpočty, dotace

Key words: non-profit sector, non-governmental organization, public funds, public budgets, subsidies

1. Úvod

Prudký rozvoj nestátního neziskového sektoru v České republice po roce 1989 podpořil především zákon z roku 1990, umožňující velmi snadný vznik a fungování občanských sdružení. Tento zákon představoval významný mezník v budování demokratické společnosti opírající se o dobrovolnou participaci občanů na společenském a ekonomickém životě. Byl tak položen základ institucionálně bohatého systému zabezpečování veřejných služeb v ČR.

Po tomto právním předpisu následovaly další, dále upravující fungování nestátního neziskového sektoru. Právní úprava nestátních neziskových organizací (dále NNO) není zastřešena jedním právním předpisem, který by obecně upravoval a reguloval jejich činnost. Jednotlivé právní formy NNO jsou upraveny samostatnými právními předpisy. Jediný zákon, který reguluje neziskový sektor obecně, je zákon o daních z příjmů.

Nestátní neziskový sektor je dnes důležitou součástí společnosti, jeho organizace sdružují miliony občanů, poskytují širokou paletu služeb, napomáhají rozvoji společenského, ekonomického a nakonec i politického života. Jeho význam nespočívá pouze v přidané ekonomické hodnotě či podílu na celkové zaměstnanosti, ale je díky svému dopadu na takřka všechny sféry života společnosti mnohem komplexnější. Stát od počátku 90. let 20. století organizace nestátního neziskového sektoru finančně podporoval; systémová podpora se postupem času vyvinula ve formulaci státní dotační politiky vůči NNO.¹

Cílem dalšího textu bude sumarizovat základní fakta o fungování nestátního neziskového sektoru a financování organizací tohoto sektoru z vybraných veřejných rozpočtů.

¹ Hyánek, V., Škarabelová, S., Řežuchová, M. *Rozbor financování nestátních neziskových organizací z vybraných veřejných rozpočtů – metody, problémy, řešení*. Centrum pro výzkum neziskového sektoru. www.e-cvns.cz.

2. Nestátní neziskový sektor

Pro vymezení neziskového sektoru v národním hospodářství se nejčastěji využívá přístup švédského ekonomy V. Pestoffa známý jako „Pestoffův trojúhelník“ nebo přesněji „Pestoffův model trojúhelníku blahobytu (welfare triangle)“. Tento model je znázorněn na obrázku č. 1.

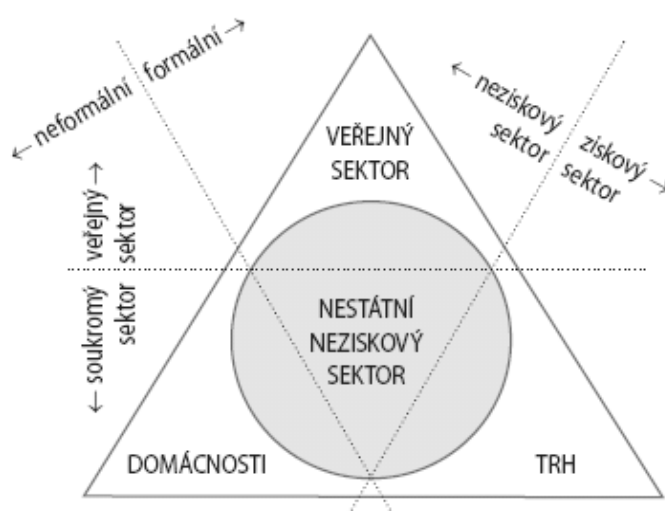
Model je založen na trojím členění národního hospodářství:

- členění na sektor formální a neformální;
- členění na sektor ziskový a neziskový a
- členění na sektor soukromý a veřejný.

Z modelu vyplývá, že organizace nestátního neziskového sektoru se nachází v centru schématu a platí pro ně následující kritéria:

- jsou založeny soukromými osobami, bez vlivu či záměru státu, resp. veřejných institucí,
- splňují podmínku neziskovosti,
- a jsou to právnické osoby s dlouhodobým charakterem činnosti, nejde tedy o pouhá dočasná ad hoc vytvářená uskupení bez formálních struktur.

Lze říci, že tento přístup dovoluje zahrnout pod pojem nestátní neziskový sektor velmi široké spektrum organizací. Jde o pohled velmi komplexní, na druhou stranu se tak komplikuje metoda případného výzkumu právě díky velmi heterogennímu souboru zkoumaných subjektů.²



Obrázek 1: Pestoffův model národního hospodářství³

V české i světové literatuře lze nalézt celou řadu definic nestátních neziskových organizací. Často užívaným pojetím je přístup autorů Salamona a Anheiera, kteří definují

² Hyánek, V., Škaravelová, S., Řežuchová, M. *Rozbor financování nestátních neziskových organizací z vybraných veřejných rozpočtů (metody, problémy, řešení)*. 1. vyd. Brno: CVNS, 2005.

³ Pestoff, V.A. *Citizens as Co-producers of Social Services in Europe*. Stockholm: Stockholm University School of Business, 1995.

neziskový sektor jako soubor institucí, které existují vně státních struktur, avšak slouží v zásadě zájmům veřejným, nikoliv zájmům soukromým.⁴

Tito autoři vymezují nestátní neziskové organizace na základě následujících pěti znaků. Nestátní neziskové organizace jsou:

- **institucionalizované (organized)** - tj. mají jistou organizační strukturu, bez ohledu na to, zda jsou formálně nebo právně registrovány;
- **soukromé (private)** – tj. jsou institucionálně odděleny od státní správy a nejsou jí řízeny. Neznamena to ovšem, že nemohou mít významnou státní podporu. Rozhodující je zde fakt, že základní struktura NNO je ve své podstatě soukromá;
- **neziskové (non-profit)** - ve smyslu nerozdělování zisku, tzn. že neziskové organizace mohou svou činností vytvářet zisk, ale ten musí být použit na cíle dané posláním organizace;
- **samosprávné a nezávislé (self-governing)** - jsou vybaveny vlastními postupy a strukturami, které umožňují kontrolu vlastních činností, tzn. že neziskové organizace nejsou ovládány zvenčí, ale jsou schopny řídit samy sebe;
- **dobrovolné (voluntary)** - využívají dobrovolníky při své činnosti. Dobrovolnost se může projevit např. výkonem neplacené práce pro organizaci, ale také formou darů nebo čestné účasti ve správních radách.

Dalším možným vymezením NNO je pojetí Rady vlády pro nestátní neziskové organizace. Jedná se o definici sice účelově vytvořenou a zjednodušující, avšak poměrně dobře vystihuje to, jak je neziskový sektor chápán značnou částí veřejnosti. Rada vlády pro NNO rozlišuje pod pojmem neziskové organizace dva druhy organizací:

- **vládní (státní, veřejné⁵) neziskové organizace**, které zabezpečují převážně realizaci výkonu veřejné správy. Jejich opodstatnění je dáno jejich posláním, kterým je podílení se na výkonu veřejné správy na úrovni státu, regionu či obce. Jejich právními formami jsou v podmínkách ČR příspěvkové organizace a bývalé rozpočtové organizace, od roku 2001 organizační složky státu, kraje či obce.
- **nestátní (nevládní, občanské, soukromé) neziskové organizace**, jejichž existence vychází z principu sebeřízení společnosti, tj. schopnosti určitého společenství lidí žijících a spolupracujících ve vymezeném prostoru organizovat a vzájemně usměrňovat své jednání.

Rada vlády pro NNO řadí do nestátních neziskových organizací občanská sdružení, nadace a nadační fondy, obecně prospěšné společnosti a církevní právnické osoby, které se zaměřením své činnosti blíží více veřejně prospěšným aktivitám než samotné církve či náboženské společnosti.

3. Hlavní problémy a překážky v činnosti NNO v České republice

Na základě Zprávy o stavu neziskového sektoru v České republice v roce 2005 lze sestavit přehled nejdůležitějších problémů a překážek, které v současné době brání vyšší efektivnosti činností nestátního neziskového sektoru. Jedná se o následující problémy a nedostatky:⁶

Právní prostředí

⁴ Salamon, L.M., Anheier, H.K. *Search of the Nonprofit Sector*. In The Question of Definitions. 2/1992

⁵ Ve smyslu zřízené i financované institucemi veřejné správy

⁶ Informační centrum neziskových organizací, o.p.s. *Zpráva o stavu neziskového sektoru v České republice v roce 2005*. www.icn.cz

- Nevyjasnění pojmu „nezisková organizace“ v legislativě.
- Legislativa vymezující činnost občanských sdružení, jichž je mezi NNO většina je jen rámcová.
- Nedokončená, leč probíhající decentralizací veřejné správy - např. dosud nejsou vyjasněny povinnosti státu k neziskovým organizacím a kompetence regionální samosprávy v oblasti neziskového sektoru

Organizační základna

- Nedostatečné kapacity NNO pro marketingový průzkum potřeb cílových skupin.
- Některé NNO mají špatně definovanou řídicí strukturu a nedostatečně vymezeny kompetence a povinnosti řídicího orgánu.
- Nedostatečná práce s lidskými zdroji. Pracovníci jsou často zaměstnáváni pouze na dobu trvání konkrétního projektu.

Finanční zajištění

- NNO získávají značnou část prostředků pro své projekty z domácích veřejných zdrojů. Nízké využití možnosti čerpání prostředků ze strukturálních fondů EU.
- Nedostatečná úroveň fundraisingu a malý počet zdrojů – většinou 1 až 2 zdroje představující cca 75 % všech příjmů.
- Finanční řízení v NNO není systémově vyřešeno v souvislosti s nedostatkem ekonomů a finančních manažerů v neziskovém sektoru.

Prosazování zájmů NNO

- V některých krajích chybí zpracované grantové strategie a pravidla podpory NNO.
- NNO podceňují význam lobbingu k prosazení svých zájmů. Výjimku tvoří organizace ekologicky zaměřené a organizace v oblasti sociální a zdravotní.

Poskytování služeb

- Nerovnoměrné rozložení služeb nestátních neziskových organizací v ČR z hlediska kvantity a kvality.
- Veřejné správě často nezáleží na rozvoji neziskového sektoru, často jí jde pouze o nákup služeb formou dotací a grantů.

Infrastruktura

- Neexistence celorepublikové podpůrné a informační sítě služeb pro NNO.
- Nedostatek finančních prostředků NNO na školení svých pracovníků.
- NNO z rozdílných oborů si často neuvědomují výhody vzájemného mezioborového partnerství, často jsou vnímána pouze jako formální povinnost.

Vnímání veřejnosti

- NNO jsou veřejnou správou proklamativně označovány za partnery a spolupracovníky, v praxi se však nejedná o rovnocenný vztah.
- Nedostatek finančních a lidských zdrojů v NNO k intenzivnějším činnostem v rámci public relations.

4. Způsoby financování nestátních neziskových organizací

Financování nestátních neziskových organizací má ve většině případů vícezdrojový charakter. Zdroje financování jejich činnosti můžeme rozdělit do následujících základních skupin:

- veřejné zdroje (dotace, veřejné zakázky, smlouvy o poskytování služeb, na základě zákona, apod.);
- dárcovství (individuální, firemní);
- vlastní příjmy (vlastní hospodářská činnost, členské příspěvky, příjmy z loterií a her apod.).

Vedle toho můžeme jako nepřímý zdroj chápat daňové úlevy vůči NNO (např. u daní: daň z příjmů, daň dědická a darovací, daň z nemovitostí, daň silniční).⁷

5. Financování NNO v ČR z vybraných veřejných rozpočtů

Rada vlády pro nestátní neziskové organizace (RNNO) každoročně zpracovává přehled financování NNO z vybraných veřejných rozpočtů (ze státního rozpočtu a z rozpočtů krajů).

Zatím poslední údaje, které jsou k dispozici, jsou údaje za rok 2004. Data za rok 2005 nebyla k okamžiku odevzdání tohoto článku RNNO zpracována. Na základě údajů RNNO lze financování NNO z vybraných veřejných rozpočtů shrnout následovně.⁸

Dotace poskytnuté ze státního rozpočtu

V roce 2004 bylo nestátním neziskovým organizacím ze státního rozpočtu poskytnuto 4 350 mil. Kč, z toho 79 % bylo poskytnuto pouze ze dvou kapitol – Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy.

V průměru činila poskytnutá dotace ze státního rozpočtu NNO v roce 2004 929 tis. Kč, ale nejvíce dotací, více než jedna třetina, byla ve výši od 100 do 500 tis. Kč.

Největší objem dotací ze státního rozpočtu v roce 2004 NNO směřoval do oblastí sociálních věcí (1 897 mil. Kč, 44 %), rekreace, kultury a náboženství (1 169 mil. Kč, 27 %) a vzdělávání (527 mil. Kč, 12 %).

Subjekty, které mají sídlo v Praze, získaly více než 62 % celkového objemu poskytnutých dotací NNO ze státního rozpočtu v roce 2004. Podíl tří největších dotací poskytnutých ze státního rozpočtu tvoří téměř 20 % celkového objemu poskytnutých dotací NNO. Dvě největší dotace získal Český svaz tělesné výchovy, který je zároveň s více než 692 mil. Kč největším příjemcem dotací. Třetí největší dotaci získalo Sdružení Česká katolická charita. Diecézní charitě Brno se ze všech NNO podařilo získat největší počet dotací ze státního rozpočtu v roce 2004, celkem 27. Více než jednu dotaci nejčastěji získávají NNO vykonávající činnost v oblasti sociální péče.

Více než 60 % objemu dotací poskytnutých obecně prospěšným společenstvem ze státního rozpočtu v roce 2004 směřovalo do oblastí zahrnujících primární, sekundární a terciární vzdělávání. Více než 1 mld. Kč dotací poskytnutých občanským sdružením ze státního rozpočtu v roce 2004 směřovala do oblastí rekreačních a sportovních služeb. Více než 88 % objemu dotací poskytnutých církevním právníkům osobám podle vymezení RNNO ze státního rozpočtu v roce 2004 směřovalo do oblasti sociálních věcí.

Dotace poskytnuté NNO z rozpočtů krajů

V roce 2004 bylo NNO z rozpočtů krajů poskytnuto 996 mil. Kč, z toho 36 % bylo poskytnuto z rozpočtu Hlavního města Prahy, 13 % z rozpočtu Moravskoslezského kraje

⁷ Hyánek, V., Škarabelová, S., Řežuchová, M. *Rozbor financování nestátních neziskových organizací z vybraných veřejných rozpočtů – metody, problémy, řešení*. Centrum pro výzkum neziskového sektoru. www.e-cvns.cz.

⁸ Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. *Rozbor financování nestátních neziskových organizací z vybraných veřejných rozpočtů v roce 2004*. www.vlada.cz

a 12 % z rozpočtu Jihomoravského kraje. V průměru činila poskytnutá dotace z rozpočtů krajů NNO v roce 2004 194 tis. Kč, nejvíce dotací, téměř celá polovina, měla velikost do 100 tis. Kč.

Největší objem dotací z rozpočtů krajů v roce 2004 NNO směřoval do oblastí sociálních věcí (443 mil. Kč, 44 %) a rekreace, kultury a náboženství (339 mil. Kč, 34 %). Podíl tří největších dotací z rozpočtů krajů tvoří 5 % celkového objemu poskytnutých dotací NNO a získaly je tři obecně prospěšné společnosti: Divadlo Archa, Činoherní klub a Vyšší odborná škola DAKOL a střední školy DAKOL. Největší počet dotací, celkem 73, se podařilo získat Diecézní charitě Brno, přičemž kromě Jihomoravského kraje obdržela dotace také z rozpočtu Kraje Vysočina a z rozpočtu Jihočeského kraje. Zároveň se tento subjekt stal příjemcem s nejvyšším objemem dotací (27 mil. Kč).

Oblasti, které kraje podporují, jsou velice různorodé. Například více než polovina krajů poskytla do oblastí rekreace, kultury a náboženství mezi 30 a 50 % celkového objemu dotací NNO v roce 2004, avšak Středočeský a Královéhradecký kraj tuto oblast vůbec nepodpořily a naopak Olomoucký kraj poskytnul do této oblasti téměř 80 %. Také oblast sociálních věcí byla většinou podporována mezi 30 a 80 %, v Jihočeském a Moravskoslezském kraji byla navíc významně (35 %) podpořena oblast vzdělávání.

Použité zdroje:

1. HYÁNEK, V., ŠKARABELOVÁ, S., ŘEŽUCHOVÁ, M. *Rozbor financování nestátních neziskových organizací z vybraných veřejných rozpočtů – metody, problémy, řešení*. Centrum pro výzkum neziskového sektoru. www.e-cvns.cz
2. Informační centrum neziskových organizací, o.p.s. Zpráva o stavu neziskového sektoru v České republice v roce 2005. www.icn.cz
3. PESTOFF, V. A. *Citizens as Co-producers of Social Services in Europe*. Stockholm: Stockholm University School of Business, 1995.
4. Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. *Rozbor financování nestátních neziskových organizací z vybraných veřejných rozpočtů v roce 2004*. www.vlada.cz
5. SALAMON, L. M., ANHEIER, H. K. In Search of the Nonprofit Sector. In *The Question of Definitions*. 2/1992

Kontaktní adresa:

Ing. Aleš Berka
Ústav ekonomiky a managementu
Fakulta ekonomicko-správní
Univerzita Pardubice
ales.berka@upce.cz
+420 466 036 246

Ing. Michal Kuběnka
Ústav ekonomiky a managementu
Fakulta ekonomicko-správní
Univerzita Pardubice
michal.kubenka@upce.cz
+420 466 036 175