

Zpráva o stavu neziskového sektoru v České republice v roce 2002

Celkové hodnocení: 3,7

V České republice je v současné době registrováno 54 895 nestátních neziskových organizací (NNO). Největší část (84%), tj. 46 151 tvoří občanská sdružení, avšak přibližně třetina z nich nevyvíjí aktivní činnost. Zbytek NNO tvoří účelová zařízení církví (8,7% - 4810), nadační fondy (1,4% - 786), obecně prospěšné společnosti (1,2% - 707) a nadace (0,5% - 328).

NNO působí ve všech regionech ČR, přičemž nejvíce je jich soustředěno v Pražském, Středočeském, Brněnském a Moravskoslezském kraji a ve velkých městech. Řada z nich se věnuje práci pro celý region nebo pro celou republiku, jako například některé nadace. Zhruba třetina NNO působí na místní úrovni, třetina na regionální a třetina na národní a mezinárodní. Rozsah služeb poskytovaných NNO je poměrně široký. Neziskový sektor zaměstnává přibližně 3% občanů.

Rozvoj neziskového sektoru byl v reformním období od roku 1989 ve srovnání se sektorem podnikatelským a státním výrazně zanedbán, a to jak z hlediska vytváření legislativních podmínek pro jeho existenci, tak z hlediska praktické podpory ze strany státu. Pozitivní skutečností uplynulého roku je dokončení rozdělování finančních prostředků získaných privatizací státních podniků mezi vybrané nadace. V průběhu tohoto dvoufázového procesu získaly nadace celkem částku 1,3 mld. Kč, kterou byly povinny uložit jako své nadační jmění. Vzhledem k tomu, že mohou nadace k regrantování použít pouze výnosy z tohoto jmění, jsou stále finančně slabé a nemohou s úspěchem plnit roli přerozdělovatele peněz v neziskovém sektoru.

České NNO mají vcelku široký záběr působnosti, ale v důsledku silné podkapitalizace nejsou ještě schopny poskytovat služby na patřičné úrovni, vzdělávat se, mít stálé placené zaměstnance, výrazněji prosazovat své zájmy a dlouhodobě plánovat svůj rozvoj. Jelikož podnikové a individuální dárcovství není rozvinuto a domácí grantové nadace nejsou finančně silné, mnoho NNO spoléhá na dotace od státu.

Státní správa sice neziskový sektor finančně podporuje (kolem 3 mld. Kč ročně), ale stále ještě k němu nepřistupuje jako k nezbytné součásti občanské společnosti a k rovnoprávnému partnerovi. Její přístup k NNO je spíše rezervovaný, obává se ohrožení své moci a nerada připouští, že i jako „nevolené“ subjekty mají NNO právo ovlivňovat veřejné záležitosti. Postavení, legitimita a demokratická struktura NNO jsou některými vysoce postavenými politickými činiteli veřejně zpochybňovány.

Současná legislativa týkající se činnosti NNO není uspokojivá. Občanská sdružení, která jsou nejčastější formou NNO, se řídí příliš obecným Zákonem o sdružování občanů z roku 1990, který jejich činnost dostatečně neupravuje. Tento i ostatní zákony obsahují řadu nejasných formulací, které vedou k častým nedorozuměním. V roce 2002 byly novelizovány dva zákony – Zákon o nadacích a Zákon o církvích, ale kvalita těchto novelizací je sporná.

V republice působí informační střediska pro neziskový sektor, která však nestačí uspokojovat poptávku po informačních službách. Za účelem úspěšnějšího prosazování svých zájmů založily neziskové organizace několik oborových a regionálních sdružení. Veřejnost dosud nemá na NNO

jednoznačný názor – jen pomalu si začíná uvědomovat jejich potřebnost a potenciál a postupně k nim získává důvěru.

Právní prostředí: 3

Činnost organizací působících v neziskovém sektoru upravuje několik zákonů: Zákon o nadacích a nadačních fondech, novelizovaný v roce 2002, Zákon o obecně prospěšných společnostech z roku 1995 a Zákon o sdružování občanů z roku 1990, který upravuje činnost občanských sdružení (OS). Posledně jmenovaný zákon je příliš obecný, a proto zcela nevyhovující (například vůbec neřeší likvidaci OS). Nedostatečná právní úprava působení občanských sdružení přispívá k jejich neprůhlednosti, což při jejich četnosti (téměř 90% NNO) poškozuje pověst celého neziskového sektoru. Zákon o svobodě víry a postavení církví a náboženských společností z roku 1991 byl nahrazen novým zákonem 3/2002 vyžadujícím, aby se stávající typy církevních zařízení přeregistrovaly jako obecně prospěšné společnosti nebo občanská sdružení. Tento zákon představuje pro účelová zařízení církví značné ohrožení, a ty se proto snaží o jeho brzkou změnu. Příští rok začne platit dlouho postrádaný zákon o dobrovolnictví.

O registraci žádají občanská sdružení na ministerstvu vnitra, nadace, nadační fondy a obecně prospěšné společnosti se registrují u soudů. I když příslušné zákony upravují registraci NNO v podstatě uspokojivě, její praktické provedení není snadné a trvá neúměrně dlouho (u nadací a obecně prospěšných společností cca 6 – 12 měsíců). Důvodem je jednak přetíženost a nedostatečná technická vybavenost soudů, ale často i nekompetentnost soudců.

Zákony vztahující se k činnosti neziskových organizací mají mnoho nedostatků a připouštějí různé interpretace. Jednotlivým typům NNO poskytují např. odlišnou možnost získávat finanční prostředky vlastní výdělečnou činností, což často vede k tomu, že NNO přijímají právní formu, která je pro ně sice výhodnější, ale ne vždy zcela odpovídá jejich skutečné činnosti (jedná se zejména o volbu mezi občanským sdružením a obecně prospěšnou společností). V nejširší míře zákon totiž povoluje podnikání občanským sdružením, obecně prospěšným společností jako doplněk k běžné činnosti, a v případě nadací je omezuje na taxativně stanovené činnosti jako je pronájem nemovitostí, pořádání loterií, tombol, sbírek, a organizování kulturních, společenských, sportovních a vzdělávacích akcí.

Novela zákona o nadacích a nadačních fondech přinesla některé pozitivní změny pro činnost nadací, zejména v rozšíření možností, jak nakládat s nadačním jměním, ale zároveň stanovila nadacím povinnost veřejně grantovat, což pro nadace, které realizují především vlastní programy nebo byly založeny za účelem podpory jednoho subjektu, představuje nový problém. Zákon nevyřešil ani problém evidence nákladů tak, aby bylo možno náklady rozlišit nejen na administrativní a grantové, ale také na operační. Nadále jsou tedy nadace nuceny vykazovat veškeré prostředky, které nebyly rozděleny ve formě grantů, jako administrativní náklady, ačkoli byly použity například na realizaci vlastních projektů. V důsledku toho se zdají jejich administrativní náklady neúměrně vysoké, což nezaslouženě snižuje důvěryhodnost těchto nadací.

Podle daňového zákona nepodléhají NNO povinnosti platit daň z určitých druhů příjmů, například z členských příspěvků, darů a bankovních úroků, nadace rovněž z výnosů registrovaného nadačního jmění. Neziskovým organizacím jsou poskytovány daňové úlevy ve výši 30% ze základu daně z příjmu s horní hranicí 3 mil. Kč, přičemž příjmy do 100 tis. Kč dani nepodléhají. Zdanění výdělečné činnosti NNO je však stále neziskovými organizacemi považováno za příliš vysoké. Možnost přispět vlastními silami do svého rozpočtu je neziskovým organizacím dále komplikována povinností vést pro ziskové aktivity oddělené účetnictví a

daňovou evidenci. Tento způsob vedení účetnictví je problematický, protože může dojít k situaci, kdy nezisková organizace, která je celkově ve ztrátě, musí ještě zaplatit státu daň ze ziskových aktivit. Nadace, nadační fondy, obecně prospěšné společnosti a ta občanská sdružení, která přesáhla určitou výši obrátu, musí vést podvojný účetnictví. Pokud chtějí firmy přispět na činnost neziskové organizace, mohou si odečíst svůj dar z daňového základu až do výše 5%, jednotlivci do výše 10%.

Počet právních expertů orientujících se v problematice neziskového sektoru se pomalu zvyšuje, ale jejich služby lze vyhledat spíše jen v několika největších městech. V okresních městech se stále prakticky nevyskytují.

NNO se mohou vyjadřovat k tématům veřejného zájmu a vyslovovat kritiku, ale státní úřady se jim v tom často snaží zabránit.

Organizační základna: 4

Většina NNO v České republice má jasně definované poslání, které se svou činností snaží naplňovat, ale často se jim nedaří o svých aktivitách veřejnost dostatečně informovat. Jsou totiž přetíženy prací na vlastních projektech, které musí z důvodu nedostatku finančních prostředků realizovat s minimem pracovníků. Dobrovolná práce není v české společnosti příliš obvyklá, takže se některé NNO ani nepokouší nějaké dobrovolníky získat. Kromě toho často těžko nacházejí čas na jejich zapracování a organizaci. Vzhledem k tomu, že NNO upřednostňují financování ze státních dotací a nadačních grantů jako nejjistějších zdrojů, až na výjimky dosud neusilují o cílevědomé budování široké základny příznivců a dobrovolníků, která by jim zajistila dlouhodobou finanční soběstačnost.

Většina NNO nemá dostatek času a prostředků k tomu, aby využívala strategické plánování. Zhruba třetina NNO nemá správní radu a v ostatních není správní moc vždy zcela oddělena od moci výkonné. V mnoha organizacích považují členové správních rad svou funkci pouze za formální záležitost, která je nutnou podmínkou pro registraci NNO, takže se do činnosti organizace vůbec nezapojují. Většina neziskových organizací zaměstnává externisty – některé výlučně, některé spolu se stálými zaměstnanci.

Technické zabezpečení není dostatečné zejména u menších regionálních organizací, které mají potíže se získáváním základního vybavení. Ve větších městských organizacích je vybavení uspokojivé, ale chybí prostředky na jeho vylepšení či obnovu. Většina NNO používá starší vyřazenou techniku, k internetu jsou připojeny ponejvíce organizace působící v oblasti životního prostředí.

Finanční zajištění: 4

Obecně jsou české neziskové organizace příliš závislé na podpoře státu. Ta se každým rokem mírně zvyšuje, ale pokrýt potřeby neziskového sektoru nestačí, což při současné nevyvinutosti podnikového a individuálního dárcovství a slabosti českých nadací způsobuje vážný nedostatek finančních prostředků na rozvoj sektoru. V roce 2000 například poskytl stát neziskovému sektoru 3,1 mld. Kč, což je asi o 600 mil. Kč více, než v roce 1999, a zhruba stejně jako v roce 1998. 77% z této částky získala občanská sdružení, 17% účelová zařízení církví a 6% obecně prospěšné společnosti. Nejvíce finančních prostředků bylo věnováno na rozvoj sportu a tělovýchovy (36%) a podporu sociálních služeb (24%). Následuje ochrana zdraví (11%), péče o problémové skupiny obyvatel (11%) a rozvoj kultury (10%), dále pak ochrana práv menšin (4%) a ochrana životního prostředí (2%). Z celkových příjmů NNO tvoří dotace z veřejných rozpočtů asi 39%.V

rozpočtech jedné čtvrtiny organizací však tvoří státní dotace nadpoloviční podíl (nejvíce v oblasti zdravotnictví, sociální péče a vzdělávání a výzkumu), což je činí příliš závislými na podpoře státu. Problémem zůstává, že stát poskytuje dotace pouze na jeden rok, takže na dlouhodobější programy je nutno žádat několikrát a není tudíž jisté, zda projekt bude moci být úspěšně dokončen. To vnáší do hospodaření NNO prvek nejistoty. Systém veřejného financování je celkově neprůhledný a nezohledňuje míru obecné prospěšnosti jednotlivých NNO. Smlouvy na poskytování služeb uzavírá stát s neziskovými organizacemi minimálně.

V roce 2002 bylo dokončeno rozdělování peněz z Nadačního investičního fondu (NIF), který umožnil třiasedmdesáti českým nadacím zvýšit své nadační jmění celkem o 1,3 mld. Kč. Situace nadací se tímto samozřejmě částečně zlepšila, ale na pokrytí potřeb neziskového sektoru tato částka nestačí. K regrantování je totiž povoleno použít jen výnosy z nadačního jmění, které jsou z důvodu investičních omezení a nízkých úroků velmi malé (letos 1 – 2%). Rozdělení přineslo také některé kladné vedlejší účinky – nadace se začaly více vzdělávat ve finanční problematice, aby dokázaly co nejlépe naložit se svým nadačním jměním, což je přivedlo i k úvahám o možnostech dalšího rozšiřování nadačního jmění. Ty ovšem nejsou v ČR příliš velké. Přes tyto pozitivní změny nejsou zatím domácí nadace schopny se na financování neziskového sektoru podílet výrazněji.

Podnikové dárcovství není v ČR ještě příliš rozvinuté a často je kombinováno se sponzoringem, protože ten je možné vykázat jako náklad společnosti. Pro neziskové organizace však tento způsob není výhodný, protože musí z přijatých peněz zaplatit daň. Firmy nejčastěji podporují oblast sportu, dále pak kultury a zdraví. Ani individuální dárcovství není z různých důvodů ve společnosti běžné – chybí tradice i mechanismy, které by umožňovaly přispívat jednoduchým způsobem. Rozšířený je názor, že není nutné dávat peníze na dobročinnost, když člověk platí daně a že by nebyla potřeba dárcovství, kdyby stát byl zodpovědnější. Přesto dochází k nárůstu příjmů u veřejných sbírek, které mají širší publicitu.

Vlastní ziskové aktivity provozují NNO omezeně, mimo jiné z důvodu složitosti a nevýhodnosti účetních a daňových předpisů. Pro příjmy z takové činnosti musí totiž NNO vést oddělené účetnictví, a proto z nich musí zaplatit daň, aniž by je mohly místo toho použít na úhradu jiných, ztrátových aktivit. Proto příjmy za služby tvoří většinou jen malou část rozpočtu NNO, i když se jejich podíl postupně zvyšuje.

Tok zahraničních zdrojů do českého neziskového sektoru se od roku 1997 snížil téměř na čtvrtinu, což způsobilo vážné problémy organizacím, které vznikly a dlouhodobě působily za jejich podpory (zejména v oblasti ochrany lidských práv a ekologie).

Zdroje financí NNO nejsou obecně příliš diverzifikovány – jejich rozpočet je velmi často závislý na podpoře jednoho či dvou dominantních dárců.

Prosazování zájmů NNO: 4

Střešní orgán, který by zastupoval celý český neziskový sektor a mohl se stát partnerem pro jednání s vládou a Parlamentem, zatím neexistuje. Mezi NNO stále přetrvává nedůvěra v podobné integrační snahy. Občas vytvářejí některé NNO oborové či regionální platformy, většinou za účelem prosazení nějakého konkrétního cíle. Zájmy jednotlivých oblastí hájí organizace jako je SKOK (zdravotní a sociální péče), Zelený kruh (životní prostředí), Pavučina (ekologická výchova), CpKP (místní rozvoj) a Fórum dárců (nadace), které se mj. podílejí i na přípravě právních norem. Zákon teoreticky dovoluje, aby se neziskové organizace v určitých případech účastnily rozhodovacích procesů, ale existuje tendence ze strany státu tuto účast prakticky

znemožnit - opakovaně jsou s menší či větší úspěšností navrhovány zákony a novelizace, které mají účast NNO ve správních řízeních omezit či vyloučit. I samotné NNO se však potřebují zdokonalit ve způsobech, jak zasahovat do veřejného dění. Zatím nepostupují jednotně, často si protirečí a v Parlamentu lobují spíše každá za sebe než za širší skupinu.

Roku 1992 vznikla na vládní úrovni Rada pro nadace, která byla v roce 1998 přeměněna na Radu vlády pro nestátní neziskové organizace (RNNO). Jejím původním úkolem bylo pomáhat při rozdělování financí z Nadačního investičního fondu (NIF), které byly získány privatizací státních podniků. Po konečném rozdělení prostředků NIF v tomto roce byl přijat nový statut RNNO, který jí ukládá informovat vládu o neziskovém sektoru, spolupracovat na přípravě nových právních předpisů pro neziskový sektor, zpřístupnit informace o dotacích z veřejných rozpočtů a spolupracovat při vytváření a provozování veřejně přístupného informačního systému o NNO. Členy Rady jsou kromě zástupců státní správy i představitelé neziskových organizací.

Spolupráce s vládou a orgány státní správy nefunguje tak, jak by měla. Snahou představitelů státní správy je často naopak zabránit neziskovým organizacím, aby se na rozhodovacích procesech podílely. Na místní úrovni se organizacím daří ovlivňovat veřejné věci lépe, ale také zde dochází k ostřejším střetům při řešení regionálních problémů. Nejlépe organizované jsou NNO zabývající se ochranou životního prostředí, což jim umožňuje částečně ovlivňovat regionální rozvojové plány a další projekty.

Občas se vyskytnou snahy ovlivnit veřejnou politiku pomocí petičních akcí, demonstrací, blokád apod., z nichž některé jsou úspěšné. Zájem veřejnosti aktivně se účastnit těchto kampaní (s výjimkou petičních akcí) je však dosud poměrně malý. Schopnost NNO účinně prosazovat své zájmy je závislá na celé řadě faktorů, které často tvoří začarovaný kruh. Například z důvodu slabého finančního zázemí nezbývají kapacity na koordinaci aktivit, vzdělávání se, získávání veřejnosti, formování koalic. V důsledku toho nejsou kampaně tak úspěšné, jak by mohly být, a počet příznivců se zvyšuje velmi pomalu.

Poskytování služeb: 3

Rozsah služeb nabízených neziskovými organizacemi je široký a pokrývá v podstatě všechny potřebné oblasti, jejich úroveň je však závislá na množství použitelných finančních prostředků. Pomalu se zlepšuje situace postižených občanů a etnických menšin - vznikají např. nové NNO, které mají za cíl zajišťovat bydlení pro sociálně slabé občany, pokračuje rozvoj služeb v sociální oblasti a služeb souvisejících se zaváděním nových forem péče (např. služby pro marginální skupiny, bezdomovce, drogově závislé, osobní asistence aj.). Poskytování služeb ve zdravotnictví a vzdělávání je sice stále ještě doménou státu, ale postupně vznikají i nestátní zdravotnická zařízení. NNO se též významně podílejí na humanitárních akcích v ČR i v zahraničí.

Průzkum trhu potřeb neprovádějí NNO zatím systematicky. Z důvodu stálého nedostatku financí přizpůsobují často svou činnost spíše vypisovaným nadačním grantům či státem dotovaným aktivitám, takže jim pak nezbývají kapacity na uspokojení dalších potřeb svých klientů.

I když představitelé státní správy pohlíží na neziskový sektor často s despektem, využívají jej jako poskytovatele služeb, které stát nemá zájem poskytovat, nebo na které se ve státním rozpočtu již nedostává peněz. Vzhledem k tomu, že dotace ze státního rozpočtu smějí pokrýt maximálně 70% nákladů na projekt, přijde stát podpora těchto projektů levněji, než kdyby je musel poskytovat sám.

Publikací zabývajících se problematikou neziskového sektoru není mnoho. Aktualizované údaje o počtu neziskových organizací a jejich místní a oborové působnosti, struktuře finančního zabezpečení apod. nejsou každoročně k dispozici. Vycházejí však odborné tematické materiály, z nichž některé jsou využívány i státní správou. Písemnosti informující veřejnost o službách jednotlivých NNO jsou dostupné buď v kancelářích těchto organizací nebo v informačních centrech.

Infrastruktura: 4

V Praze a větších městech byla založena informační centra pro neziskový sektor, která shromažďují a rozšiřují informace, organizují odborná školení a poskytují právní a finanční konzultace. Není jich však dostatek a nenabízejí informace v potřebném rozsahu a kvalitě. Školení nepokrývají všechny požadované oblasti - nedostatečná je například nabídka pokud jde o řízení NNO a úlohu správních rad v něm, fundraising, strategické plánování, vlastní výdělečná činnost, metody účinného prosazování zájmů NNO atd.

Několik větších NNO se v regionech snaží napomáhat spolupráci mezi místními neziskovými organizacemi, veřejnou správou a podnikateli. Tyto snahy se však obvykle setkávají s malým zájmem ze strany firem. Některé NNO se spojily při vytvoření oborových a regionálních platforem, které umožňují lepší komunikaci a prosazování zájmů zapojených organizací. Na rozvoj projektů zlepšujících spolupráci na místní úrovni přispívají i domácí grantové nadace, ale jejich finanční možnosti jsou malé.

Vnímání veřejností: 4

Pozornost věnovaná neziskovému sektoru ze strany médií stále není dostatečná, ale situace se postupně zlepšuje. Média mají spíše tendenci všimnout si negativních příkladů než vyhledávat ty pozitivní. S cílem změnit tuto situaci probíhají od roku 1998 každoročně kampaně „30 dní pro neziskový sektor“, organizované pražským informačním centrem spolu s regionálními NNO. Navzdory této poměrně velké informační akci mnozí lidé ještě přesně nevědí, jaká je úloha neziskového sektoru v občanské společnosti, neznají jména konkrétních organizací a jejich činnost a nerozlišují mezi jejich různými typy (nadace, občanská sdružení, apod.). Obecně známé jsou pouze ty nadace a NNO, které pořádají široce medializované veřejné sbírky. Nutno však říci, že samy NNO často podceňují význam vlastní propagace.

Vzhledem k nedostatku kvalitních informací jsou názory občanů na neziskový sektor rozpolcené. Na jedné straně si více než polovina dotázaných (51%) myslí, že NNO zastávají skutečné zájmy občanů, na druhé straně zhruba stejné množství lidí (57%) souhlasí s názorem, že organizace pořádající sbírky často podvádějí. U nemalé části obyvatelstva stále převládá názor, že neziskové organizace jsou nedůvěryhodné, a proto je lepší poskytovat pomoc přímo. Tento názor je ovlivněn některými případy zpronevěření vybraných peněz a stále přetrvávajícími nedostatky v legislativě a ve vymahatelnosti práva. Přesto výše zmíněný výzkum ukázal, že 75% obyvatel věří neziskovým organizacím více než politickým stranám.

Podle průzkumu provedeného v roce 2002 se věnuje neplacené práci v dobrovolné organizaci občas 26%, pravidelně 5% obyvatel. Pojem dobrovolné organizace však v tomto výzkumu zahrnuje kromě „klasických“ neziskovek i sportovní, kulturní a zájmové spolky. Podle 41% občanů by měly mít dobrovolné organizace větší vliv než dnes na směřování naší společnosti, podle 48% by tomu tak být nemělo. V uplynulém roce přispělo peněžním či jiným darem na dobročinné účely 56% občanů, občas podpoří dobročinné akce 49%, pravidelně 6% občanů.

Transparentnost v neziskovém sektoru postupně roste, i když překážkou je již zmíněný nedostačující právní rámec úpravy činnosti OS. Nadace zformulovaly svůj etický kodex a všechny významné NNO zveřejňují své výroční zprávy. Tomu napomáhá i skutečnost, že státní orgány a nadace vyžadují předložení výroční zprávy včetně finančního vyúčtování pro udělení dotace či grantu.

Použité prameny: RNNO; Češi na cestě za vlastní budoucností, CESES, říjen 2002; Vize rozvoje České republiky do roku 2015, CESES, prosinec 2000