

Zpráva o neziskovém sektoru v České republice

Zpracovala: Mgr. Tereza Vajdová, PhD.

Úvod

Tato zpráva vznikla na základě usnesení vlády č. 807 ze dne 6. srpna 2003 a jedná se o první oficiální zprávu na toto téma vůbec. Zprávu iniciovala Rada vlády pro nestátní neziskové organizace (RNNO). Příprava zprávy proběhla v několika etapách. Předběžnou strukturu a potřebné podkladové studie určila pracovní skupina RNNO na začátku roku 2004 a někteří její členové se poté podíleli na vypracování podkladových studií.¹ Pracovní skupina dále konzultovala se zpracovatelkou průběžné verze zprávy.

Zpráva je určena primárně vládě a veřejné správě. Cílem je podat stručnou a kvalitní informaci o stavu neziskového sektoru v ČR a identifikovat některá klíčová témata. Referenčním časovým rámcem pro většinu údajů ve zprávě je rok 2003, pokud není uvedeno jinak.

Ve zprávě používáme definici neziskového sektoru, kterou používá RNNO. Víme o současných národních i mezinárodních impusech k hledání nové definice neziskového sektoru. Pro jednoduchost jsme však zvolili dnes nejpevněji zakotvenou definici, tedy definici RNNO, která je navíc součástí metodiky pro vypracování každoročních rozborů financování neziskového sektoru, z nichž zde budeme čerpat.

Nestátní neziskové organizace (NNO) jsou v této zprávě (není-li řečeno jinak) ty organizace, které mají následující právní formy:

- \ **Občanská sdružení** a jejich organizační jednotky,
- \ **Nadace a nadační fondy**,
- \ **Církevní právnické osoby** zřizované církvemi a náboženskými společnostmi,
- \ **Obecně prospěšné společnosti**.

¹ Seznam podkladových studií a jejich autorů je obsažen v Příloze 1.

Obsah

1. Definice neziskového sektoru

- 1.1. Definice neziskového sektoru
- 1.2. Vztah definic a poznatků o neziskovém sektoru

2. Právní prostředí a neziskový sektor

- 2.1. Základní legislativní rámec NNO
- 2.2. Zákony upravující jednotlivé právní formy NNO
- 2.3. Některé obecné zákony a právní témata ve vztahu k NNO

3. Neziskový sektor v ČR: některá fakta

- 3.1. Etapy vývoje neziskového sektoru od roku 1989
- 3.2. Počet NNO
- 3.3. Členové NNO
- 3.4. Sdružování NNO

4. NNO jako prostředek občanské participace

5. Neziskový sektor v hospodářství ČR

- 5.1. Podíl neziskového sektoru na HDP
- 5.2. Sociální ekonomika a neziskový sektor
- 5.3. Podíl neziskového sektoru na zaměstnanosti
- 5.4. Podíl neziskového sektoru na poskytování služeb

6. Činnost dobrovolníků a dobrovolnická služba

- 6.1. Dobrovolnictví jako obecný fenomén
- 6.2. Dobrovolnická služba
- 6.3. Ohodnocování činnosti dobrovolníků

7. Diverzita zdrojů financování neziskového sektoru

- 7.1. Financování neziskového sektoru z veřejných rozpočtů
- 7.2. Nadace a nadační fondy
- 7.3. Firemní dárcovství, firemní nadace a nadační fondy
- 7.4. Odchod zahraničních dárců
- 7.5. Individuální dárcovství
- 7.6. Hazardní hry

8. Kraje a NNO

- 8.1. Princip partnerství a Strukturální fondy Evropské unie
- 8.2. Koncepce spolupráce krajů s NNO

9. Státní správa a NNO

- 9.1. Spolupráce ústřední státní správy a NNO
- 9.2. Rada vlády pro NNO
- 9.3. Projektové financování NNO
- 9.4. Nadační investiční fond
- 9.5. Legislativní perspektivy

10. Problémy, kterými se bude Rada zabývat a u nichž požádá vládu o součinnost

Přílohy

Seznam použitých zkratek

AV	-	Akademie věd
CEDR	-	Centrální evidence dotací z rozpočtu
CPO	-	Církevní právnické osoby
CVNS	-	Centrum pro výzkum neziskového sektoru
CVVM	-	Centrum pro výzkum veřejného mínění
ČR	-	Česká republika
ČRDM	-	Česká rada dětí a mládeže
ČSÚ	-	Český statistický úřad
EU	-	Evropská unie
FNM	-	Fond národního majetku České republiky
HDP	-	Hrubý domácí produkt
JPD	-	Jednotný programový dokument
MF	-	Ministerstvo financí
MK	-	Ministerstvo kultury
MMR	-	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPSV	-	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MS	-	Ministerstvo spravedlnosti
MŠMT	-	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MV	-	Ministerstvo vnitra
MZ	-	Ministerstvo zdravotnictví
MZe	-	Ministerstvo zemědělství
MŽP	-	Ministerstvo životního prostředí
NIF	-	Nadační investiční fond
NNO	-	Nestátní neziskové organizace
OKEČ	-	Odvětvová klasifikace ekonomických činností
OPS	-	Obecně prospěšné společnosti
RNNO	-	Rada vlády pro nestátní neziskové organizace
SKOK	-	Spolek oborové konference nevládních neziskových organizací působících v sociální a zdravotně sociální oblasti

1. Definice neziskového sektoru

1.1. Definice neziskového sektoru

Neziskový sektor tvoří organizace, které jsou založené na jiných motivech, než je ekonomický zisk, a veškeré případné zisky vkládají zpět do činnosti organizace. NNO jsou autonomní vůči státu a existují téměř ve všech oblastech lidské činnosti. Do neziskového sektoru patří například subjekty poskytující veřejné služby, subjekty pracující pro své členy, subjekty financující činnosti ostatních apod. NNO pracují v mnoha veřejně prospěšných oblastech, jako jsou sociální služby, péče o zdravotně postižené, řešení sociálních patologií, ochrana životního prostředí, kultura a ochrana kulturních památek nebo sport a rozvoj komunitního života. Různorodost je hlavním rysem a silnou stránkou tohoto sektoru, s nímž se obvykle také spojuje řada přínosů pro demokratickou společnost.

RNNO používá definici neziskového sektoru, založenou na právní formě organizací (viz Úvod). Nepísaným hlediskem přitom od počátku 90. let byla transformace politického systému a snaha o podporu těch neziskových aktivit, které před rokem 1989 neměly žádnou povolenou organizační podobu.² Proto také definice NNO nezahrnuje odborové svazy, přestože mají právní formu občanského sdružení.³ V zahraničí jsou běžnější širší definice neziskového sektoru.

Nejpoužívanější definice neziskového sektoru, tzv. strukturálně-operacionální (USA⁴), říká, že neziskový sektor tvoří instituce, které jsou:

Organizované, tedy vyznačující se jistou institucionalizací své struktury. Fungují např. na základě jasně formulované zakládací smlouvy či zřizovací listiny, mají stanovenou organizační strukturu, náplň činnosti, apod.

Soukromé, tedy institucionálně oddělené od vlády. Tento rys by neměl být mylně interpretován jako oddělení těchto organizací od státních financí, které pro ně jsou velmi významné v celé vyspělé Evropě a i v USA.

Nerozdělující zisk, tedy veškeré zisky musí být zpětně vloženy do činnosti organizace. Tento požadavek český právní řád zohledňuje v definici organizací založených za jiným účelem, než je podnikání.

Samosprávné, tedy disponující vnitřní strukturou se stanovením řídicích a kontrolních kompetencí.

Dobrovolné, což znamená „s účastí dobrovolníků“, tedy přítomnost nějakého dobrovolného prvku, účast dobrovolníků. Jednotlivé organizace se samozřejmě liší v intenzitě a formě tohoto dobrovolného prvku.

Definice RNNO této široké definici neprotiřečí, spíše ji zužuje. Užší definice RNNO měla v posledních patnácti letech svůj politický význam. Dnes se situace – do značné míry v souvislosti se vstupem do Evropské unie – mění a do budoucna je potřeba počítat s širší definicí neziskového sektoru. Přestože existují obecná kritéria neziskového sektoru, neznamená to, že je v Evropě jednoznačná shoda, které typy organizací do neziskového sektoru patří a které ne. Právní systémy jednotlivých zemí se liší a stejně tak jejich politické a společenské tradice, z nichž neziskový sektor vychází. Jinými slovy, neziskový sektor je v každé zemi trochu jiný a odráží její historii, tradice i současnost. V ČR se nyní stále více diskutuje, jak sektor nově vymezit.

² Müller, J. Neziskový sektor sledovaný Radou vlády pro nestátní neziskové organizace. Příloha k Pracovnímu podkladu pro zasedání RNNO dne 18. prosince 2003.

³ Dalším důvodem je, že odborové organizace (ač se jejich vznik řídí zákonem o sdružování občanů č. 83/1990 Sb.) jsou zvláštní formou sdružení, která se od ostatních forem liší způsobem vzniku. Odbory podléhají pouze evidenční povinnosti, nikoli registraci u MV ČR.

⁴ Salamon, L.M. a kol. 2003. *Global Civil Society. An Overview*. Baltimore: The Johns Hopkins University.

1.2. Vztah definic a poznatků o neziskovém sektoru

Poznatky a údaje, které v současnosti o neziskovém sektoru existují, pochází z různých zdrojů a zakládají se na různých definicích (např. rozborů financování, které zadává RNNO, data ČSÚ, mezinárodní výzkumy Johns Hopkins University z USA). Souhrnné interpretace nebo srovnání v čase jsou potom velmi obtížné. Celkově můžeme konstatovat, že některé důležité údaje o neziskovém sektoru v ČR vůbec neexistují a jiné jsou více než pět let zastaralé, což představovalo problém i při sestavování této zprávy.

Centrum pro studium občanského sektoru z Johns Hopkins University z USA ve spolupráci se Statistickou divizí OSN navrhlo projekt satelitního účtu neziskových institucí v systému národních účtů. Do projektu se zapojila řada zemí, včetně ČR, kde se projektem zabývá ČSÚ a CVNS v Brně.⁵ Satelitní účet bude sledovat neziskový sektor, definovaný podle širší strukturálně-operacionální definice, a přinášet údaje o struktuře, ekonomických výsledcích, zaměstnanosti (včetně imputované práce dobrovolníků) a o výstupech dosahovaných NNO podle oboru jejich působení. Vytváření časových řad údajů umožní sledování vývojových trendů v neziskovém sektoru i srovnání českého neziskového sektoru se situací v zahraničí.

S poznatků o neziskovém sektoru souvisí otázka udržování přesné a aktuální evidence NNO. Nadační subjekty (nadace a nadační fondy) a obecně prospěšné společnosti jsou podle příslušných zákonů zapsány v rejstřících krajských rejstříkových soudů. Církevní právnické osoby jsou evidovány v registru MK. Ze zmiňovaných právních forem se jako nejproblematictější jeví evidence občanských sdružení, kterou provádí MV. Podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, nevede MV databázi občanských sdružení, která by byla veřejným rejstříkem. Jeho databáze má spíše charakter seznamu a obsahuje pouze základní údaje o založených občanských sdruženích. Rozsah informací je nedostačující a údaje o jednotlivých subjektech jsou zastaralé. I když podle uvedené právní úpravy mají občanská sdružení povinnost ohlásit svůj zánik, tato povinnost je pouze deklaratorní. Proto se odhaduje, že dvě třetiny registrovaných občanských sdružení již ukončily svoji činnost a MV tuto skutečnost neohlásily.

Rozsáhlejší veřejně přístupné informace o NNO – o jejich činnosti, projektech a čerpaných veřejných financích – by měl přinášet veřejně přístupný informační systém o NNO (IS NNO), jehož provozovatelem v rámci Centrální evidence dotací z rozpočtu (CEDR) je dosud MF. V budoucnu se uvažuje o přesunu odpovědnosti za systém na RNNO.

2. Právní prostředí a neziskový sektor

2.1. Základní legislativní rámec NNO

Činnost NNO upravují v ČR následující zákony, podle nichž se řídí proces registrace, organizační struktura, finanční řízení, hospodaření organizace a její zánik:

- \\ Občanská sdružení se řídí zákonem č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů
- \\ Obecně prospěšné společnosti zákonem č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁵ Společné pracoviště Katedry veřejné ekonomie Ekonomicko–správní fakulty Masarykovy univerzity a občanského sdružení Trialog.

práv třetích osob, s nimiž sdružení nebo jejich organizační jednotky, které jsou právníckými osobami, vstupují do smluvních vztahů.

- Neúplná úprava zániku sdružení. Zánik sdružení není vázán na výmaz ze seznamu vedeného ministerstvem vnitra – sdružení zaniká dobrovolným rozpuštěním nebo sloučením s jiným sdružením, popřípadě pravomocným rozhodnutím ministerstva o jeho rozpuštění. Z tohoto důvodu jsou v rejstříku uvedena sdružení, která již činnost neprovozují. To může zkreslit i informace o počtech občanských sdružení v ČR.

Problematika občanských sdružení by měla být řešena v rámci probíhající práce na novém Občanském zákoníku. Také MV připravuje dílčí novelu zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, tato novela vzniká nezávisle na přípravě nového Občanského zákoníku. Vláda by ji měla projednat v průběhu roku 2005.

Zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon o obecně prospěšných společnostech (č. 248/1995 Sb.) je podle některých názorů kuriozitou platného řádu ČR, jejíž problémy nevyřešila ani dílčí novelizace v roce 2002. Některé organizace, které jsou povahou své činnosti obecně prospěšnými společnostmi, se vzhledem k výhodnější legislativě raději registrují jako občanská sdružení. Zákon ani nedefinuje obecně prospěšnou službu – tato prospěšnost se dá vyvodit pouze analogicky a velmi okrajově ze zákona o dani z příjmů (§ 20, odst. 7 a 8). Z koncepčních i jiných hledisek je zákon do té míry problematický, že jeho oprava cestou dílčích novelizací je možná jen velmi obtížně. V souvislosti s připravovanou rekonstrukcí Občanského zákoníku se počítá s tím, že zákon bude zrušen bez náhrady. Právnícké osoby existující ke dni nabytí účinnosti nového Občanského zákoníku budou nadále vyvíjet činnost podle zákona č. 248/1995 Sb. nebo se budou transformovat na jiný typ NNO zakotvený v Občanském zákoníku pro poskytování obecně prospěšných služeb.

Zákon č. 210/2002 Sb., o nadacích a nadačních fondech a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Novela zákona o nadacích a nadačních fondech (č. 210/2002 Sb.) přinesla některé pozitivní změny pro činnost nadací, zejména v rozšíření možností, jak nakládat s nadačním jměním. Zákon však nevyřešil problém evidence nákladů tak, aby bylo možno náklady rozlišit nejen na správní a grantové, ale také výdaje na vlastní projekty. 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 může snižovat důvěryhodnost nadací.

Zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností, ve znění pozdějších předpisů

Církev je soukromoprávní subjekt, který si může sám určovat své uspořádání a v rámci své působnosti zřizovat a rušit jakékoli útvary, které jsou však jako právnícké osoby uznávány jen v rámci církve. Podle zákona o církvích a náboženských společnostech se taková „právnícká osoba v církvi“ stává „právníckou osobou podle právního řádu ČR“ až evidencí na MK. Analogicky tomu je i v případě zrušování právníckých osob. Existuje zde tedy jistá „dvojstupňovost“ rozhodování. Církev má nezpochybnitelné právo zřizovat si „právnícké

osoby v církvi“ podle svých vnitřních předpisů. Takové jejich postavení má však platnost jen uvnitř církve a tyto „právní osoby v církvi“ nemají postavení potřebné pro vystupování v různých právních vztazích, ať již procesních (před soudy a správními úřady), smluvních či jiných, vně církve jako právní osoby podle právního řádu ČR.⁸

2.3. Některé obecné zákony a právní témata ve vztahu k NNO

NNO v daňových zákonech

Daně jsou ve všech evropských zemích vůči NNO vstřícné. Daňové úlevy jsou obvykle vázané na určitou definici veřejné prospěšnosti, která u nás zatím chybí. Z toho plyne dílčí vymezování subjektů pro daňové úlevy v různých zákonech. Zacházení s NNO v daňových zákonech je nejasné, zákony jsou vzhledem k nim často nespecifické a tudíž jim komplikují činnost i existenci. Jsou administrativně náročné i tam, kde je jejich cílem NNO podporovat. Interpretace neurčitých nebo složitých úprav je obtížná a úředníci jsou v jejich výkladu v praxi někdy nejednotní. Daňový systém ČR těmto organizacím ve většině stěžejních oblastí neumožňuje stanovit daňovou povinnost s dostatečnou mírou jistoty.

Příčin tohoto stavu je více. Patří mezi ně zejména:

- \\ Neexistence definice neziskového sektoru a veřejně prospěšných činností v právním systému ČR obecně – zákony upravující jednotlivé typy NNO sice více či méně úspěšně absenci této definice suplují, v obecné rovině ji však nahradit nemohou.
- \\ Definice NNO používané v jednotlivých daňových předpisech jsou konstruovány zejména za účelem striktního vymezení okruhu poživatelů jednotlivých typů osvobození a úlev a jakákoliv odchylka od vymezené definice má za následek ztrátu těchto osvobození či úlev. Není přitom brán zřetel na skutečný charakter činnosti – tedy zda je daná aktivita provozována s úmyslem provozovat ji nevýdělečně či podnikatelsky.
- \\ Nedostatečné či vůbec žádné legislativní definování hlavní a vedlejší činnosti v obecných a ve vazbě na to i v daňových zákonech.

Daňové asignace

Daňové asignace znamenají rozhodnutí poplatníka daně z příjmů fyzických osob o tom, které NNO dá 1 – 2 % ze zaplacených daní. Z fiskálního hlediska je daňová asignace dalším zdrojem financování NNO. Oproti státním dotacím se zde veřejné prostředky vybrané státem přerozdělí nikoliv parlamentním schválením rozpočtu, nýbrž rozhodnutím jednotlivých poplatníků. Z hlediska ekonomické teorie není daňová asignace v souladu s principem daně jako platby, která nezakládá právo na určování jejího použití. Na druhé straně můžeme hovořit o vyšší formě fiskální demokracie.

Podle předběžných odhadů při předpokladu, že bude asignovat 1 milión 400 tisíc lidí (tj. 30 % zaměstnaných), by mohly neziskové organizace získat 300 miliónů Kč. Náklady na poukázání daňových asignací by činily 17 miliónů Kč.⁹

Možnost poukazovat určité procento z daně fyzických osob mají občané Maďarska od roku 1996, Slovenska od roku 2001, Litvy od roku 2003, Polska od roku 2004 a Rumunsko bude mít možnost využít daňové asignace v roce 2005. V Itálii, Španělsku a Německu daňové asignace fungují v odlišném kontextu – nahrazují státní financování církvi.

⁸ Zpracováno podle Stanoviska MK ČR k materiálu „Zpráva o neziskovém sektoru v ČR“, předloženému do připomínkového řízení.

⁹ Zdroj: Fórum dárců.

První návrh zákona o daňových asignacích byl předložen Poslanecké sněmovně v roce 2001, ale nebyl přijat. Nový návrh připravila asociace nadací Fórum dárců pro RNNO. V červenci 2004 proběhlo k návrhu meziresortní připomínkové řízení a je otázkou, zda současná vláda projeví politickou vůli zákon prosadit.

Veřejná a vzájemná prospěšnost

Z hlediska zaměření lze rozdělit NNO na dva ideální typy – veřejně prospěšné a vzájemně prospěšné. Vzájemně prospěšné organizace jsou typicky členské organizace a sledují především zájmy a prospěch svých členů, veřejně prospěšné organizace se zabývají především veřejně prospěšnou činností. V realitě se oba typy činnosti do značné míry prolínají, často i v rámci jedné konkrétní organizace. Přesné odlišení vzájemné a veřejné prospěšnosti je v praxi obtížné. Definice veřejně prospěšných organizací je politické rozhodnutí, svázané s podporou určitého typu NNO.

Definice veřejné prospěšnosti je v ČR diskutována mnoho let, ale přesto je význam pojmu veřejná prospěšnost dosud nejednoznačný (narozdíl od Polska nebo Maďarska – viz přehled v Příloze 2). Různé výše zmíněné zákony uvádějí a v lepším případě definují výčtem činností veřejnou prospěšnost v termínech „veřejně prospěšná činnost“, „veřejně prospěšný účel“, „obecně prospěšný cíl“ apod. – např. zmínka v zákoně č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, kde z titulu blíže nedefinované veřejné prospěšnosti je garantováno osvobození od daní.

3. Neziskový sektor v ČR: některá fakta

3.1. Etapy vývoje neziskového sektoru od roku 1989¹⁰

Neziskový sektor má v českých zemích bohatou tradici. Nadace a spolky měly vždy významný podíl na národní, kulturní a politické emancipaci (například národní obrození, vznik ČSR v roce 1918, Sametová revoluce v roce 1989). Tradice byla zpřetrhána v době po sobě jdoucích totalitních režimů – fašistického a komunistického, kdy byla svobodná iniciativa občanů nežádoucí. Za socialismu nezisková autonomní sféra prakticky neexistovala a některé organizace fungovaly jako součást Národní fronty. Rok 1989 přinesl v této oblasti zásadní změnu. Začaly vznikat tisíce NNO a neziskový sektor od té doby prošel řadou změn. V uplynulých 15 letech lze vysledovat asi čtyři etapy ve vývoji neziskového sektoru:

1990 – 1992. Naděje a idealismus doby se odrazily v prvních právních úpravách neziskového sektoru (zákon o sdružování a právní úprava nadací) a v založení Nadačního investičního fondu.¹¹ Vznikla Rada pro nadace jako poradní orgán vlády pro otázky NNO. Liberální politika státu v této době vytvořila podmínky k bouřlivému rozvoji neziskového sektoru. Do země také vstupují zahraniční dárci a podporují rozvoj neziskového sektoru jako součást rozvoje nové demokracie.

1993 – 1996. Stát formoval svůj vztah k neziskovému sektoru skepticky a rezervovaně (nedostatek vůle rozdělit Nadační investiční fond, váhání nad novým zákonem o nadacích). Představy o neziskovém sektoru ovlivňuje debata dvou vůdčích politických osobností, Václava Havla a Václava Klause, o podstatě tzv. občanské společnosti. Státní politika v této

¹⁰ Základem pro část 3.1. je text *Vývoj organizované filantropie po roce 1990*, Hana Frištenská (2003); upraveno (doplněno a kráceno) zpracovatelkou zprávy.

¹¹ V Nadačním investičním fondu vláda vydělila 1 % akcií zprivatizace na financování nadačního sektoru. Cílem bylo podpořit finanční nezávislost nadací, aby se mohly podílet na rozvoji neziskového sektoru.

době zaostala za vlastním samovolným vývojem neziskového sektoru; přesto státní podpora neziskovému sektoru zůstává stabilní (2 až 3 mld. Kč).

1997 – 2001. Vztah státu k neziskovému sektoru je intenzivnější a zpřesňuje se. Nový zákon o nadacích vede ke konsolidaci nadační sféry, probíhá příprava nových zákonů a zpřesňování dotačních pravidel jednotlivých ministerstev. Je obnovena činnost RNNO a jsou rozděleny první finanční prostředky z Nadačního investičního fondu.

2002 – 2004. V tomto období dochází ke dvěma velkým změnám. Za prvé reforma veřejné správy znamená vznik krajů, které záhy ovlivňují situaci NNO v regionu. Za druhé vstup do EU přináší výzvu v podobě schopnosti navazovat partnerství a využívat fondy EU. To změni situaci mnoha NNO: část velmi posílí svůj význam a vliv, ale jiné očekává oslabení a možná zánik.

3.2. Počet NNO

Počet NNO se po roce 1989 začal dramaticky zvyšovat. V roce 1990 existovalo asi 3 800 občanských sdružení a o 3 roky později to již bylo téměř šestkrát tolik (21 700).¹² Počet občanských sdružení se do roku 1993 prudce zvyšoval; poté se přírůstek nových organizací zpomalil (Příloha 3, Graf 1). Vývoj počtu NNO za posledních 7 let ukazuje Tabulka 1 níže. Od roku 2002 se růst počtu všech typů NNO dále zpomalil a můžeme tedy hypoteticky uvažovat o tom, že se český neziskový sektor „nasytil“ a v ideálním případě budou nadále probíhat spíše procesy vnitřního vyžívání sektoru (profesionalizace části organizací, zlepšování finančního a technického zázemí, získávání důvěry větší části veřejnosti, růst počtu členů, vytváření vnitřních sítí a zastřešujících organizací a podobně).

TABULKA 1: VÝVOJ POČTU NNO V LETECH 1997 – 2003¹³

Název	Počet jednotek/rok						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Sdružení	33 566	37 869	39 450	44 139	46 352	48 432	48 804
Organizační jednotka sdružení	23 811	26 221	26 537	29 066	29 724	30 347	30 878
OPS	60	199	539	642	726	530	609
Nadace	5 274	4 901	3 324	323	304	314	322
Nadační fond ¹⁴	-	71	610	736	761	781	799
CPO ¹⁵	3 600	4 194	4 205	4 809	4 964	4 847	4 822
CELKEM NNO ¹⁶	66 311	73 455	74 665	79 715	83 557	85 251	86 234

¹² Zdroj: ČSÚ.

¹³ Zdroj: ČSÚ, Odbor geščního zpracování, oddělení zpracování statistiky neziskových organizací (Brno); upraveno autorkou. Předběžné údaje ČSÚ za rok 2003.

¹⁴ Údaje o nadačních fondech byly zjišťovány až od roku 1998.

¹⁵ Církevní právnické osoby (CPO) sleduje ČSÚ v jedné kategorii společně s církvemi a náboženskými společnostmi. Pro přesný počet CPO bychom tedy museli od údaje v tabulce odečíst přesný počet církví a náboženských společností v daném roce (ke 30. 6. 2004 bylo registrováno 25 církví). Počty CPO eviduje také MK ČR (např. v roce 2003 uvádí MK 4937 CPO); údaje MK ČR se od údajů ČSÚ mohou mírně odlišovat, protože ČSÚ uvádí počty pouze za tzv. ekonomicky aktivní subjekty. V celé zprávě však vycházíme především z údajů ČSÚ.

¹⁶ Z důvodů komplikované metodiky bylo obtížné ve zprávě z celkového počtu NNO odečítat počty odborových svazů. A to především níže v textu, kde uvádíme třídění počtu NNO podle krajů nebo podle činnosti. Proto jsme v údajích ČSÚ odborové svazy neodfiltrovali. Pro získání počtu NNO dle definice RNNO je nutné od celkového uvedeného počtu NNO odečíst počet odborových svazů, tedy 8 606 (z toho asi 1 000 odborů – občanských sdružení, a 7 600 jejich organizačních jednotek). Na dalších místech ve zprávě, kde tento údaj hraje zásadní roli, jej v poznámce připomeneme.

Prudký pokles počtu nadací nastal v roce 2000, když vstoupil v platnost zákon o nadacích a nadačních fondech, který zpřísnil a zpřehlednil podmínky existence nadací. Z hlediska právní formy dnes tvoří 92 % NNO občanská sdružení a jejich organizační jednotky. Jedním z důvodů je, že občanské sdružení byla první a navíc velmi liberální právní forma, umožňující dobrovolné sdružování občanů na neziskovém základě v ČR po roce 1989. Druhým důvodem je pravděpodobně až o třetinu nadsazený počet občanských sdružení a jejich organizačních jednotek v současných registrech, protože občanská sdružení a jejich jednotky nemají odhlašovací povinnost (viz Kapitola 1).

Počty NNO nevykazují dramatické rozdíly podle krajů ČR. Tabulka 2 ukazuje, že většina krajů má mezi 400 a 500 občanskými sdruženími na 100 tisíc obyvatel, méně mají jen kraje Moravskoslezský a Zlínský, kde je občanských sdružení asi 350 a 380 na 100 tisíc obyvatel. Výjimkou je Praha, kde je NNO výrazně více než v jiných krajích. Jedním z důvodů je fakt, že v hlavním městě se soustřeďují sídla celorepublikových organizací.

TABULKA 2: POČTY VYBRANÝCH TYPŮ NNO PODLE KRAJŮ¹⁷

Kraj	Občanská sdružení		OPS		Nadace		Nadační fondy	
	počet	index	počet	index	počet	index	počet	index
Hl. m. Praha	8 237	709	164	14	146	13	213	18
Jihočeský	2 936	470	52	8	13	2	70	11
Jihomoravský	4 775	426	50	4	39	3	97	9
Karlovarský	1 393	458	15	5	8	3	12	4
Královéhradecký	2 712	494	24	4	11	2	50	9
Liberecký	1 959	458	28	7	11	3	14	3
Moravskoslezský	4 384	347	52	4	14	1	68	5
Olomoucký	2 620	411	30	5	15	2	57	9
Pardubický	2 335	461	27	5	5	1	36	7
Plzeňský	2 483	452	33	6	12	2	18	3
Středočeský	6 392	566	46	4	17	2	33	3
Ústecký	3 794	463	53	6	11	1	21	3
Vysočina	2 548	492	17	3	6	1	36	7
Zlínský	2 236	377	18	3	14	2	74	12
CELKEM	48 804	-	609	-	322	-	799	-

Podle typu činnosti zatím neumíme NNO přiměřeně rozlišit. ČSÚ používá kategorizaci podle typu vykazované ekonomické činnosti (OKEČ), která pro oblast NNO není zcela vhodná. Nejčastější činností je proto například blíže nediferencovaná „činnost ostatních členských organizací“, kde ČSÚ za rok 2003 eviduje 48 201 organizací a jejich organizačních jednotek. Jedná se o kategorii, která shrnuje nejrozličnější typy činností organizací založených na členském principu (zahrádkáři a pod.) Druhým nejčastějším typem činnosti NNO je sportovní činnost (19 703).¹⁸

¹⁷ Zdroj: ČSÚ, Odbor gešního zpracování, oddělení zpracování statistiky neziskových organizací, Brno. Indexy dopočítány autorkou. Předběžné údaje ČSÚ za rok 2003. Index vyjadřuje počet NNO na 100 tisíc obyvatel; při výpočtu byly použity údaje ČSÚ o počtu obyvatel v krajích ke dni 31. 12. 2002.

¹⁸ Jedná se o předběžné údaje ČSÚ za rok 2003. Rozsáhlejší přehled počtu jednotek podle typu činnosti je v Příloze 3, Tabulka 1.

3.3. Členové NNO

Typem NNO, které jsou vytvářeny na základě sdružování občanů a na členské bázi, jsou občanská sdružení. Mezi členy občanských sdružení patří téměř polovina české dospělé populace (47 %).¹⁹ Ještě před 5 lety uvedla členství ve sdruženích jen asi třetina lidí.²⁰ Rozdíl může být způsobený tím, že se za 5 let zvýšila znalost veřejnosti o NNO a lidé si proto uvědomují, že k nim patří i různé zájmové spolky. Mobilizující vliv mohly mít také velké povodně v roce 1997 a 2002. Možná se zvětšuje vzdělaná a relativně dobře zajištěná střední třída populace, která je tradičně oporou aktivit v neziskovém sektoru. Každopádně jde o pozorovatelný pozitivní trend.

Občané ČR jsou nejčastěji členy sportovních organizací (16 %) a často jsou členy zájmových organizací, jako jsou zahrádkáři a pěstitelé (6 %), dobrovolní hasiči (6 %) nebo organizace rybářů (5 %). Rybáři tak například mají větší členství než české politické strany dohromady.²¹

Mezi členy sdružení mírně převažují muži nad ženami – 53 % mužů je členem nějakého občanského sdružení, zatímco jen 42 % žen. Členové sdružení nejčastěji pochází z vrstvy lidí s průměrnými a vyššími měsíčními příjmy (čistý osobní příjem 8 až 15 tis. Kč). Naopak lidé s nízkými příjmy (do 6 tis. Kč) a se základním vzděláním často patří do skupiny těch, kteří se ke členství nehlásí. Nejvyšší podíl členů sdružení je mezi přívrženci ODS a KDU-ČSL.²² Víme také, že nevoličů – tedy lidí, kteří uvedli, že se nezúčastnili posledních parlamentních voleb – je mezi členy sdružení méně, než občanů, kteří se voleb aktivně účastní.²³ Jinými slovy se dá říci, že členové občanských sdružení jsou aktivní občané – voliči.

3.4. Sdružování NNO

Více než 80 000 NNO, které v ČR existují, se může zdát jako nepřehledné množství organizací. Mnoho velkých NNO však funguje na pobočkovém principu a organizace čítají stovky členů. Kromě toho od počátku 90. let v neziskovém sektoru probíhají procesy vnitřního organizování a sdružování. Jsou zakládány zastřešující organizace s různou územní působností: celostátní, krajské nebo městské / místní. Také z hlediska specializace existují zastřešující organizace různých typů. Pravděpodobně nejvíc je oborových asociací, a to na všech úrovních územní působnosti a v mnoha oblastech činnosti.

NĚKTERÉ CELOREPUBLIKOVÉ OBOROVÉ ASOCIACE:

* Asociace informačních poradenských středisek (APIS); * Asociace občanských poraden; * Asociace spotřebitelských organizací; * Česká rada dětí a mládeže; * Česká rada humanitárních organizací; * Fórum dárců; * Koalice dobrovolnických iniciativ; * Národní rada zdravotně postižených; * Oborová konference aktivit místních, regionálních a komunitních (OKAMRK); * Sdružení azylových domů; * Sdružení zdravotně postižených v ČR; * Síť mateřských center; * Sdružení SKOK působící v sociální a zdravotně sociální oblasti;

¹⁹ Zdroj: Průzkum „Občanská společnost 2004“ Střediska empirických výzkumů (STEM) v rámci výzkumného projektu Nadace rozvoje občanské společnosti. Index občanské společnosti (duben 2004) podpořeného Nadací VIA z prostředků CEE TRUST. Tento výzkum používal širší definici neziskového sektoru, kam zařadil také například odbory. Přesto se charakteristiky členů NNO podle všeho výrazně neliší. Na jeden rozdíl je však třeba upozornit. 13 % dotazovaných uvedlo členství v odborové organizaci, a to jistě přispělo k vyššímu procentu členství v populaci.

²⁰ Frič, P. 1998. *Aktivity a potřeby neziskových organizací v ČR.* Praha: AGNES a ICN.

²¹ V roce 1999 byla členem politické strany necelá 4 % občanů ČR a trend ve vývoji členství politických stran je dále klesající. Zdroj: Mair, Peter, Ingrid van Biezen. 2001. „Party Membership in Twenty European Democracies, 1980 – 2000”. *Party Politics*, roč. 7, č. 1, str. 5 – 21.

²² Průzkum „Občanská společnost 2004.“

²³ Průzkum Sociologického ústavu AV ČR a Centra pro výzkum veřejného mínění (CVVM) v rámci projektu „Způsoby a efektivnost zprostředkování zájmů mezi jedinci, sociálními skupinami a státem“ podpořeného MPSV ČR v rámci programu Moderní společnost a její proměny – MS 5 (červen 2003).

* Sdružení středisek ekologické výchovy Pavučina; * Síť ekologických poraden; * Všesportovní kolegium; * Zelený kruh;

Na regionální úrovni je také nezanedbatelné množství mezioborových sítí. Na celostátní úrovni se objevují opakované snahy vytvořit mezioborovou asociaci NNO. Vytvoření takové celostátní funkční struktury je však velmi obtížné a lze si klást otázku, zda je nutné. Problém je také získání a udržení legitimacy celostátní asociace jako zástupce NNO na území republiky.²⁴ Vytváření zastřešujících organizací bývá v neziskovém sektoru často spjato s obavami z monopolizace neziskového sektoru jednou organizací.

Počet zastřešujících organizací NNO není znám, ale odhaduje se asi na **80 zastřešujících organizací**.²⁵

4. NNO jako prostředek občanské participace

NNO nejsou jen organizace, prostřednictvím nichž mohou členové rozvíjet své zájmy nebo které poskytují veřejně prospěšné služby. Plní také důležitou roli zprostředkování účasti občanů na veřejné politice. Tato „participativní“ role NNO bývá často zdůrazňována v teoretické literatuře i v praktických politických dokumentech (jmenujme například Bílou knihu Evropské komise o správě věcí veřejných).²⁶ Na participativní roli NNO se můžeme dívat přinejmenším ze tří hledisek. Za prvé, NNO někdy vystupují vůči veřejné správě v roli zástupců veřejnosti, která se nezakládá na principu většinové reprezentace, ale na aktivním občanství a dobré znalosti cílových skupin občanů. Za druhé, NNO jsou veřejnou správou často zvány k účasti v roli odborníků nebo nositelů praktické zkušenosti v konkrétních oblastech. A za třetí, některé NNO zaměřují svoji činnost přímo na posilování participace občanů: poskytují finanční prostředky na rozvoj občanské společnosti, informují občany o jejich právech a pomáhají jim formulovat a hájit jejich zájmy; některé NNO učí občany vytvářet komunitní koalice nebo pořádají kulaté stoly k diskusi veřejných dokumentů.

Účast NNO, především občanských sdružení, na veřejné politice se opírá o řadu zákonů, např. zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů a další. Dále existují zvláštní úpravy správního řízení pro specifické případy, např. zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů.

Důležitou mezinárodní právní normou, která dává rámeček účasti NNO a občanů na veřejné politice je Aarhuská úmluva, tj. Úmluva Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí. ČR právní normu podepsala v roce 1998 a poslanecká sněmovna vyslovila souhlas s její ratifikací v roce 2004. Aarhuská úmluva vedle pojmu „veřejnost“ rozlišuje „dotčenou veřejnost“, která je nebo může být více ovlivněna výsledkem rozhodnutí a

²⁴ Asociace NNO v ČR vznikla v říjnu 2003 jako samostatná právnická osoba. V současné době sdružuje asi 50 zakládajících členů, mezi nimi i některá oborová a všechna existující krajská uskupení. Asociace má řadu ambicí, v rámci neziskového sektoru je ale citelná také opozice vůči Asociaci. Vlivné NNO a nadace, společně s existujícími sektorovými platformami, pravidelně prezentují svůj rezervovaný postoj vůči Asociaci NNO v ČR.

²⁵ Odhad vznikl jako „vedlejší produkt“ průzkumu Spiralís, o.s., o komunikaci mezi NNO a kraji (2003).

²⁶ Evropská komise (2003) White Paper on European Governance.

má také větší vliv na výsledek rozhodování. Pod pojem dotčená veřejnost zařazuje Aarhuská úmluva environmentální organizace (odst. 5 článku 2); tj. spojuje s nimi požadavek na zajištění silnějších práv pro účast na rozhodování a přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí, než má veřejnost v obecném smyslu.²⁷

NNO se účastní veřejné politiky formou připomínkování zákonů, tvorby koncepcí, podílí se na práci resortních, meziresortních a vládních pracovních skupin, komisí a dalších poradních orgánů jak na úrovni státní správy, tak na úrovni krajů. Není možné zde uvádět jejich výčet (dále viz kapitola 9). Klíčovou roli „můstku“ mezi veřejnou správou a NNO hrají zastřešující organizace (viz část 3.4. výše). Jmenujme například Českou radu dětí a mládeže, která se mj. podílela na zpracování Státní politiky vzhledem k mladé generaci v České republice (do roku 2002), na Koncepci státní politiky pro oblast dětí a mládeže do roku 2007 a na přípravě Koncepce primární protidrogové prevence.²⁸ Dále organizaci SKOK sdružující NNO v oblasti sociálních a zdravotně sociálních služeb a Národní radu zdravotně postižených, které se mj. podílely na přípravě a připomínkování návrhu věcného záměru zákona o sociálních službách. Nebo asociaci NNO působících v ochraně životního prostředí, Zelený kruh, která je z příkazu ministra životního prostředí připomínkovým místem pro všechny strategické a programové dokumenty; ministr se také účastní oborových setkání NNO, které organizuje Zelený kruh zpravidla jedenkrát ročně.

Tím, jak se NNO stávají součástí politických procesů, vynořuje se otázka jejich legitimacy (za koho hovoří) a také potřeba určité míry formalizace spolupráce NNO a veřejné správy. V ČR narozdíl od některých evropských států či Evropské komise²⁹ neexistuje všeobecný rámec pro účast veřejnosti, který by stanovil minimální standardy a pravidla, jež by zaručovala, že konzultace budou přínosnou činností pro všechny zúčastněné.

5. Neziskový sektor v hospodářství ČR

5.1. Podíl neziskového sektoru na HDP

NNO jsou v systému národních účtů ČSÚ vedeny v sektoru „neziskových institucí sloužících domácnostem“, což je poněkud širší definice, než jakou používá RNNO.³⁰ Hrubý domácí produkt takto definovaných NNO se na celkovém HDP za národní hospodářství podílí nevýrazně. Tento podíl se téměř nezvyšuje, tvoří cca **0,35 % celkového HDP** (viz Příloha 3, Tabulka 2).

NNO poskytují své služby domácnostem (osobám a veřejnosti) převážně bezplatně, nebo za ekonomicky nevýznamné ceny. Neziskový sektor je tedy – stejně jako všude ve světě – spíše spotřebitelem a o jeho podílu na ekonomice tak více vypovídá strana užití důchodu než strana produkce. Podíl sektoru na konečné spotřebě celé ekonomiky v roce 2001 byl 0,74 %.³¹ Převážná část rozdílu mezi vyprodukovanou hodnotou a konečnou spotřebou NNO je hrazena transfery z ostatních sektorů hospodářství, tedy od domácností, vládních institucí a podnikatelů.

²⁷ Zdroj: Zelený kruh (www.ucastverejnosti.cz).

²⁸ Rozhovor s ředitelem Kanceláře ČRD, Veřejná správa 3/2000.

²⁹ Sdělení Evropské komise č. 704/2002 o Posílené spolupráci při konzultacích a dialogu – všeobecné principy a minimální standardy pro konzultace Komise se zainteresovanými stranami.

³⁰ ČSÚ do této kategorie ve srovnání s užší definicí RNNO zahrnuje také: církve a náboženské společnosti; zájmová sdružení právnických osob; profesní komory; ostatní komory; politické strany a hnutí (a jejich organizační složky); společenství vlastníků jednotek. Je to však údaj, který se definici RNNO značně blíží; bližší údaj není v současnosti k dispozici.

³¹ Pramen: Roční národní účty 2000 a 2001, ČSÚ.

Pokud bychom rozšířili definici neziskového sektoru, jak k tomu nabádají některé mezinárodní projekty (viz satelitní účet v Kapitole 1), zvýšil by se i podíl neziskového sektoru na HDP. K dalšímu zvýšení by došlo, kdyby byla započtena práce dobrovolníků. Celkový podíl širokého neziskového sektoru na HDP ČR, včetně imputované práce dobrovolníků, byl v roce 1995 odhadnut na 2,2 % HDP. Pro srovnání, podíl neziskového sektoru na HDP v roce 1995 činil v Itálii 2 %, ve Francii 3,3 %, v Německu 3,6 % a ve Velké Británii 4,8 %.³²

5.2. Sociální ekonomika a neziskový sektor

Podíl neziskového sektoru na hospodářství ČR lze vnímat také z hlediska konceptu sociální ekonomiky, který se v západní Evropě rozvíjí od 70. let 20. století. Sociální ekonomiku tvoří na státu nezávislé organizace a podniky (sdružení, obecně prospěšné společnosti, nadace, ale také malé firmy a především družstva), které podnikají v různých oblastech a produkují statky a služby se sociálními cíli (integrace nezaměstnaných a sociálně marginalizovaných občanů, rozvoj místní komunity či regionu). V jejich rozhodování jsou prvky vnitřní demokracie a nerozdělují zisk mezi členy či podílníky, ale investují jej zpět do činnosti. V rámci Evropské unie se udává podíl sociální ekonomiky ve výši 10 % HDP a podíl na celkové zaměstnanosti též 10 %.³³ V ČR tento koncept zatím není známý, i když se mu v posledních letech začíná věnovat jistá pozornost.³⁴

Ministerstva či státní sekretariáty pověřené otázkami sociální ekonomiky existují v Belgii, Francii, Španělsku, Portugalsku, Itálii, Lucembursku, Švédsku, Finsku a Velké Británii.³⁵ V EU se sociální ekonomikou zabývá Generální ředitelství pro podnikání. Legitimitu sociální ekonomice přiznávají také Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) a Mezinárodní organizace práce (MOP). Od roku 2000 v EU působí Stálá evropská konference družstev, organizací vzájemné pomoci, sdružení a nadací (European Standing Conference of Cooperatives, Mutual Societies Associations and Foundations, CEP-CMAF) jako zastřešující organizace a partner Evropské komise.

5.3. Podíl neziskového sektoru na zaměstnanosti

V roce 2003 pracovalo v NNO celkem **36 555** pracovníků.³⁶ Za stejné období bylo v ČR 5 132 tisíc ekonomicky aktivních obyvatel, což pro neziskový sektor znamená podíl **0,71 %** na ekonomicky aktivních obyvatelích. Počty pracovníků v NNO se v posledních letech stále zvyšují (viz Příloha 3, Tabulka 3); od roku 1999 došlo k nárůstu o téměř 60 %.

Pro širě definovaný neziskový sektor a při započtení činnosti dobrovolníků (ve zprávě viz Kapitola 6 dále) by tento ukazatel podílu na zaměstnanosti mohl vzrůst asi na 2 %, ³⁷ což lze pozorovat i v ostatních evropských zemích, jak ukazuje Příloha 3, Graf 2. Například v Německu nebo v Rakousku zaměstnává neziskový sektor téměř 5 % pracovních sil, z nichž většina pracuje v oblasti zdravotní péče a sociálních služeb.

³² Anheier, H. K., Salamon, L.M. et al. 1999. *Global Civil Society*.

³³ Roelantse, Bruno (2002): *Rozšíření sociální ekonomie*. První evropská konference sociální ekonomie v zemích střední a východní Evropy. Praha, 24. a 25. 10. 2002. Oficiální materiál konference.

³⁴ První konference „Rozšíření sociální ekonomie“ se uskutečnila v roce 2002 v Praze; konference „Sociální ekonomika – nevládní organizace na cestě do EU“ se uskutečnila v roce 2004 v Kroměříži (OSF).

³⁵ Roelantse, Bruno.

³⁶ Předběžné údaje ČSÚ za rok 2003. Přepočteno na plné úvazky. Přepočty provádí podle daného vzorce samy neziskové instituce, a to u zaměstnanců: s kratší pracovní dobou; v pracovním poměru vykonávajících práci jen příležitostně na výzvu a dle potřeb zaměstnavatele; do 16 let, kde zákon stanoví nejvýše 30 hodinový pracovní týden; nebo vykonávajících vedlejší činnost v souběžném pracovním poměru. Podíl odborových svazů na celkovém počtu pracovníků NNO, který uvádíme, je 3 % (celkem 1 144 pracovníků v oblasti „činnost odborových svazů“ dle OKEČ).

³⁷ Anheier, H. K., Salamon, L.M. et al. 1999. *Global Civil Society*.

Nejvíce pracovníků NNO najdeme v různých oblastech působení členských NNO,³⁸ celkem 20 761 pracovníků. Druhý největší počet pracovníků NNO pracuje v oblasti sportu (6 644), což odpovídá vysokému počtu NNO působících v této oblasti (viz část 3.2. zprávy a Příloha 3, Tabulka 4). Mnoho pracovníků NNO se také nachází v oblasti sociální péče (2 548) a zdravotní péče (1 234). Zatímco NNO v těchto oblastech dohromady zaměstnávají 10 % všech pracovníků NNO, počet NNO v těchto oblastech je naopak značně nízký (290 a 156 NNO) – dohromady jen 0,5 % všech NNO. To znamená, že relativně nízký počet NNO v těchto oblastech zaměstnává relativně velmi mnoho pracovníků.

5.4. Podíl neziskového sektoru na poskytování služeb

Struktura neziskového sektoru je v každé zemi jiná. Výzkum Johns Hopkins University z poloviny 90. let 20. století ukazuje, že v některých zemích převažuje oblast sociálních služeb (Rakousko, Německo, Španělsko nebo Francie), jinde oblast zdravotnictví (Nizozemí nebo Spojené státy) a jinde oblast vzdělávání (Belgie). V neziskovém sektoru postkomunistických zemí (ČR, Slovensko, Rumunsko nebo Maďarsko) podle těchto srovnání převažuje oblast sportu, kultury a volného času. Tak zatímco v některých zemích západní Evropy pracuje v oblasti sociálních služeb téměř třetina lidí z neziskového sektoru, v postkomunistických zemích střední Evropy to je v průměru jen asi desetina. V oblasti kultury, sportu a volného času je situace přesně obrácená – v zemích západní Evropy zde pracuje desetina neziskového sektoru, kdežto v postkomunistických zemích více než třetina.

Hlavním důvodem tohoto rozdílu je odlišný model sociálního státu. V postkomunistických zemích je stále živé dědictví státního socialismu, kdy stát zajišťoval veškeré služby (sociální, zdravotnické, vzdělávací). Neziskový sektor se na fungování sociálního státu podílí v malé míře. NNO ve střední Evropě stále nejsou akceptovány jako významný partner při poskytování sociálních služeb.

V souvislosti s rolí neziskového sektoru jako poskytovatele služeb je třeba upozornit na fakt, že v prostoru, kde ve většině evropských zemí fungují NNO, v ČR existuje množství rozpočtových a příspěvkových organizací státu a krajů. Současný trend v ČR je však zřizovat další příspěvkové organizace na úrovni státní správy, krajů i obcí. Je otázka, nakolik je tento stav žádoucí a zda se tímto směrem chce česká společnost a stát ubírat, nebo zda je to spíše „hybridní“ stav, který je třeba řešit.

6. Činnost dobrovolníků a dobrovolnická služba

6.1. Dobrovolnictví jako obecný fenomén

Činnost dobrovolníků neodmyslitelně patří k neziskovému sektoru, jako ochota pracovat zadarmo pro druhé nebo v zájmu společné věci.

Podpora dobrovolnictví se v posledních 10 letech stala světovým trendem. Rok 2001 byl OSN vyhlášen Mezinárodním rokem dobrovolníků, který mezinárodní organizace International Association for Volunteer Effort zahájila konferencí „Dobrovolníci – kapitál tisíciletí“. 5. prosince se slaví mezinárodní den dobrovolníků. Statistická komise OSN doporučila rozšířit statistické sledování NNO o dobrovolnou činnost a počítat její hodnotu jako součást hrubého národního produktu.

³⁸ Souhrnná kategorie „činnost ostatních členských organizací“ podle OKEČ, která bližší analýzu pro NNO zatím neumožňuje, viz část 3.2., kde o tom již píšeme. Pro podrobnější údaje o počtech pracovníků v NNO podle činnosti viz Příloha 3, Tabulka 5.

V roce 2004 se činnosti dobrovolníků pro některou NNO podle vlastního tvrzení věnovalo 32 % občanů ČR (nejvíce pracovalo pro sportovní organizace – 11 %) a obvykle odpracovali asi 15 – 20 hodin za rok.³⁹ Přitom polovina z nich pracovala dokonce pro dvě a více různých organizací.⁴⁰

Podle údajů ČSÚ pracovalo v roce 2003 v neziskovém sektoru **654 tisíc** dobrovolníků. Od roku 2000 počet dobrovolníků roste, jak je vidět z Tabulky 3 níže. Kvalitativní posun v roce 2002 – o více než dvojnásobek – tedy evidentně nebyl jen důsledkem mobilizace dobrovolnictví při povodních, ale udržel se i v dalším roce.

TABULKA Č. 3 POČTY DOBROVOLNÝCH PRACOVNÍKŮ VE FYZICKÝCH OSOBÁCH V LETECH 1998 – 2003 v NNO⁴¹

PRÁVNÍ FORMA	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nadace	120	12734	787	259	1494	2253
Nadační fond	-	1379	1068	5213	2635	5149
OPS	-	665	1394	1058	2197	1877
Sdruž.(svaz,spolek)	750	132962	103096	115859	303267	299354
CPO ⁴²	70	6345	5171	7459	28441	24341
Org.jednotka sdruž.	120	150072	76724	78568	175069	321190
CELKEM	1060	304157	188240	208416	513103	654164

6.2. Dobrovolnická služba

Vedle činnosti dobrovolníků je třeba rozlišit „dobrovolnickou službu“ jako činnost, které se věnují dobrovolníci vysílání akreditovanými organizacemi. Akreditace jsou podle zákona o dobrovolnické službě (č. 198/2002 Sb.) od ledna 2003 udělovány MV, kde vzniklo oddělení dobrovolnické služby. Účelem zákona o dobrovolnické službě v žádném případě není upravit a omezit všechny existující a značně rozmanité formy dobrovolnictví, ale vymezit část z nich a s nimi spojit podmínky, za kterých stát bude jejich výkon podporovat. Zákon stanovuje podmínky pro dobrovolnickou službu a v souvislosti s tím uděluje určité výhody, jako jsou dotace pro akreditované organizace vysílající dobrovolníky a navíc pro nezaměstnané možnost započítat dobrovolnickou službu trvající déle než tři měsíce při rozsahu alespoň poloviny pracovního úvazku do odpracované doby pro potřeby důchodového zabezpečení.

První specializované pracoviště pro oblast dobrovolnictví v ČR (Národní dobrovolnické centrum HESTIA) vzniklo v roce 1999 z iniciativy a za finanční podpory Open Society Institutu, USA. Nyní existuje dalších 25 regionálních dobrovolnických center. V roce 2001 HESTIA založila Koalici dobrovolnických iniciativ, která dnes sdružuje 51 organizací z ČR.

První akreditaci v oblasti dobrovolnické služby MV udělilo v červnu 2003. Za rok 2003 byla udělena akreditace 13 vysílajícím organizacím na 20 programů nebo projektů dobrovolnické služby (v srpnu 2004 dosáhl počet akreditovaných organizací 41 subjektů). MV odhaduje, že v roce 2003 dosáhl počet vyslaných (tj. vyškolených a asistovaných) dobrovolníků více než 200 osob. Oproti celkové velikosti a významu dobrovolnictví je zatím fenomén dobrovolnické služby velmi omezeného rozsahu.

³⁹ Průzkum „Občanská společnost 2004“

⁴⁰ Průzkum „Občanská společnost 2004“

⁴¹ Předběžné údaje ČSÚ za rok 2003.

⁴² ČSÚ eviduje CPO v jedné kategorii spolu s církvemi a náboženskými společnostmi, proto se i počet dobrovolníků v této kategorii vztahuje k CPO a zároveň k církvím a náboženským společnostem (v roce 2003 bylo podle předběžných údajů 4 797 CPO a 25 církví a náboženských společností).

6.3. Ohodnocování činnosti dobrovolníků

NNO usilují o to, aby příjemci pomoci se Strukturálních fondů EU, státního rozpočtu ČR a krajských rozpočtů (zejména NNO, ale i malé obce) mohly jako část vlastního vkladu do rozpočtu projektu započítat hodnotu dobrovolné (neplacené) činnosti. Bylo by to v souladu s Nařízením Evropské komise č. 448/2004. Dosud však neexistuje obecně platná metodika, která by umožňovala v přiměřené a prokazatelné výši započítat činnost dobrovolníků do procenta spolufinancování grantů a dotací.

NNO však usilují o započítávání dobrovolné (neplacené) činnosti obecně, zatímco ministerstva se spíše přiklánějí k tomu podíl dobrovolné činnosti nezapočítávat vůbec nebo pouze v rozsahu dobrovolnické služby. Většina ministerstev však zatím o zahrnutí tohoto typu činnosti neuvažuje vůbec (MZe, MŠMT, MK, MF). Jako důvod uvádějí složité vykazování nákladů na činnost dobrovolníků a problémy spojené s vyúčtováním a dokladováním. MV, MZ a MMR možnost spolufinancování v případě dobrovolnické služby podporují.

Dvě ministerstva, která s NNO tradičně rozsáhle spolupracují – MPSV a MŽP – již do spolufinancování dobrovolnickou službu zahrnují. Podle metodiky MPSV lze od roku 2004 do spoluúčasti na projektech podpořených v rámci dotací pro NNO zahrnout i práci dobrovolníků, která je organizována podle zákona č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě a o změně některých zákonů. MŽP umožní zahrnout do spoluúčasti na projektu i práci dobrovolníků podle tohoto zákona poprvé od roku 2005.

7. Diverzita zdrojů financování neziskového sektoru

7.1. Financování neziskového sektoru z veřejných rozpočtů

Významným zdrojem financování neziskového sektoru v ČR jsou veřejné rozpočty. NNO mohou získat finance z veřejných rozpočtů několika hlavními způsoby: státní dotační politika vůči NNO,⁴³ vázaná na Hlavní oblasti státní dotační politiky vůči NNO; dotace přidělené mimo státní dotační politiku; podpora výzkumu a vývoje; veřejné zakázky; smlouvy uzavřené podle občanského zákoníku.⁴⁴ Státní dotační politika není závazná pro kraje a obce a je jediným rámcem podpory, určeným výslovně NNO; ostatní způsoby získání financí z veřejných rozpočtů se vztahují i na další subjekty. Podíl prostředků reálně poskytnutých NNO v rámci státní dotační politiky a v rámci ostatních pravidel v současnosti neumíme odhadnout.⁴⁵ Hlavní údaj o prostředcích poskytnutých ze státního rozpočtu, který v současnosti máme, se týká státní dotační politiky.⁴⁶

V ČR v roce 2003 poskytovaly dotace NNO – v rámci státní dotační politiky – ministerstva i krajské a obecní rozpočty. Celková částka dotací ze všech úrovní veřejných rozpočtů v roce

⁴³ Státní dotační politika vůči NNO je v ČR ukotvená v zásadách pro poskytování dotací ze státního rozpočtu NNO podle usnesení vlády ČR ze dne 7. února 2001 č. 114, v návaznosti na zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Dotace se poskytují občanským sdružením, obecně prospěšným společnostem, církevním právníckým osobám a dalším právníckým osobám, založeným za účelem poskytování služeb v oblasti zdravotnictví, kultury, vzdělávání, sociální a za účelem poskytování sociálně právní ochrany dětí, pokud o tom rozhodne ústřední orgán státní správy. Dotace lze poskytnout na projekty NNO, které jsou v souladu s cíli státní politiky.

⁴⁴ Přejato a upraveno z materiálu „Analýza problémových míst a návrhy řešení“, příloha k Rozboru financování NNO z vybraných veřejných rozpočtů v roce 2003, Vladimír Hyánek a Tomáš Rosenmayer.

⁴⁵ Analýzu orientačních dat pro MŽP za rok 2003 přináší „Analýza problémových míst“ a ukazuje, že by mohlo jít o poměr asi 6 ku 4 ve prospěch ostatních pravidel. Situace MŽP je oproti jiným ministerstvům poměrně specifická a bylo by proto přínosem obdobnou případovou studii zpracovat i na jiných centrálních orgánech státní správy.

⁴⁶ Všechny údaje v části 7.1. pochází z Rozboru financování NNO (2003). RNNO sleduje i druhé dvě úrovně veřejných rozpočtů, ale údaje za tyto rozpočty jsou zatím spíše orientační a dosud se zpřesňuje metodika rozboru.

2003 dosáhla **5,409 mld. Kč**. Ministerstva v roce 2003 poskytla **3,318 mld. Kč**. Ve srovnání s předchozími roky to znamená každoroční zvýšení přibližně o 15 %. Od roku 1999, tedy během 4 let, se celková částka poskytnutá ministerstvy zvýšila o 75 %. Dosud jednoznačně převažuje centralizovaný charakter podpory NNO a finanční prostředky ze státního rozpočtu jsou dominantní. Z krajských rozpočtů dostaly NNO v roce 2003 jen pětinu toho, co z rozpočtů ministerstev, tedy **634 mil. Kč**, a z rozpočtů obcí získaly **956 mil. Kč**.⁴⁷ Kraje však existují teprve od roku 2000 a to, co mohou rozdělovat, závisí na postupně pokračující decentralizaci veřejných rozpočtů.

NNO jsou dotacemi z úrovně ministerstev nejvíce podporovány v následujících třech oblastech:

- \\ Poskytování sociálních služeb (36 %)
- \\ Rozvoj sportu a tělovýchovy (34 %)
- \\ Rozvoj kultury, záchrana kulturního dědictví (11 %)

Dohromady tyto tři oblasti dostanou 80 % prostředků, které směřují v rámci státní dotační politiky z rozpočtů ministerstev do neziskového sektoru. Situace v krajích a obcích je podobná, avšak s tím rozdílem, že nejvíce podporovanou oblastí je sport a tělovýchova (viz Příloha 3, Tabulka 5).

Neziskový sektor ve všech zemích světa získává část svých zdrojů z veřejných financí. Míra, do které je neziskový sektor finančně podporovaný z veřejných financí, je v každé zemi různá. Výsledky mezinárodního výzkumu z roku 1995⁴⁸ naznačují, že v jedné slupině zemí převažují *státní zdroje* pro neziskový sektor (Německo, Rakousko, Francie, Nizozemí, Belgie, Irsko, Velká Británie), zatímco ve druhé skupině jsou hlavním zdrojem příjmů neziskového sektoru *poplatky za služby a členské příspěvky* (Spojené státy, Španělsko, Slovensko, Maďarsko, ČR). Například v Německu pochází 64 % financí v neziskovém sektoru z veřejných zdrojů (státní příspěvky, veřejné zakázky). V ČR to v roce 1995 podle citovaného výzkumu bylo 39 % (viz též Příloha 3, Graf 3). Důvodem je odlišná role státu v poskytování služeb. Získání spolehlivých údajů za ČR pro takováté srovnání však znesnadňuje obtížná rozlišitelnost finanční podpory NNO a nákupu služeb.

7.2. Nadace a nadační fondy

K prosinci 2003 uvádí ČSÚ v ČR celkem 322 nadací a více než 800 nadačních fondů.⁴⁹ CVNS uvádí celkový majetek nadačních subjektů – nadací a nadačních fondů – v hodnotě více než **8 mld. Kč**. Z toho majetek nadací představuje 4,8 mld. Kč;⁵⁰ za posledních 6 let se ztrojnásobil.⁵¹ Dvanáct největších nadací vlastní více než polovinu veškerého nadačního jmění. Téměř tři pětiny (59 %) nadačního jmění vlastní nadace, které obdržely příspěvek z Nadačního investičního fondu (NIF).⁵² Majetek nadačních fondů je podle údajů Centra pro výzkum neziskového sektoru 3,3 mld. Kč. Téměř veškerý majetek nadačních fondů (88 %) však vlastní dva velké nadační fondy.⁵³

⁴⁷ RNNO: *Rozbor financování NNO z vybraných veřejných rozpočtů v roce 2003*. Zpracovalo CVNS (2004). Schváleno usnesením vlády č. 586/2004.

⁴⁸ Anheier, H. K., Salamon, L.M. et al. 1999. *Global Civil Society*.

⁴⁹ Jedná se o předběžné údaje za rok 2003. ČSÚ publikuje údaje za ty jednotky, které jsou alespoň v určité části daného roku aktivní, neboli vykonávají nějakou činnost, ze které jim plynou příjmy nebo na kterou vynakládají výdaje – mzdy, spotřeba materiálu, apod.

⁵⁰ Zdroj: Ekonomické výsledky nadačních subjektů v ČR v roce 2002. Vybrané údaje ze závěrečné zprávy výzkumného projektu „Ekonomika nadačních subjektů v ČR“, Brno: CVNS (2004).

⁵¹ Zdroj: Vladimíra Ševčíková, ESF MU v Brně, podle www.justice.cz, vlastní výpočet (podkladová studie CVNS). Kráceno autorkou a zaokrouhleno na tisíce a celá procenta.

⁵² V NIF vláda ČR vydělila 1 % akcií z privatizace na financování nadačního sektoru. V první etapě dělení prostředků byla uzavřena smlouva s 38 nadacemi a ve druhé s 64 nadacemi. Celkem byla v letech 1999 – 2003 rozdělena 1 mld. a 882 mil. Kč 73 nadacím.

⁵³ Výše uvedené údaje kromě údajů o NIF v poznámce, zdroj: Ekonomické výsledky nadačních subjektů v ČR v roce 2002. Brno: CVNS (2004).

Grantování (tedy rozdělování grantů) je převažujícím způsobem činnosti 33 % nadací a 6 % nadačních fondů. Grantující nadace a nadační fondy přitom poskytly přes 70 % všech nadačních příspěvků. Celkem poskytly nadace a nadační fondy v roce 2002 nadační příspěvky ve výši **880 mil. Kč**; to je 74 % všech jejich výdajů (vedle nadačních příspěvků jsou dalšími položkami výdajů vlastní projekty a režie).⁵⁴ Můžeme shrnout, že roli dárce plní především grantující nadace, které získaly finanční prostředky z NIF.⁵⁵

Když srovnáme celkovou výši nadačních příspěvků poskytnutých nadacemi a nadačními fondy s výší finanční podpory poskytnuté z veřejných rozpočtů, činí příspěvky nadačních subjektů asi 16 % podpory z veřejných rozpočtů.⁵⁶

7.3. Firemní dárcovství, firemní nadace a nadační fondy

Do konce roku 2002 zřídily firmy 39 nadací.⁵⁷ Podle asociace nadací, Fóra dárců, byla první firemní nadace registrována v červenci 1998. Malých firemních nadací se jmením do 500 tis. Kč je více než polovina, což je více než u nadací celkově. Podobně velké firemní nadace se jmením nad 50 mil. Kč jsou jen dvě, zatímco velkých nadací celkem je 16. Firemní nadace v roce 2002 ve formě nadačních příspěvků rozdělily **74,9 mil. Kč**, tedy asi 10 % z nadačních příspěvků všech nadací.⁵⁸

CVNS uvádí počet 49 firemních nadačních fondů. Firemní nadační fondy v roce 2002 ve formě nadačních příspěvků rozdělily **44,7 mil. Kč**, tedy asi 25 % z nadačních příspěvků všech nadačních fondů.⁵⁹

V roce 2003 poskytlo 77 % firem dar (včetně prostředků z firemních nadačních subjektů) v hodnotě do 200 tis. Kč. Dar v hodnotě mezi 200 tis. Kč a 1 mil. Kč poskytlo 10 % firem. Dar v hodnotě mezi 1 a 10 mil. Kč poskytlo 8 % firem. Dar nad 10 mil. Kč poskytlo 2,5 % firem.⁶⁰

Významní firemní dárci již přistupují k dlouhodobé spolupráci s určitou NNO, jejíž program či aktivity pak podporují několik let. NNO má v tomto případě vyšší jistotu ročně alokovaných prostředků, pro firmu je přínos takovéto spolupráce v aktivní účasti na přípravě, případně realizaci podpořených aktivit. Důležitost dlouhodobého partnerství s NNO zatím veřejně deklaruje asi 20 firem a jedná se o velké firmy se zahraničním investorem nebo firmy, které jsou součástí nadnárodní korporace.

7.4. Odchod zahraničních dárců

Od počátku 90. let směřovalo do neziskového sektoru v ČR množství prostředků z programů vlád evropských zemí a ze soukromých zdrojů z USA. Vstupem do EU v roce 2004 se však ČR mimo jiné posunula do kategorie konsolidovaných a relativně bohatých zemí, které již nejsou potřebné, a zahraniční dárci se proto v posledních letech přesunují do jiných oblastí světa.

⁵⁴ Z celkových výdajů tvoří výdaje nadací na režii 14 % a výdaje nadačních fondů na režii 9 %.

⁵⁵ Údaje v tomto odstavci opět CVNS (2004) Ekonomické výsledky nadačních subjektů v ČR v roce 2002; některá procenta dopočtena autorkou zprávy.

⁵⁶ Vzhledem k nedostupným datům za nadační příspěvky pro rok 2003, srovnáváme nadační příspěvky za rok 2002 se státní podporou za rok 2003; věříme však že tím nedochází k zásadnímu posunu.

⁵⁷ Nadace založené s.r.o. nebo a.s.

⁵⁸ Údaje v části 7.3. Ekonomické výsledky nadačních subjektů v ČR v roce 2002. Brno: CVNS (2004).

⁵⁹ Ekonomické výsledky nadačních subjektů v ČR v roce 2002. Brno: CVNS (2004).

⁶⁰ Zdroj: Fórum dárců. Pro detailnější členění výsledky viz Přílohu 3, Tabulka 9.

PROGRAM NIZOZEMSKÉ VLÁDNÍ PODPORY MATRA/KAP

Program na podporu drobných iniciativ NNO probíhá v ČR od roku 1995 a bude ukončen v roce 2007. Do roku 2003 bylo podpořeno 220 projektů NNO. Celková výše přidělených prostředků v letech 1998 – 2003 byla téměř **212 mil. Kč**.⁶¹

NADACE ROZVOJE OBČANSKÉ SPOLEČNOSTI (NROS)

V letech 1993 – 2002 realizovala NROS 7 programů EU Phare, zaměřených na rozvoj občanské společnosti. V jejich rámci proběhlo 2 230 projektů NNO v celkové výši asi **668 mil. Kč**.⁶²

Jako jistá náhrada pro NNO za zahraniční prostředky jsou někdy vnímány Strukturální fondy EU. Ty jsou však značně odlišné od zahraničních soukromých a vládních zdrojů i od programu EU Phare, který byl částečně změřen na rozvoj neziskového sektoru a který bude ukončen k roku 2006. Končící zahraniční zdroje měly tři specifika, kde je strukturální fondy nebudou moci nahradit. Za prvé, zahraniční dárci narozdíl od fondů EU spojovali poskytování prostředků s relativně jednoduchými a rychlými procedurami výběru a kontroly, což bylo vhodné i pro malé a kapacitně nepříliš silné NNO. Za druhé, na rozdíl od strukturálních fondů EU tyto zahraniční zdroje dávaly realizátorům projektů značnou míru volnosti při dosahování deklarovaných cílů (přísnost a pevnost pravidel apod.) Za třetí, zahraniční prostředky směřovaly často do oblastí podpory demokracie, obhajoby veřejného zájmu, lidských práv a podobně, tedy do oborů, na které nejsou strukturální fondy EU zaměřené. Odchod zahraničních dárců proto citelně zasáhne především NNO, které působí v roli „hlídacích psů demokracie“ a mají pro kritickou povahu svých aktivit obtíže při získávání prostředků ze strany veřejné správy.

Poslední aktivitou amerických zahraničních dárců ve střední a východní Evropě je Trust pro občanskou společnost (CEE Trust), který v ČR probíhá v letech 2002 – 2005 a má k dispozici 3,3 mil. dolarů. Cílem Trustu je posílit a stabilizovat neziskový sektor, například tím že bude posílena profesionalita NNO a jejich schopnost nacházet a udržovat různé zdroje financování.⁶³

7.5. Individuální dárcovství

V roce 2003 darovala peněžité nebo věcný dar nějaké NNO téměř polovina obyvatel ČR (47 %). Celková hodnota darů věnovaných jedním dárcem v uplynulém roce byla u dvou třetin dárců do 700 Kč. Dary v hodnotě nad 4 000 Kč věnovalo NNO 5 % dárců.⁶⁴

MV v současnosti registruje více než 400 veřejných sbírek. Česká společnost je otevřená sbírkám, ale „míra nasycenosti“ veřejnosti sbírkami může být brzy dosažena. Veřejné sbírky jsou příkladem anonymního dárcovství. V současné době jsou v neziskovém sektoru snahy nastolit téma dlouhodobého neanonymního dárcovství, v jehož rozvíjení je spatřována jedna z cest k posílení diverzity financování.

⁶¹ „Partnerství na cestě do EU: přínos programu Matra/KAP pro českou občanskou společnost.“ Hodnotící průzkum programu Matra/KAP v ČR v letech 1995 – 2003. Praha: Velvyslanectví Nizozemského království v Praze.

⁶² 10 let NROS. Výroční zpráva 2002. Nadace rozvoje občanské společnosti.

⁶³ CEE Trust v roce 2001 založilo 6 velkých soukromých amerických nadací: Atlantic Philanthropies, Charles Stewart Mott Foundation, Ford Foundation, German Marshall Fund of the United States, Open Society Institute a Rockefeller Brothers Fund. V ČR za realizaci programu odpovídá Nadace VIA. Spolupracuje přitom s Fórem dárců, Nadací Open Society Fund Praha, Nadací Partnerství, Nadací rozvoje občanské společnosti a Vzdělávací nadací Jana Husa. Část 7.4. se částečně zakládá na článku „Přežijí neziskové organizace odchod zahraničních dárců?“, Respekt (31.5. – 6.6. 2004).

⁶⁴ „Občanská společnost 2004“

7.6. Hazardní hry

Většina zemí upravuje loterie a hazardní hry samostatným zákonem, který určuje, za jakých podmínek mohou být hazardní podniky provozovány. Zákony jsou v jednotlivých zemích odlišné, ale podmínka pro povolení živnosti je stejná: jako kompenzaci malého společenského přínosu loterií, kasin, sázkových a ostatních hazardních her musí jejich provozovatelé převést část zisku na účely, které jsou společnosti prospěšné. Výše odváděné části zisku na veřejně prospěšné projekty, způsob, jakým jsou peníze distribuovány, a to, kdo o celém procesu rozhoduje, se v každé zemi liší. Hazardní hry přitom mohou být významným zdrojem financí pro neziskový sektor.

VELKÁ BRITÁNIE:

Státní loterie zde existuje až od roku 1994. Peníze určené na veřejně prospěšnou činnost – 28 % z příjmů loterie – proudí do nezávislého loterijního fondu, který sestává ze šesti samostatných oblastí: životní prostředí, sociální oblast, národní památky, kultura, sport, milénium. Prostředky jsou rozdělovány v grantových řízeních na regionální úrovni.

V ČR působí několik set provozovatelů loterií a hazardních her (kasina, výherní hrací přístroje, kurzové sázky a další). Rok od roku se zvyšují částky, které lidé utrací v hazardních hrách: od 50 mld. Kč v roce 1999 k 78 mld. Kč v roce 2003 (viz Příloha 3, Tabulka 6). Provozovatelé povinně odvádí část zisku na „veřejně prospěšné účely“ – provozovatelé výherních hracích přístrojů odvádějí tuto část obci, na jejímž území jsou automaty provozovány; provozovatelé loterií využití povinného odvodu navrhují v žádosti o povolení sami, přičemž MF eviduje doložení využití těchto peněz. Centrální databáze příjemců však vedena není. To vede k nízké míře kontrolovatelnosti a transparentnosti využití těchto finančních prostředků, zejména mimo sektor sportu, a také k absenci případné strategie využití prostředků.

TABULKA 4: SÁZKOVÉ HRY A ODVOD VÝTĚZKU NA VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÉ ÚČELY PODLE OBLASTI V ROCE 2003⁶⁵

Oblast	Tržby	Výhry	Příjmy	Poplatky	Odvod na VPÚ
Loterie	6 963,4	3 488,1	3 475,5	89,7	1 034,0
Kurzové sázky	11 186,9	10 096,2	1 090,7	53,6	111,7
Bingo	202,6	141,8	60,8	6,1	3,3
Kasina	10 051,4	7 941,1	2 110,3	232,1	164,2
Výherní hrací přístroje	44 160,0	33 120,0	11 040,0	1 516,0	510,0
Technické hry	5 423,1	4 308,0	1 115,1	111,7	94,2
Celkem	77 987,4	59 095,2	18 892,4	2 009,2	1 917,4

Celkové odvody provozovatelů hazardních her a loterií na veřejně prospěšné účely v roce 2003 představovaly **1,9 mld. Kč**, jak ukazuje Tabulka 4 výše.⁶⁶ To je v průměru asi 12 % z výtěžku provozovatelů,⁶⁷ podle zákona se má tento podíl pohybovat nejméně od 6 do 20 %, přičemž konkrétní minimální výši stanoví v rámci povolení MF ČR. Podíl největší loterijní společnosti v ČR, SAZKA, a.s., na celkových odvodech na veřejně prospěšné účely za rok 2003 představoval 55 % (její podíl na celkovém objemu tržeb z hazardních her je již několik

⁶⁵ Zdroj: MF. Údaje v milionech Kč. V posledním sloupci jsou uvedeny odvody na veřejně prospěšné účely.

⁶⁶ Kromě odvodů na veřejně prospěšné účely odvádí provozovatelé správní poplatky a odvody na státní dozor (za rok 2003 činily 2,009 mld. Kč) a provozovatelé výherních hracích přístrojů platí ještě místní poplatky (za rok 2003 činily 0,875 mld. Kč.)

⁶⁷ Výtěžek tvoří vsazené částky bez výher, správních a místních poplatků a odvodů na státní dozor.

let 10 – 11 %). Odvod rozdělují převážně akcionáři Sazky, občanská sdružení se sportovním zaměřením.⁶⁸ Sazka v menší míře a nesystematicky přispívá i do zdravotní oblasti a na kulturu (4,5 % z celkového odvodu výtěžku v roce 2003).

Podle údajů MF směřovalo za rok 2003 celkem 61 % odvodů z hazardních her na veřejně prospěšné účely právě do oblasti sportu. Obcím přichází 29 % odvodů a nadacím 6 %, ale konkrétní účel, na který byly tyto prostředky použity, je v současnosti obtížně zjistitelný. Přímo do oblasti sociální, zdravotní, kulturní a školství přichází podle dostupných údajů 1 % odvodů nebo méně (viz Příloha 3, Tabulka 7).

8. Kraje a NNO

8.1. Princip partnerství a Strukturální fondy Evropské unie⁶⁹

Princip partnerství je jedním ze základních principů politiky hospodářské a sociální soudržnosti a dalších politik EU, především v oblasti ochrany životního prostředí a v sociální oblasti. Není však explicitně definován a jeho interpretace záleží na každé zemi. Výkladové materiály Evropské komise⁷⁰ v současnosti hovoří o partnerství jako o sociálním dialogu s regionálními a místními úřady, ekonomickými a sociálními partnery, občany a s relevantními organizacemi, včetně těch, které se zabývají ochranou životního prostředí a rovností příležitostí pro muže a ženy. V legislativě ČR jsou základní pravidla pro programování stanovena zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Jeden z jeho článků ukládá, že regionální rozvoj musí probíhat jako spolupráce ekonomických a sociálních partnerů.⁷¹

NNO v ČR se podařilo do fáze přípravy strukturálních fondů v letech 1999 až 2002 zapojit především díky vlastní iniciativě a aktivnímu zájmu o spolupráci. Na národní úrovni jsou zástupci NNO přítomni v monitorovacích výborech jednotlivých operačních programů a dále v expertních pracovních skupinách. Zástupce nominovala RNNO. Monitorovací výbory jsou v současné době všechny oficiálně ustaveny usnesením ministra a respektují nominaci zástupců neziskového sektoru RNNO (v případě expertních pracovních skupin jsou pro nominaci zástupců NNO oslovovány celonárodní oborové platformy zejména Zelený kruh, SKOK). Zapojení NNO je důležité jak při přípravě operačních programů (jejich schvalování včetně programových dodatků, které definují kritéria pro výběr projektů), tak při výběru a následném monitorování projektů.

Na úrovni krajů mají NNO své zástupce ve Výborech regionálního rozvoje zřizovaných při Regionálních radách jednotlivých regionů soudržnosti v rámci Společného regionálního operačního programu. NNO jsou zde zastoupené jedním až čtyřmi zástupci. Nominace není nijak standardizována a počet i výběr zástupců NNO závisí na vůli jednotlivých krajů.

Vstup do EU otevřel prostor pro uplatňování principu partnerství a pro zapojení NNO do plánování a rozhodování. Partnerství však není bez nákladů. Zástupci NNO v procesu

⁶⁸ Majoritní podíl akcií vlastní Český svaz tělesné výchovy a sportu (téměř 68%) a druhým největším akcionářem je Česká obec sokolská (13,5%).

⁶⁹ Část 8.1. čerpá ze dvou zdrojů: *Neziskovky a regionální rozvoj*, pro CpKP Gabal Analysis & Consulting (2003); *Report on the Structural Fund Programming Process in Central Europe*, SF team Central Europe, 2003 (CpKP ČR, EEC Poland, CEPA Slovakia, NSC Hungary).

⁷⁰ European Commission: *Plans and programming documents for the Structural funds 2006 – 2006: Vademecum*, Luxembourg, 2000; European Commission: *Structural Actions 2000 – 2006 – Commentary and Regulations*, Luxembourg, 2000.

⁷¹ Princip partnerství výslovně zmiňuje také „Metodika posouzení vlivů plánů, programů a politik na životní prostředí“ MŽP a „Metodický pokyn pro zpracování SOP“ MMR.

naplňování operačních programů musí být financováni svou domovskou organizací a jejich činnost v pracovních skupinách tak je plně závislá na finanční situaci jejich organizace.

Požadavky EU na systém partnerských konzultací měly značný vliv na práci a přístup státní správy k zapojení dalších partnerů do správy věcí veřejných. Jedná se však spíše o výsledek tlaku z vnějšku, o snahu naplnit vnější očekávání, než o autonomní procesy probíhající v české společnosti. Snaha o naplnění principu partnerství přesto byla ze strany centrálních orgánů patrná a tento proces – zatím spíše neznámý a neověřený – se prosadil a získal vlastní dynamiku. Situace v krajích je odlišná, povědomí o principu partnerství je menší a zatím chybí hmatatelné výstupy.

8.2. Koncepce spolupráce krajů s NNO

Kraje vznikly v roce 2000 jako nová úroveň veřejné samosprávy a vytvořil se tím i důležitý nový rámec pro NNO. Krajské úřady si vytváří různé způsoby komunikace s neziskovým sektorem, například prostřednictvím odboru krajského úřadu; pracovní skupiny nebo komise kraje pro NNO; funkce koordinátora pro neziskový sektor.

Iniciátorem komunikace jsou nejčastěji NNO, které přitom často využívají vlastní neformální kontakty na úředníky nebo politiky. Krajská veřejná správa dává přednost jednání s jednotlivými NNO před jednáním se zástupcem asociace NNO. Pokud se kraje rozhodnou komunikovat s asociací (viz příklady oborových asociací v části 3.4.), pak dávají přednost jednání s oborovým sdružením s krajskou působností.⁷²

Kraje vnímají NNO především jako partnery pro spolupráci. Na druhém a třetím místě jako poradce a poskytovatele veřejných služeb. NNO samy sebe vnímají vůči kraji ve stejných rolích, na první místo však kladou úlohu poskytovatele veřejných služeb. Kraj vnímají především v roli poskytovatele dotací.⁷³

Představu veřejné správy o prioritách v podpoře NNO nebo o oblastech možné spolupráce na úrovni krajů představují grantová / dotační pravidla. Vypracovala je většina krajů, zpravidla ve spolupráci s NNO. Řada krajů však nemá zformulovanou samostatnou vizi a koncepci spolupráce s neziskovým sektorem. V některých krajích existují rámcové dohody spolupráce mezi neziskovým sektorem a krajskou veřejnou správou.

Krajská správa považuje za neziskový sektor, podobně jako RNNNO, především organizace s určitou právní formou – občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, nadace, nadační fondy a církevní právnické osoby. Zahrnuje sem však i další subjekty, jako jsou obce a jejich sdružení, mikroregiony, příspěvkové organizace, organizační složky (dříve rozpočtové organizace) nebo agrární a hospodářské komory. Z tohoto širokého vymezení neziskového sektoru potom často vychází grantová / dotační politika kraje. Čím je vymezení neziskového sektoru širší, tím více subjektů se o dotace uchází a tím se snižuje i šance na udělení dotace.

9. Státní správa a NNO

9.1. Spolupráce ústřední státní správy a NNO

Stát má vzhledem k neziskovému sektoru dvě základní role. Vytváří právní rámec pro existenci a činnost NNO a poskytuje jim finanční prostředky, které lze zjednodušeně charakterizovat buď jako finanční podporu rozvoje NNO, nebo jako nákup jejich služeb pro

⁷² Spiralis (2003). Cesty k efektivní komunikaci NNO a krajů ČR, Praha: Spiralis. Šetření sledovalo zejména znalost krajů o NNO, vzájemné vymezení rolí, kritéria výběru partnerů pro komunikaci, komunikační prostředky a témata.

⁷³ Ibid., Spiralis.

občany. V nejasném, resp. nereflektovaném vymezení cíle poskytování dotací na projekty NNO, který u jednotlivých ministerstev kolísá mezi pragmatickým nákupem služeb a podporou NNO, se skrývá řada nedorozumění nejen mezi orgány státní správy navzájem, ale i mezi státem a NNO. Tento problém vyvstává také ve spolupráci s ostatními články veřejné správy. Rozdíl mezi finanční podporou NNO a nákupem jejich služeb je třeba vyjasnit a pojmenovat a na tomto rozlišení budovat další spolupráci mezi státem a neziskovým sektorem. Pro ilustraci daného problému je možné uvést několik příkladů. I když v současné dotační praxi ministerstev jsou oba cíle zastoupené zároveň, lze říci, že například MPSV, MV a MK spíše nakupují služby prostřednictvím projektů NNO, MŠMT, MŽP a MZe spíše podporují určitý okruh oborově příslušných NNO.

Nad rámec dvou výše uvedených základních rolí, které stát vůči NNO plní, je důležitou oblastí vzájemného kontaktu také spolupráce při řešení problémů, které mají vztah ke kompetenci určitého ministerstva a současně jsou náplní práce určitých NNO. Tato spolupráce je v současné době organizována spíše ad hoc ke konkrétnímu časově ohraničenému úkolu, výjimečně jde o pravidelnou, systematickou a kontinuální činnost. Existují však výjimky, např. MŽP, které pravidelně komunikuje se střešními ekologickými organizacemi, jako je Zelený kruh (včetně podpory projektů, které do problematiky životního prostředí zapojují veřejnost), i s jednotlivými organizacemi (např. Český svaz ochránců přírody). Podobně (tj. jako v rámci trvalých struktur a partnerství) spolupracuje MŠMT s NNO, které působí v oblasti sportu. Systematická je také spolupráce MZe s vybranými druhy NNO, působícími v oblasti zemědělské výroby (myslivost, včelařství, rybářství apod.). Takové druhy spolupráce jsou také většinou zakotveny ve věcně příslušných zákonech.⁷⁴

9.2. Rada vlády pro nestátní neziskové organizace

Základní institucionalizovanou formou spolupráce NNO s vládou ČR je RNNO. Je zřízena vládou jako její stálý iniciativní a poradní orgán a je součástí Úřadu vlády ČR. Je současně jediným orgánem státní správy, který se zabývá výhradně problematikou neziskového sektoru v obecných souvislostech. Je vedena členem vlády a jeho prostřednictvím má přímý kontakt s vládou ČR. Nemá výkonné kompetence. RNNO vznikla v roce 1992, tehdy jako Rada pro nadace. V roce 1998 vláda rozšířila její kompetence na celou problematiku NNO.

Níže uvedeným okruhům problémů a úkolů odpovídalo také složení RNNO a jejích orgánů. Členové RNNO, jichž je v současné době 35, zastupují tři partnerské skupiny:

- \\ NNO, jejichž zástupci musí podle statutu RNNO tvořit minimálně 50 % všech jejích členů,
- \\ ústřední orgány státní správy (ministerstva, u kterých je žádoucí spolupráce s NNO),
- \\ kraje (krajské úředy i volení zastupitelé).

Také struktura tří stálých výborů byla zvolena tak, aby výbory byly schopné samostatně řešit základní tématické úkoly RNNO:

Výbor RNNO pro spolupráci s regiony

Úkolem výboru je koordinace vztahů mezi ústřední státní správou, kraji a NNO. Výbor je složen se zástupců všech 14 krajských úřadů, zástupců všech krajských asociací NNO, zástupců některých ministerstev. V roce 2003 stála v čele náměstkyně hejtmána Moravskoslezského kraje.

⁷⁴ Zdroj: Podklady ministerstev ke Zprávě o NNO z 24. 8. 2004.

Výbor RNNO pro spolupráci s Evropskou unií

Úkolem výboru je ovlivňovat využívání Strukturálních fondů EU ve prospěch NNO, monitorovat procesy, související se členství ČR v EU a zpřístupňovat informace o nich do neziskového sektoru. Výbor je složen se zástupců řídicích orgánů k operačním programům, zástupců MF jako platebního orgánů, dvou implementačních agentur z řad NNO (Národní vzdělávací fond, o.p.s a Nadace rozvoje občanské společnosti), zástupců NNO, kteří jsou členy monitorovacích výborů k národním operačním programům apod. V roce 2003 stál v čele ředitel významné české ekologické NNO – Nadace Partnerství.

Výbor RNNO pro NIF

Úkolem výboru je monitorovat a usměrňovat využívání finančních prostředků kategorie NIF českými nadacemi ve prospěch NNO. Výbor je složen ze zástupců RNNO, Fondu národního majetku České republiky, Fóra dárců (jako profesní komory českých nadací) a zástupců bank. V roce 2003 stál v čele člen správní rady Vzdělávací nadace Jana Husa.

Konkrétní úkoly RNNO a dosažené výsledky v roce 2003

1. Inicie a koordinace vzniku politických opatření vlády a procesu financování aktivit NNO ze státního a dalších veřejných rozpočtů. Tato oblast práce RNNO našla svůj výraz v následujících opatřeních:
 -  Hlavní oblasti státní dotační politiky vůči NNO, schvalované vládou každoročně (od roku 2000).
 -  Rozbor financování NNO z veřejných rozpočtů za jednotlivé rozpočtové roky, které bere vláda ČR každoročně na vědomí (od roku 1999).
2. Zpřístupňování informací o působení státní a veřejné správy ve vztahu k NNO. Tato oblast práce RNNO našla svůj výraz v následujících opatřeních:
 -  Veřejně přístupný informační systém o NNO, který v roce 1999 vláda na návrh RNNO určila zřídit a provozovat informačnímu systému CEDR, který spravuje MF. V roce 2003 započala jeho jednání o převodu na RNNO, dodnes nedokončená.
 -  Publikace o poskytování dotací NNO z veřejných rozpočtů, určená pro veřejnost, vydávána vždy v červnu každého kalendářního roku.
3. NNO a EU (zejména zajištění principu partnerství a rovnost příležitostí při využívání Strukturálních fondů EU). Tato oblast práce RNNO našla svůj výraz v následujících opatřeních:
 -  Zástupce NNO v monitorovacích výborech k národním operačním programům, které RNNO vyhledala a doporučila řídicím orgánům.
 -  Možnost zálohových plateb pro projekty NNO, podpořené Evropským sociálním fondem (usnesení vlády ze dne 10. prosince 2003 č. 1232).
 -  Spoluúčasť na zajištění globálního grantu na posílení stability NNO v operačním programu Rozvoj lidských zdrojů a JPD 3 Praha a jeho implementace neziskovým subjektem – Nadací rozvoje občanské společnosti.
 -  Spoluúčasť na zajištění zastoupení NNO v Evropském hospodářském a sociálním výboru.

4. Koordinace vztahů v trojici NNO, stát a samosprávné regiony prostřednictvím RNNO
 - ↳ Úsilí o decentralizace finančních prostředků, určených na podporu NNO na ze státního rozpočtu úroveň krajů.
 - ↳ Sdílená dotační schémata „Srovnání dotačních politik krajů“ a „Doporučení základních principů pro poskytování dotací na projekty NNO z rozpočtů krajů“.
5. Další rozdělování prostředků z NIF a zpracování každoroční hodnotící informace o nadacích – příjemcích příspěvku z NIF pro vládu ČR. Na počátku roku 2003 bylo rozděleno 285 mil. Kč, dále bylo na přelomu let 2003 / 2004 rozděleno 215 mil. Kč.

9.3. Projektové financování NNO

Důležitou součástí systému vícezdrojového financování NNO jsou finanční příspěvky na projekty NNO ze všech tří veřejných rozpočtů – tj. rozpočtu státního, krajů a obcí. V roce 2003 stále ještě převažovala forma projektového financování, tj. dotace byla určena na konkrétní jednorozhodný projekt, který uspěl v nějaké proceduře, uplatňované při přidělování dotací z konkrétního veřejného rozpočtu, i když se postupně vůči NNO uplatňují i jiné formy veřejného financování (například formou veřejných zakázek).

Nejsilnějším finančním zdrojem (nejen z veřejných rozpočtů) byl v roce 2003 stále ještě státní rozpočet. Je však předpoklad, že objemy finančních prostředků, určených na dotace NNO, se budou postupně přesouvat do rozpočtu krajů.

TABULKA 5: PODPORA NNO ZE STÁTNÍHO ROZPOČTU V LETECH 1999 – 2003 ⁷⁵

Sledovaný rok	Objem dotací v CZK	Nárůst oproti předchozímu roku v %	Nárůst oproti roku 1999 v %	Míra inflace v %
1999	2.171.313.000	-	-	-
2000	2.476.264.000	13,6	13,6	2,5
2001	RNNO nezažala provedení rozboru poskytování dotací ze státního rozpočtu			4,0
2002	3.194.609.000	29,5	47,1	4,1
2003	3.818.182.000	19,5	75,8	0,6

Údaje o dotacích na projekty NNO z dalších veřejných rozpočtů, členěné podle dvanácti hlavních oblastí státní dotační politiky vůči NNO v roce 2003, jsou uvedeny v Příloze 3, Tabulka 5.

9.4. Nadační investiční fond

Kromě financování NNO prostřednictvím dotací ze státního a dalších veřejných rozpočtů (a daňových úlev) podpořila ČR svůj neziskový sektor ještě jedním, jedinečným způsobem. V letech 2003 až 2004 bylo mezi příslušné nadace rozděleno dalších 284.995.000 Kč, resp. 215.004.000 Kč. Na podzim roku 2004 bude rozděleno zbylých 500 mil. Kč, čímž bude NIF v podstatě rozdělen. Celková výše finančních prostředků, poskytnutých státem českým nadacím v letech 1998 až 2004, dosáhne cca 2,3 mld. Kč.

⁷⁵ Zdroj: Rozbory financování NNO z vybraných veřejných rozpočtů, které připravila RNNO.

Pro úplnost je třeba připomenout historii tohoto zvláštního opatření, které nemá v žádné z postkomunistických zemí obdoby. V roce 1992 byl založen tzv. Nadační investiční fond. Smyslem bylo podpořit a rekonstruovat český nadační sektor. Pro účely NIF bylo vyhrazeno 1 % akcií z druhé vlny kupónové privatizace. Portfolio těchto akcií bylo svěřeno do správy Fondu národního majetku ČR (FNM). Rozdělením finančních prostředků kategorie NIF byla pověřena Rada vlády pro nadace, později RNNO. Jejím úkolem bylo stanovit pravidla pro rozdělení těchto finančních prostředků a vyhlásit a následně vyhodnotit výběrové řízení. Pravidla pro rozdělení finančních prostředků kategorie NIF, stejně jako výsledky výběrového řízení, RNNO předložila vládě a ta je po jejich schválení předložila Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Prostředky kategorie NIF byly rozděleny ve dvou etapách, první byla ukončena v roce 1999, druhá dosud probíhá. V první etapě byla v roce 1999 uzavřena smlouva s 38 nadacemi, rozdělená finanční částka představovala 483.796.000 Kč. Ve druhé etapě jsou uzavírány smlouvy (vždy při dalším příspěvku) s 64 nadacemi, z nichž 29 získalo příspěvek i v první etapě. Mezi tyto nadace bylo v roce 2002 rozděleno 849.323.000 Kč. Akcie portfolia, rezervovaného pro NIF, však doprodává FNM postupně. Aby nadace ve druhé etapě nemusely čekat, až budou prodány všechny akcie z portfolia NIF, určila vláda, že peníze získané z postupně prodávaných akcií se nadacím rozdělují vždy v okamžiku, kdy částka na účtu NIF dosáhne hodnoty 200.000.000 Kč. Nárok na tyto zbývající prostředky mají nadace, které uspěly ve výběrovém řízení ve druhé etapě podle bodového hodnocení, které v tomto výběrovém řízení získaly.

9.5. Legislativní perspektivy

Základní rolí, kterou stát vykonává také v oblasti neziskového sektoru, je role zákonodárce. V části 2.1. této zprávy jsou uvedeny základní právní předpisy, vztahující se k oblasti NNO. V letech 2003 až 2004 jednotlivá ministerstva podle svých kompetencí připravovala a připravují následující novely zákonů⁷⁶:

- \\ V roce 2003 byl přijat zákon č. 479/2003 Sb., který novelizoval Rozpočtová pravidla republiky (zákon č. 218/2000 Sb.), a nadace byly zahrnuty mezi subjekty, které mohou získat státní příspěvek. Tato novela vstoupila v účinnost 1. ledna 2004.
- \\ V roce 2003 proběhla celá řada dílčích novel daňových zákonů. Pro NNO nepřinesla žádné podstatné změny, až na jednu z nich, kterou je zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, který vstoupil v účinnost 1. května 2004. Dosud trvá řada nejasností spojených s aplikací tohoto zákona na specifické poměry NNO.
- \\ Již několik let pracuje MS na novém občanském zákoníku, který počítá s rozsáhlejší a podstatnou úpravou také právních typů, které jsou zařazovány mezi NNO. Věcný záměr tohoto důležitého právního předpisu vláda schválila svým usnesením č. 345/2001.
- \\ MV připravuje dílčí novelu zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů.
- \\ MF se chystá ke zpracování novely zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů.
- \\ MV zvažuje novelu zákona č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách a o změně některých zákonů, v současné době je vyhodnocován rozsah a obsah potřebných změn.
- \\ MK připravilo novelu zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností, ve znění pozdějších předpisů. Návrh novely byl odeslán vládě v únoru 2004 a v současné době je předmětem koaličních jednání.

⁷⁶ Zdroj: Podklady ministerstev ke Zprávě o NNO ze dne 24. 8. 2004.

10. Problémy, kterými se bude Rada zabývat a u nichž požádá vládu o součinnost

Problematika definice neziskového sektoru nejen v zákonech

- › Sjednotit právní definice a přístupy v současném právním řádu, které se týkají neziskového sektoru; mj. v rámci daňových zákonů.
- › Definovat veřejnou prospěšnost v rámci připravovaného Občanského zákoníku.

Problematika financování NNO

- › Ministerstva by měla definovat, proč poskytují finanční prostředky na aktivity NNO, zda jde o nákup služeb pro občany, nebo zda jde o finanční podporu rozvoje NNO.
- › Ministerstva by měla vymezit ty oblasti, které chtějí ovlivňovat z centra (prostřednictvím státní dotační politiky), a na druhé straně stanovit, jaké finanční prostředky pro NNO chtějí decentralizovat na úroveň krajů. Převod těchto financí do rozpočtu krajů by měl potom být dokončen.
- › V některých oblastech činnosti NNO (sociální a zdravotní služby) by měla být uplatněna možnost používání víceletých dotací, které odstraní finanční nestabilitu NNO v těchto oblastech. Tomu by však měla předcházet přesná definice neziskové instituce; monitoring postojů ministerstev a jejich personálního a technického zázemí pro realizaci změny; sladění v rámci Integrovaného rozpočtového systému; a také nová legislativní úprava dotační politiky vůči NNO.
- › Vláda by měla rozpracovat koncept sociální ekonomiky a podpořit její rozvoj v ČR.
- › Měla by být vypracována metodika výpočtu hodnoty činnosti dobrovolníků (resp. dobrovolnické služby) pro kofinancování projektů podpořených z veřejných rozpočtů nebo ze Strukturálních fondů EU.
- › Kraje by měly sladit grantovou politiku (včetně vymezení neziskového sektoru) s centrální dotační politikou, přinejmenším rámcově. Důležitá jsou jasná (i když rozdílná) pravidla a časové harmonogramy.
- › MF by mělo v novém zákonu o daních z příjmů umožnit vhodnější systém zdanění příjmů a jednodušší zjištění základu daně u neziskového sektoru, který by odpovídal právnímu vymezení „veřejné prospěšnosti“ a novému právnímu vymezení NNO v připravované úpravě občanského zákoníku.

Problematika participace a partnerství ze strany NNO

- › Správci veřejných rozpočtů by měli důsledně podporovat uplatňování principu partnerství ve vazbě na Strukturální fondy EU ve všech fázích procesu jejich implementace.
- › Obce i kraje by měly být iniciativnější v hledání partnerů z řad NNO i mimo Strukturální fondy EU; měly by se snažit o dlouhodobou spolupráci.
- › Ministerstva by měla spolupracovat s oborovými střešními NNO (včetně finanční podpory), aby tak umožnila existenci silných partnerů za neziskový sektor na centrální úrovni.

- \ Řídící orgány by měly zvyšovat podíl NNO na řízení využívání Strukturálních fondů EU, zejména podporovat účast NNO na přípravě programových dokumentů a na realizaci projektů v rámci operačních programů.
- \ Řídící orgán pro Operační program Rozvoj lidských zdrojů a Jednotný programový dokument pro Cíl 3 Hl. m. Prahy by měl vytvořit další předpoklady pro obnovu a posilování NNO (návrh globálního grantu pro další programovací období v letech 2007 – 2013).

Problematika poznatků o neziskovém sektoru

- \ V současnosti nejsou k dispozici dostatečné a kompatibilní poznatky o neziskovém sektoru. Navrhujeme proto vytvořit satelitní účet NNO v systému národních účtů.

Legislativa

- \ Novelizovat zákon č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě.
- \ Novelizovat zákon č. 117/2001 Sb., veřejných sbírkách.
- \ Zavést jasný a kontrolovatelný model pro využití odvodu na veřejně prospěšné účely z hazardních her, včetně přesných pravidel pro příjemce a veřejně přístupného registru příjemců těchto prostředků – novelizovat zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách.
- \ Přijmout zákon o daňových asignacích ve znění předloženém RNNO při zachování stávajících možností financování NNO.
- \ Zahrnout smluvní povinnosti nadací – příjemců příspěvku z NIF do zákona o nadacích a nadačních fondech.

Příloha 1: Podkladové studie a jejich autoři

Role nestátních neziskových organizací v moderní demokratické společnosti

Marie Dohnalová (Fakulta humanitních studií UK)

Úprava veřejně prospěšných činností a jejich daňové zvýhodnění – inspirace v zahraničí

Pavčina Kalousová (Fórum dárců)

Třetí sektor a občanská participace v České republice očima veřejnosti

Petra Rakušanová, Zdenka Mansfeldová (Sociologický ústav AV ČR)

Dobrovolnictví včetně zákona o dobrovolnické službě a jeho působení

Jiří Tošner (Národní dobrovolnické centrum)

Právní prostředí

Tomáš Maňas (Informační centrum neziskových organizací)

Získávání statistických údajů o nestátních neziskových organizacích, problematika srovnávání

Zdenka Vošvrudová, Daniela Bernardová (Český statistický úřad)

Zdroje financování aktivit nestátních neziskových organizací mimo veřejné rozpočty

Pavčina Kalousová (Fórum dárců)

Ekonomické výsledky neziskových organizací v ČR

Vladimír Hyánek, Tomáš Rosenmayer (Centrum pro výzkum neziskového sektoru)

Studie daňové problematiky neziskového sektoru

Jiří Topinka a kolektiv (Komora daňových poradců ČR)

Daňové asigance v zahraničí a v ČR

Pavčina Kalousová (Fórum dárců)

Partnerství veřejné správy a legitimita NNO (s přihlédnutím ke strukturálním fondům EU)

Martina Svobodová (Centrum pro komunitní práci), Marcela Bergerová (Spiralis)

Zahraniční zkušenosti a inspirace (sub-kapitola: Inspirace ze západní Evropy)

Jaroslava Šťastná (Open Society Fund)

Zahraniční zkušenosti a inspirace

Zdenka Mansfeldová, Petra Rakušanová (Sociologický ústav AV ČR)

Zpracovatelka Zprávy o neziskovém sektoru v České republice:

Tereza Vajdová (Nadace rozvoje občanské společnosti)

Příloha 2: Úpravy veřejné prospěšnosti ve vybraných zemích

Úprava veřejné prospěšnosti v Maďarsku

Maďarský právní řád rozlišuje dva druhy veřejně prospěšných organizací, a to v daňových zákonech. Do prvního okruhu veřejně prospěšných organizací patří NNO, které jsou registrovány jako určité právní formy (nadace, spolek, nadace veřejného práva, spolek veřejného práva, veřejně prospěšná společnost) a které zároveň vyvíjejí činnost v zákonem vymezených oblastech: vzdělávání, charita, náboženství, věda, neprofesionální sport, kultura, děti a mládež, lidská a občanská práva, veřejná bezpečnost, ochrana spotřebitelů a další. Druhý okruh takzvaných zvýhodněných NNO má větší daňové zvýhodnění. Tvoří veřejně prospěšné organizace, které plní činnost, běžně zajišťovanou státem nebo orgány místní samosprávy.

Úprava veřejné prospěšnosti v Polsku

24. dubna 2003 přijal Polský parlament zákon o veřejné prospěšnosti a dobrovolnictví. Zákon vymezuje NNO jako právnické osoby nebo osoby bez právní subjektivity, včetně nadací a asociací, činné v zákonem vymezených, veřejně prospěšných oblastech, jako je sociální péče, charita, ochrana zdraví, ochrana práv žen, věda a vzdělávání, kultura a umění nebo životní prostředí. Zákon dále výslovně stanovuje, že za NNO nejsou považovány organizace napojené na státní rozpočet a že ustanovení o veřejné prospěšnosti, spojená s daňovými úlevami, neplatí pro politické strany, odbory, profesní komory a obdobné organizace.

Úprava veřejné prospěšnosti na Slovensku

Na Slovensku neexistuje zákonná definice veřejné prospěšnosti a při vymezení veřejné prospěšnosti je nutno vycházet zejména z daňových zákonů, z pravidel pro poskytování dotací a jiných předpisů. Závazné podmínky poskytování dotací občanským sdružením, nadacím a zájmovým sdružením právnických osob č. 43/115/1996, které schválilo MF SR, určují podmínky jednotlivým ústředním orgánům pro udělování dotací. Podle těchto podmínek mohou být dotace poskytnuty pouze těm organizacím, které se podílejí na zabezpečování veřejně prospěšných aktivit, na kterých má stát přímý zájem, a to zejména v oblasti sociální a zdravotní péče, humanitární pomoci, ochrany přírody, rozvoje tělesné kultury, mravní výchovy, kulturní a technické tvořivosti, volného času, přípravy mladé generace na budoucí povolání, vědy a vzdělávání, ochrany a rozvoje historického a kulturního dědictví, mírových iniciativ, lidských a občanských práv a svobod a také protipožární ochrany majetku.

Úprava veřejné prospěšnosti v Evropské unii

V posledním roce zintenzivnily snahy o vytvoření modelového statutu občanského sdružení a nadace v Evropské legislativě. Za účelem definice a právního zakotvení veřejné prospěšnosti se pracuje na stanovení základních okruhů oblastí, které by měly být ilustrativní a zahrnovat co nejširší vymezení. Splnění podmínek veřejné prospěšnosti by mělo být založeno na principu, že poskytované služby jsou pro cílové skupiny osob potřebné a nejsou založeny na principu exkluzivity a poskytovány pro určitou elitu. Příkladné jméno „veřejný“ v konceptu veřejné prospěšnosti znamená, že daná organizace slouží celé veřejnosti nebo významné skupině v rámci široké veřejnosti.

Příloha 3: Doplnující tabulky a grafy

TABULKA 1: POČET NNO PODLE ČINNOSTI V ROCE 2003*

Typ činnosti	Počet organizací	Procento z celku NNO (86 234)	Kumulativní procenta
Činnost ost. členských org.	48 201	56%	56%
Sportovní činnost	19 703	23%	79%
Činnost odborových svazů	8 606	10%	89%
Činnosti pro společnost**	3 988	5%	94%
Lov, odchyt div. zvířat	1 696	2%	96%
Pronájem vlast. nemovitosti***	911	1%	97%
Umělecké, ost. zábavní činnosti	593	0,7%	97,7%
Činnost profesních organizací	585	0,7%	98,4%
Vzdělávání dospělých	382	0,4%	98,8%
Sociální péče	290	0,3%	99,1%
Čin. souv. se zdrav. péčí	156	0,2%	99,3%
Živočišná výroba	149	0,2%	99,5%

Předběžné údaje ČSÚ za rok 2003. Vybraných nejčastějších 12 typů činnosti z celkem asi 100 typů činností, které obsahuje klasifikace OKEČ (používaná především pro klasifikaci ekonomických činností a pro klasifikaci NNO ne zcela adekvátní).

**Tabulka zahrnuje odborové svazy i církve a náboženské společnosti.*

***Tj. obecně či veřejně prospěšné činnosti.*

****Tento typ činnosti vykazují společenství vlastníků bytových jednotek.*

TABULKA 2: PODÍL NEZISKOVÝCH INSTITUCÍ SLOUŽÍCÍCH DOMÁCNOSTEM NA TVORBĚ HDP

HDP v běžných cenách	1997	1998	1999	2000	2001
Národní hospodářství celkem (v mil. Kč)	1 679 921	1 839 088	1 902 293	1 984 833	2 175 238
NISD (v mil. Kč)	4 982	6 311	6 549	7 675	7 883
NISD (v %)	0,30	0,34	0,34	0,39	0,36

Zdroj: ČSÚ. Údaje o nestátních neziskových organizacích (NNO) ČSÚ nesleduje, proto zde uvádíme čísla za neziskový sektor sloužící domácnostem (NISD).

TABULKA 3: POČET PRACOVNÍKŮ NNO V LETECH 1999 – 2003*

Rok	2003	2002	2001	2000	1999
Pracovníci	36 555	33 989	33 232	32 932	23 108

*Údaje ČSÚ; za rok 2003 jde o předběžné údaje *Tabulka zahrnuje odborové svazy i církve a náboženské společnosti.*

TABULKA 4: POČTY PRACOVNÍKŮ ZA NNO PODLE ČINNOSTI V ROCE 2003*

Typ činnosti	Počet pracovníků	Procento z celku (36 555)	Kumulativní procenta
Činnost ost. členských org.	20 761	57%	57%
Sportovní činnost	6 644	18%	75%
Sociální péče	2 548	7%	82%
Čin. souv. se zdrav. péčí	1 234	3%	85%
Střední vzdělávání	1 130	3%	88%
Činnost odborových svazů	1 144	3%	91%
Vzdělávání dospělých	812	2%	93%
Umělecké, ost. zábavní činnosti	378	1%	94%
Předšk. výchova, zákl.vzdělávání	368	1%	95%
Činnost profesních organizací	200	0,5%	95,5%
Vyšší, vysokošk. vzdělávání	176	0,5%	96%
Činnosti pro společnost**	161	0,4%	96,4%

Předběžné údaje ČSÚ za rok 2003. Vybraných nejčastějších 12 typů činnosti z celkem asi 100 typů činností, které obsahuje klasifikace OKEČ (používaná především pro klasifikaci ekonomických činností a pro klasifikaci NNO ne zcela adekvátní).

**Tabulka zahrnuje odborové svazy i církve a náboženské společnosti.*

***Tj. obecně či veřejně prospěšné činnosti.*

TABULKA 5: DOTACE Z VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ NA PROJEKTY NNO V HLAVNÍCH OBLASTECH STÁTNÍ DOTAČNÍ POLITIKY V ROCE 2003 (%)

Hlavní oblasti činnosti	Státní rozpočet	Krajské rozpočty	Rozpočty pověřených obcí
Poskytování sociálních služeb	35,7	20,0	15,1
Rozvoj sportu a tělovýchovy	34,1	31,8	54,3
Rozvoj kultury, záchrana kulturního dědictví	11,2	21,5	14,7
Ochrana a podpora zdraví, včetně péče o zdravotně postižené	7,8	3,6	6,1
Péče o ohrožené a problémové skupiny obyvatel	6,4	10,5	6,6
Ochrana životního prostředí, udržitelný rozvoj	2,0	5,7	1,7
Podpora příslušníků národnostních a etnických menšin	1,7	1,8	0,8
Ochrana spotřebitele a nájemních vztahů	0,5	0,1	0,0
Příprava na vstup do EU, spoluúčast na programech EU	0,4	0,2	0,2
Pomoc při nenadálých událostech	0,2	4,7	0,6
Rozvoj dobrovolnické služby	0,0	0,3	0,1
Podpora rovných příležitostí mužů a žen	0,0	0,0	0,0
CELKEM	100	100	100

Zdroj: RNNO (2004). Rozbor financování nestátních neziskových organizací z vybraných veřejných rozpočtů. Zpracovalo CVNS pro RNNO. Upraveno autorkou – procenta zaokrouhlena na jedno desetinné místo vzhůru.

TABULKA 6: TRŽBY ZE SÁZKOVÝCH HER 1999 - 2003

Oblast	1999	2000	2001	2002	2003
Loterie	5,9	6,9	6,1	6,8	7,0
Kurzové sázky	4,1	6,8	8,1	9,5	11,2
Kasina	9,4	10,6	10,6	10,1	10,1
Výherní hrací přístroje (VHP)	31,0	35,5	38,3	41,2	44,2
Ostatní	0,4	0,7	1,1	2,3	5,6
Celkem	50,8	60,5	64,2	69,9	78,0

Zdroj: MF ČR. Údaje v miliardách Kč.

TABULKA 7: ODVOD NA VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÉ ÚČELY ZA ROK 2003 PODLE SÁZKOVÝCH HER

	Sociální	Zdravotní	Kulturní	Sportovní	Školství	Obce	Nadace	Celkem
Loterie	454	-	5 885	1 008 084	638	-	18 906	1 033 967
Kurzové sázky	1 969	3 699	4 105	93 045	2 028	4 472	2 402	111 720
VHP	-	2 299	2 361	4 794	-	474 186	26 360	510 000
Kasina	9 549	5 374	3 303	38 777	1 442	78 674	27 120	164 239
Bingo	-	-	1 056	1 196	-	-	1 029	3 281
Technické hry	7 485	3 921	5 574	26 073	2 165	3 168	45 860	94 246
Celkem	19 457	15 293	22 284	1 171 969	6 273	560 500	121 677	1 917 453
Podíl na celku odvodů	1,0%	0,8%	1,2%	61,1%	0,3%	29,2%	6,3%	100%

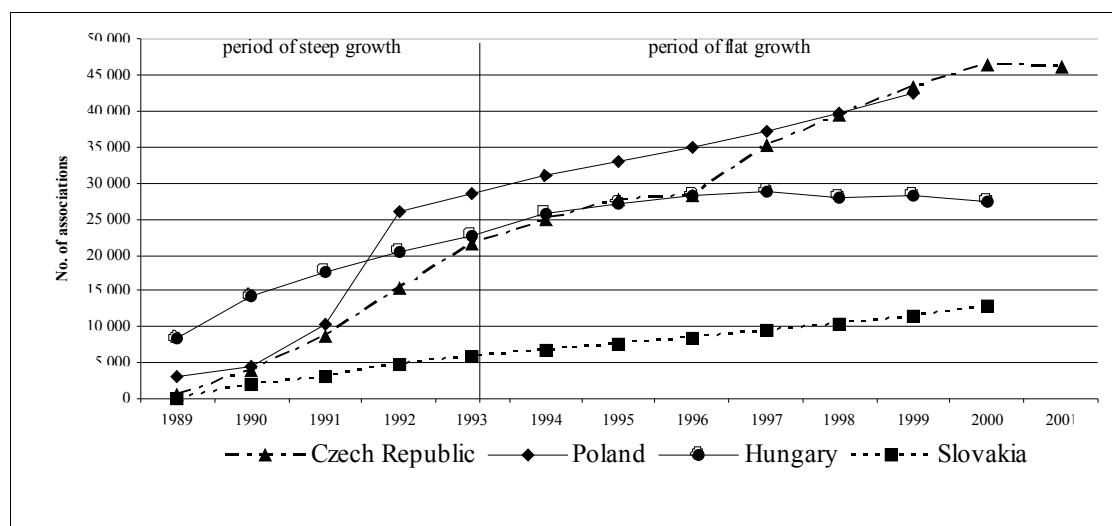
Zdroj: MF ČR. Údaje v tisících Kč. Procenta dopočítána autorkou.

TABULKA 8: DARY FIREM VČETNĚ PŘÍSPĚVŮ FIREMNÍCH NADAČNÍCH SUBJEKTŮ V ROCE 2003

Hodnota daru (Kč)	Procento firem
Do 200 tisíc	77
201 – 500 tisíc	6
501 tisíc – 1 milion	4
1 – 5 milionů	7
5 – 10 milionů	1
10 - 50 milionů	2
Více než 50 milionů	0,5

Zdroj: Fórum dárců (průzkum firem)

GRAF 1: VZNIK NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ V ZEMÍCH VISEGRADSKÉ ČTYŘKY V LETECH 1989 - 2001



Zdroje: Polsko: Ministerstvo spravedlnosti (citováno Natęcz, 2003), Maďarsko: Bocz et al., 2000, ČR a Slovensko: Albertina Firemni Monitor, 2001. Podkladová studie P. Rakušanové a Z. Mansfeldové. Graf udává růst počtu občanských sdružení.

GRAF 2: PODÍL NEZISKOVÉHO SEKTORU NA CELKOVÉ ZAMĚSTNANOSTI (EKVIVALENT PLNÝCH PRACOVNÍCH ÚVAZKŮ)

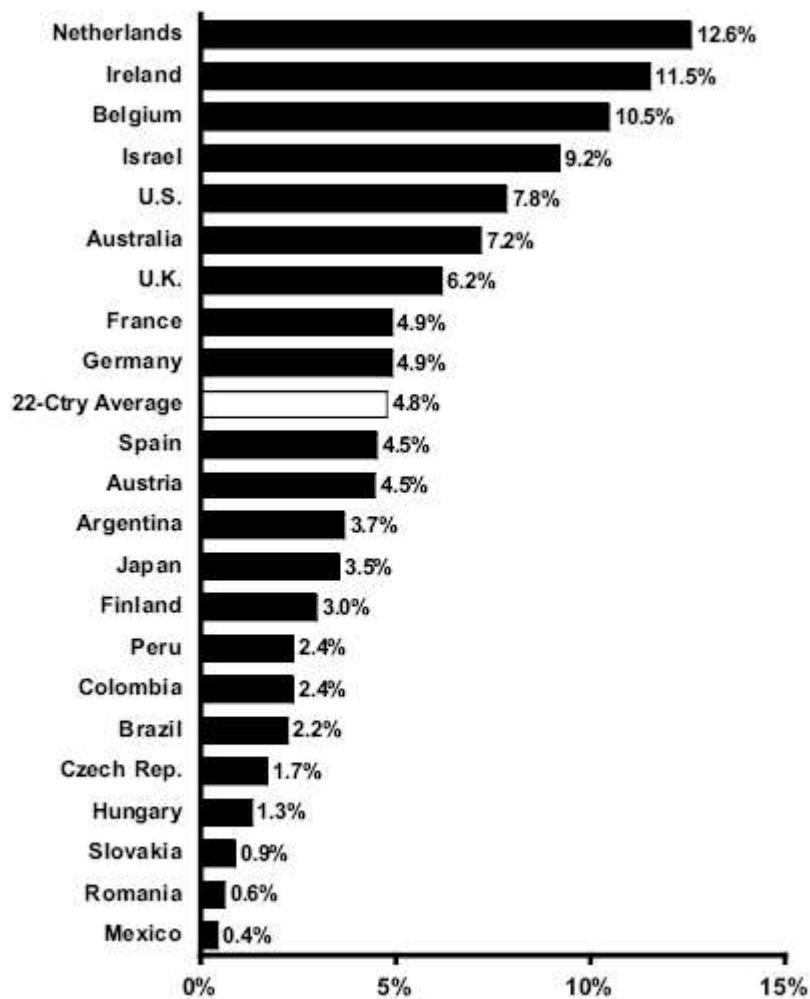


Figure 1.5 Nonprofit share of total paid employment, by country, 1995

Source: The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

GRAF 3: ZDROJE PŘÍJMŮ NEZISKOVÉHO SEKTORU

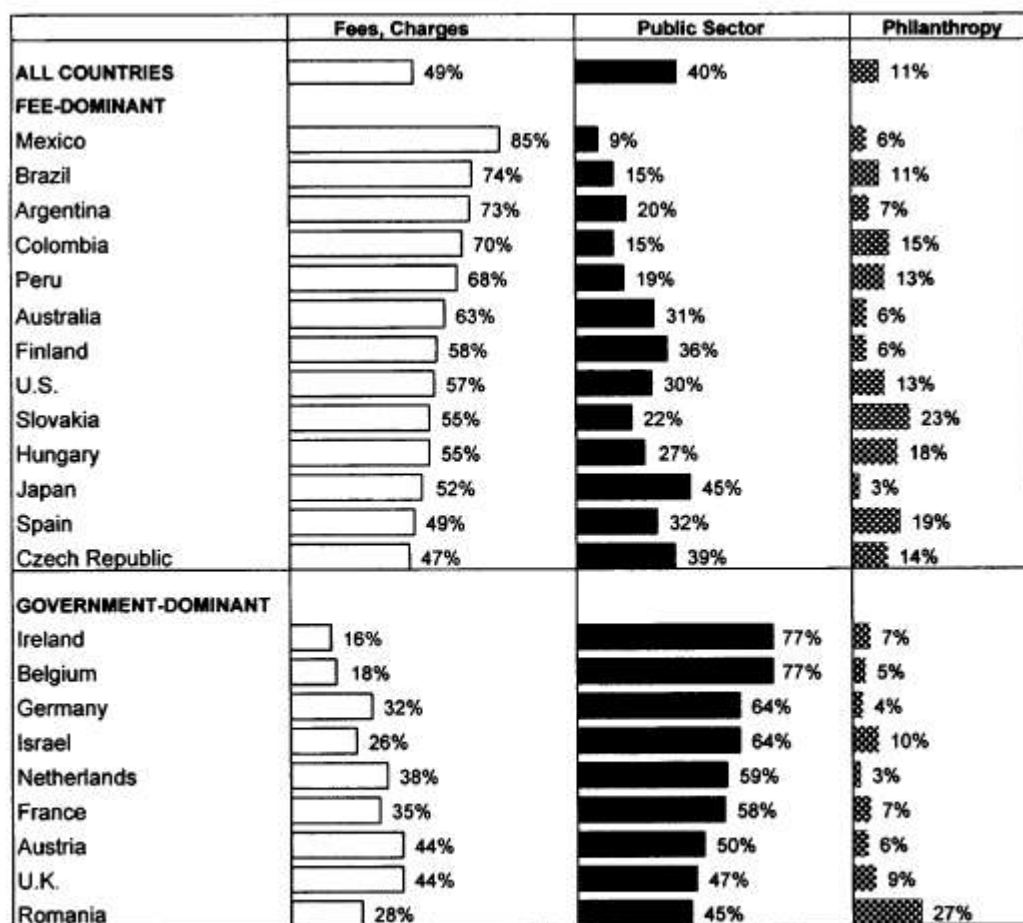


Figure 1.10 Sources of nonprofit revenue, by country, 1995 (22 countries)
Source: The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project