

ZPRÁVA O STAVU NEZISKOVÉHO SEKTORU V ČR (PRVNÍ VERZE)

Zpracovatelka: Tereza Vajdová

17. května 2004

ÚVOD

Zpráva o stavu neziskového sektoru v ČR a o spolupráci veřejné správy při podpoře nestátních neziskových organizací vzniká na základě usnesení vlády č. 807 z 6. srpna 2003.

Vznik Zprávy iniciovala Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. Příprava Zprávy probíhá ve dvou etapách. Předběžnou strukturu a potřebné podkladové studie určila pracovní skupina Rady na začátku roku 2004 a někteří její členové se poté podíleli na vypracování podkladových studií. Podkladové studie zpracovala autorka Zprávy do první verze, kterou nyní držíte v ruce. Druhá, doplněná a dopracovaná verze by měla být hotova v říjnu 2004. Zpráva by měla být předložena vládě v prosinci 2004.

Cílem Zprávy je shrnout současné poznatky o českém neziskovém sektoru. Od konce totalitního režimu nás dělí více než čtrnáct let rozvoje demokracie, právního státu, tržní ekonomiky a společnosti. Čtrnáct let se může zdát hodně nebo málo. Od roku 1990 se počet neziskových organizací v České republice zvýšil více než dvacetkrát, existují zákony, které je upravují, veřejná správa se naučila brát neziskový sektor jako partnera a neziskový sektor prokázal, že umí dávat hlas občanům, poskytovat sociální služby i že se umí sám regulovat, vytváří místní a oborové sítě a do jisté míry umí reflektovat svoje místo ve společnosti. Toto ustalování a upevňování postavení neziskového sektoru je součástí ostatních změn, kterými prochází stát, politika, ekonomika a společnost. Spolu se vstupem do Evropské unie a dalšími změnami přišel čas podívat se souhrnně na český neziskový sektor po téměř patnácti letech novodobého rozvoje.

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

Pavlaína 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

Získávání statistických údajů o nestátních neziskových organizacích, problematika srovnávání

Zdenka Vošvrdová, Daniela Bernardová (Český statistický úřad)

Zdroje financování aktivit nestátních neziskových organizací mimo veřejné rozpočty

Pavlaína 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

Daňové asignace 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)

Obsah

ÚVOD

I. Role a vymezení neziskového sektoru

I.1 Definice neziskového sektoru

I.2 Neziskový sektor a jeho role

II. Data a fakta o neziskovém sektoru

II.1 Struktura neziskového sektoru

II.2 Ekonomika neziskového sektoru

II.3 Financování neziskového sektoru

II.3.1 Financování neziskového sektoru z veřejných rozpočtů

II.3.2. Financování neziskového sektoru mimo veřejné rozpočty

II.4 Problém dat a zdrojů

III. Právní prostředí neziskového sektoru

III.1 Přehled zákonů o nestátních neziskových organizacích

III.2 Přehled daňové problematiky ve vztahu k nestátním neziskovým organizacím

III.3 Rozpočtová pravidla a poskytování státních dotací (bude dopracováno)

IV. Veřejná správa a neziskový sektor

IV.1 Politika ústřední státní správy vůči neziskovým organizacím (bude dopracováno)

IV.2 Krajská veřejná správa a neziskové organizace

IV.3 Strukturální fondy a princip partnerství

IV.4. Kapacita organizování v neziskovém sektoru

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ (bude dopracováno)

Přílohy

I. Role a vymezení neziskového sektoru

I.1 Definice neziskového sektoru

Občanská společnost je název pro oblast dobrovolného lidského sdružování, které primárně nesouvisí s cílem vydělat, ani s cílem dosáhnout politickou moc, ani s cílem zaopatřit rodinu a rodinný život. Je to sféra mimo oblast trhu a podnikání, mimo oblast státu a politiky i mimo ryze soukromý, rodinný život. Patří sem formální i neformální sdružení, skupiny a společné aktivity občanů, od party rodičů, která pro své děti uspořádá bojovku, nebo vesnické akce při jarním úklidu přes myslivecké nebo rybářské spolky po odbory. Jde tedy o velmi široký, obecný pojem, který se často používá, když mluvíme o demokracii a dobrovolné aktivitě občanů, ale nenajdeme jej například v zákonech.

Hlavní součástí občanské společnosti – tou formální, počítatelnou a stabilní částí – jsou **neziskové organizace**. Prakticky synonymem pro neziskové organizace je pojem **neziskový sektor**, který obvykle používáme, když hovoříme souhrnně o neziskových organizacích. Mezinárodně uznávaná definice neziskových institucí¹ je definuje jako ty instituce, které jsou:

- **Organizované**, tedy vyznačující se jistou institucionalizací své struktury. Funguje např. na základě jasně formulované zakládací smlouvy či zřizovací listiny, má stanovenou organizační strukturu a náplň činnosti, apod.
- **Soukromé**, tedy institucionálně oddělené od vlády. Tento rys NNO 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 NNO se samozřejmě liší v intenzitě a formě tohoto dobrovolného prvku.

V České republice se používají další tři důležité definice, které se vztahují k neziskovému sektoru (viz Přehled 1 v příloze). První definici zavedla a užívá od počátku 90. let Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. Pod pojem **nestátní neziskové organizace (NNO)** zahrnuje organizace následující právní formy:

- **Občanská sdružení** a jejich organizační jednotky (spolky, svazy, kluby), která se řídí zákonem č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů.
- **Nadace a nadační fondy** zřizované na základě zákona č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech.
- **Církevní právnické osoby**, které jsou zřizovány církvemi a náboženskými společnostmi podle zákona č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech, v platném znění, a které jsou evidovány v Rejstříku církevních právnických osob vedeném Ministerstvem kultury.
- **Obecně prospěšné společnosti**, které jsou zřizovány podle zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů.

¹ Salamon, L.M. a kol. 2003. *Global Civil Society. An Overview*. Baltimore: The Johns Hopkins University.

Druhé dvě definice slouží Českému statistickému úřadu, který zjišťuje statistické údaje o neziskových organizacích pro účely sestavení národních účtů. Jde o definici pojmu „sektor neziskových institucí sloužících domácnostem“ a pojmu „nezisková instituce“. **Sektor neziskových institucí sloužících domácnostem (NISD)**, označovaný v národních účtech jako S.15, představují **institucionální jednotky, jejichž provozní náklady jsou z více než 50% financovány a kontrolovány domácnostmi**. Tato definice je oproti vymezení NNO na jednu stranu širší, protože zahrnuje navíc samotné církve a náboženské společnosti, politické strany a hnutí, zájmová sdružení právnických osob, společenství vlastníků jednotek a profesní a jiné komory. Na druhou stranu je užší, protože některé organizace, které mají požadovanou právní formu, spadají do jiných sektorů.

Logika vymezení sektorů podle ČSÚ

Instituce je tržní, když financuje alespoň 50% svých provozních nákladů svými výnosy (S.11, S.12). Instituce je netržní, když více než 50% provozních nákladů financuje někdo druhý (S.13, S.15).

A. Instituce tržní se dělí na finanční nebo nefinanční podniky podle toho, co je jejich hlavním produktem. Finanční instituce nabízejí finanční zprostředkování a pomocné finanční aktivity (S.12). Nefinanční podniky vyrábějí zboží a poskytují nefinanční služby (S.11).

B. Instituce netržní se dělí na vládní nebo sloužící domácnostem podle toho, kdo financuje více než 50% jejich provozních nákladů, zda vládní instituce (S.13) nebo domácnosti, občané (S.15).

Český statistický úřad dále pracuje s pojmem „nezisková instituce“, definovaného podle standardu Evropského systému národních účtů (ESA 95) jako následující instituce: (1) politické strany a hnutí vč. jejich organizačních složek; (2) občanská sdružení vč. jejich organizačních složek a odborových organizací, tedy odborové organizace, tělovýchovné jednoty, zahrádkáři, rybářské spolky, chovatelé včetně včelařů, spolky žen, myslivecká sdružení, amatérské kulturní spolky apod.; (3) církve a náboženské společnosti; (4) předškolní zařízení, školské zařízení, základní školy, střední školy a zdravotnické zařízení, které byly zřízeny církví nebo náboženskou společností; (5) obecně prospěšné společnosti, tedy sociální ústavy, penziony pro důchodce, léčebny pro dlouhodobě nemocné apod.; (6) nadace; (7) nadační fondy; (8) zájmová sdružení právnických osob; (9) společenství vlastníků jednotek; (10) stavovské organizace, tedy profesní komory - Komora daňových poradců, Česká lékařská komora, Komora auditorů, Česká advokátní komora, Hospodářská komora České republiky atd.; (11) jiné komory; (12) honební společenstva.

J

Jak jsme viděli, neziskové organizace lze definovat podle právní formy nebo podle toho, jak a odkud získávají hlavní díl financí. Třetím základním přístupem je definice neziskových organizací podle činnosti. **Mezinárodní klasifikace neziskových organizací (ICNPO)** rozděluje neziskové organizace do dvanácti hlavních kategorií:

1. kultura, sport a volný čas,
2. vzdělávání a výzkum,
3. zdravotnictví,
4. sociální služby,
5. přírodní a životní prostředí,
6. komunitní rozvoj a bydlení,
7. občanskoprávní osvěta a politické organizace,
8. dobročinnost,
9. mezinárodní nadační aktivity,
10. náboženství a církve,
11. odbory a profesní spolky,
12. nespecifikované, ostatní.

Existují i další systémy klasifikace neziskových činností, například Systém klasifikace netržních činností OSN (COPNI) nebo Odvětvová klasifikace ekonomických činností Českého statistického úřadu (OKEČ). Informační centrum neziskových organizací vyvinulo pro svoji databázi vlastní detailní systém dělení neziskových organizací, který dobře vypovídá o rozmanitosti neziskového sektoru (viz Přehled 2 v příloze).

I.2 Neziskový sektor a jeho role

Zahraniční vliv na vývoj českého neziskového sektoru

Na začátku 90. let vznikla řada neziskových organizací, které se často rozvíjely pod vlivem podnětů přicházejících ze západní Evropy a USA. Výrazným ideovým motivem bylo anglo-americké pojetí aktivního občanství a občanské společnosti. Vznik NNO byl mimo jiné umožněn působením nadnárodních nadací (Open Society Fund, Foundation for Civil Society, Ford Foundation, National Democratic Institute) a mezivládních programů na podporu občanské společnosti, například britské, holandské nebo kanadské vlády. Výsledkem interakcí bylo postupné zavádění typů aktivit a programů, které znamenaly průlom a zavedení nového pojetí praxe a inovací v oblastech, kde tradičně dominovala role státu nebo které dosud nebyly vůbec tematizovány (viz Přehled 3 v příloze).

Od 2. poloviny 90. let začal profil nevládních neziskových organizací ovlivňovat proces rozšiřování Evropské unie a příprava na vstup ČR do Evropské unie. Přinesl pro organizace nové výzvy v podobě nutnosti připravit se na změny v možnostech financování (využívání strukturálních fondů) a zároveň i možnost aktivně se ujmout některých témat evropských politik v oblasti regionálního rozvoje a rozvoje lidských zdrojů. Současná situace vypovídá od tom, že proces přípravy a realizace velkých projektů pro fondy EU se stane dalším z mezníků rozvoje NNO v České republice. Může také zvětšit rozdíl mezi velkými neziskovými organizacemi a malými NNO, kterých je většina a které nebudou moci na fondy EU dosáhnout.

Role neziskového sektoru

Neziskový sektor je téma, kterým se zabývá řada politologických, sociologických i ekonomických teorií. Rozvoj neziskového sektoru se spojuje s rozvojem demokracie. Nezisková sféra je polem, kde se rozvíjí vzájemná důvěra a vzniká takzvaný sociální kapitál. Organizace neziskové sféry odrážejí národní tradice - a do budoucna je vytváří. V určitých oblastech trhu často koexistují ziskové a neziskové formy organizací, poskytují však různé služby různým klientům. Spotřebitel volí mezi ziskovými podniky a neziskovými poskytovateli (státními či nestátními) a jeho či její volba je ovlivňována řadou faktorů, jako výší příjmu nebo důvěrou v instituci. Nestátní neziskové organizace jsou z těchto důvodů často přijatelnější než instituce státní správy anebo podnikatelské subjekty. Hlavní přínos neziskového sektoru však není v tom, jak moc se podílí na ekonomice (uvidíme, z čísel v části II, že minimálně). Spočívá v tom, že jde o výraz spontánní a konstruktivní lidské aktivity, která se umí sama organizovat a kterou obvykle vedou pozitivní společenské hodnoty.

Neziskové organizace hrají v moderních demokraciích nezastupitelnou roli:

- Svépomoc nebo vzájemná pomoc
- Participace občanů
- Poskytování služeb
- Utváření názorové plurality

Kromě těchto obvykle jmenovaných funkcí neziskové organizace přispívají k vytváření nových pracovních míst, zejména v sektoru služeb. A dobrovolníci, kteří pracují v neziskových institucích, získávají zkušenosti a odbornost, kterou potom mohou uplatnit v jiných sektorech, v podnikání nebo ve veřejné správě. Nezisková sféra je tak zdrojem cenného kapitálu – dobrých vztahů a známostí, nápadů, odborností a možných inovací. Je průsečíkem, ve kterém se protínají a ze kterého čerpají další sektory společnosti.

Dobrovolná práce

Jedním z klíčových znaků neziskového sektoru je **dobrovolnost**, která nachází snad nejmarkantnější výraz v dobrovolné práci. Pojem dobrovolník je široký. Jinak bude chápán ve svépomocné skupině rodičů postižených dětí a jinak například při zapojení dobrovolníků do celostátních sbírkových akcí.

Někdy je také účelné rozlišovat mezi **dobrovolnou prací obecně a dobrovolnickou prací, která je regulována zákonem** (viz níže). Motivací pro dobrovolnictví není především náboženství a dobrovolníci nejsou lidé s nenaplněným volným časem nebo chybějícími rodinnými vazbami, ale humanisticky orientovaní jedinci, sociálně integrovaní a angažovaní v mnoha dalších aktivitách².

Podpora dobrovolné práce se v posledních deseti letech stala doslova **světovým trendem**. Slaví se mezinárodní den dobrovolnictví a rok 2001 byl OSN vyhlášen Rokem dobrovolnictví. Mezinárodní organizace International Association for Volunteer Effort s vazbami na Organizaci spojených národů tehdy zahájila konferenci „Dobrovolníci – kapitál tisíciletí.“ Statistická komise Spojených národů doporučila rozšířit statistické sledování neziskových organizací, včetně dobrovolné práce, a vypočítat hodnotu dobrovolné práce jako součást měření ekonomiky. Evropská komise založila Evropskou dobrovolnou službu (European Voluntary Service) jako výměnný program pro mladé lidi **Součástí trendu je zakládání dobrovolnických center, jejichž posláním je propagace a podpora dobrovolnictví a**

² Průzkum dobrovolníků v Pečovatelském domově v Praze-Řepích v roce 2000 (Národní dobrovolnické centrum).

realizace vlastních dobrovolnických programů. Ve Spojených státech vznikají od 70. let a dnes jich tam existuje přes 500, také v Německu je síť asi 100 center, ve Velké Británii bylo v 70. letech založeno Britské dobrovolnické centrum a na vládní úrovni existuje tzv. Active Community Unit, který koordinuje státní politiku dobrovolnictví.

V České republice vzniklo **první specializované pracoviště pro oblast dobrovolnictví - Národní dobrovolnické centrum Hestia - v roce 1999** z iniciativy a za finanční podpory Open Society Institutu v New Yorku. Nyní existuje dalších 25 regionálních dobrovolnických center. V roce 2001 Hestia založila Koalici dobrovolnických iniciativ, která dnes sdružuje 51 organizací z ČR. Zákon o dobrovolnické službě vznikl v průběhu mezinárodního roku dobrovolníků (č. 198/2002 Sb.) a platí od ledna 2003. Na ministerstvu vnitra bylo v souvislosti s tím zřízeno oddělení dobrovolnické služby (odbor prevence kriminality). Zákon stanovuje podmínky pro určitý typ dobrovolné práce – dobrovolnickou službu. Na druhou stranu potom poskytuje za tuto dobrovolnickou práci kompenzace a výhody (více o dobrovolnické službě v části III).

Neziskový sektor a veřejnost

☛ Pojmy neziskový sektor a dobrovolnictví jsou pevně zakotveny v povědomí české veřejnosti, stejně jako znalost konkrétních organizací. Podle průzkumu³ **více než třetina lidí v loňském roce pomohla nějaké konkrétní organizaci.** Obecně je fungování neziskových organizací hodnoceno převážně kladně – respondenti se domnívají, že neziskové organizace přispívají k řešení sociálních problémů, jsou dobře organizované a fungují efektivně. Neziskový sektor je organizovaná veřejnost (víme, že více než polovina Čechů je členem nějaké neziskové organizace).

☛ Do neziskových aktivit se mají tendenci zapojovat spíše muži než ženy, spíše lidé se středním a vysokoškolským vzděláním a v produktivním věku mezi 30 a 60 lety. Zcela nesprávný je tedy mýtus, že se v neziskovém sektoru angažují studenti nebo senioři. Členové neziskových organizací se také s větší pravděpodobností účastní voleb do poslanecké sněmovny.

Občanskou participaci není možné chápat jako izolovaný jev. Výsledky sociologických výzkumů podporují hypotézu o propojení nepolitické a politické participace⁴. Na mikroúrovni můžeme občanskou participaci chápat jako účast v dobrovolných (neziskových) organizacích, díky nimž realizují občané specifické cíle. Na makroúrovni definujeme občanskou participaci jako proces, v němž organizovaní občané usilují skrze aktivní účast o aktivní ovlivnění politiky a rozhodovacích procesů.

³ Šetření Sociologického ústavu AV ČR a Centra pro výzkum veřejného mínění (červen 2003) 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.

⁴ Olsen v Van Deth, J. 1997. Private Groups and Public Life: Social Participation, Voluntary Associations and Political Involvement in Representative Democracies. Routledge.

Neziskový sektor a stát

„Stát může/musí konat pouze to, co mu zákon dovoluje nebo k čemu ho zmocňuje, a konat to může jen předepsaným způsobem.“⁵

„Od této chvíle to už nejsou izolovaní jedinci, ale síla, kterou je vidět zdaleka a jejíž činnost slouží jako příklad; která mluví a které lidé naslouchají“⁶.

Jak jsme již psali, neziskový sektor plní v demokratické společnosti řadu rolí. Silný neziskový sektor může být partnerem, kritikem i oporou vlády. S trochou nadsázky bychom mohli říct, že společnosti se vládne dobře buďto když jde o masu pasivních jednotlivců, kteří se neumí nebo nechťejí spolčovat, nebo když naopak jde o občany, kteří jsou zvyklí vzájemně spolupracovat a důvěřovat a aktivně se zajímají o věci veřejné. Pohled na občanskou společnost jako oporu vlády se v posledních deseti, patnácti letech stává trendem ve vyspělých demokratických zemích. Konference Spojených národů se čím dál více věnuje zastřešujícím organizacím občanské společnosti a věří v jejich podporu při realizaci politických kroků. Světová banka různými formami financuje občanský sektor. Komise Evropské unie vede s občanským sektorem specifický dialog, ve kterém se snaží stanovit kapacity jak pro sektor, tak pro podmínky jeho podporovaného rozvoje.

Evropský dialog se sociálními partnery

Důležitost spolupráce evropských institucí s občanským sektorem byla vyjádřena v roce 1992 ve Smlouvě o Evropské unii v připojené Deklaraci 23. V roce 1995 byla zveřejněna Zpráva **Evropské komise** o podpoře úlohy dobrovolných organizací a nadací v Evropě. V březnu 1996 se na začátku mezivládní konference konalo první Evropské fórum sociální politiky. V roce 2000 byl zveřejněn diskusní článek Komise a nestátní organizace: Partnerství se upevňuje. Cílem bylo poskytnout přehled doposud existujících vztahů mezi Komisí a nestátními organizacemi. V dokumentu se uvádí, že je **Komisí každoročně přidělováno asi 1000 milionů Euro na projekty nestátních organizací, z nichž největší část byla rozdělena mezi oblasti rozvoje spolupráce, lidských práv, programů na rozvoj demokracie a především na humanitární pomoc** (ta činila v průměru asi 400 milionů Euro). Další přiděly jsou směřovány do sféry sociální (cca 70 milionů Euro), vzdělávání (cca 50 milionů Euro) a do oblasti životního prostředí v zemích EU.

Nejvyšší růst neziskového sektoru zaznamenaly ty země, které si vytvořily určitý druh partnerství mezi vládou a neziskovými organizacemi. Příkladem je Německo, Nizozemí, Spojené státy nebo Velká Británie. Neziskové organizace poskytují své služby s pomocí vládních prostředků, a to zpravidla v rámci komplexních smluvních plánů. **Zadávání služeb neziskovému sektoru je součástí trendu zeštíhlování státu a tzv. „contracting-out.“** Služby jsou zadávány s představou, že je někdo jiný zajistí lépe než stát - někdy soukromá firma, kterou motivuje zisk a pro kterou je efektivita otázkou přežití, a někdy nestátní nezisková organizace, která dělá službu z přesvědčení a se znalostí cílových skupin a vkládá dobrovolnou práci.

Srovnáváme-li situaci ve střední Evropě se západní Evropou, zjišťujeme existenci významných rozdílů mezi participací neziskového sektoru na fungování sociálního státu. Neziskové organizace ve střední Evropě stále nejsou dostatečně akceptovány jako významný partner nejen při poskytování sociálních služeb, ale také při formulování politik.

⁵ Šamalík, František. 1995. *Občanská společnost v moderním státě*. Brno: Doplněk, s. 138.

⁶ Tocqueville, Alexis de. 1992. *Demokracie v Americe*, I., II. Praha: Nakladatelství Lidových novin, s. 83.

Veřejná a vzájemná prospěšnost

Neziskové organizace můžeme rozdělit na ty, které sledují **vzájemně prospěšné cíle** (typicky členské organizace, jako národnostní organizace, organizace lidí s určitým postižením, nebo čistě zájmové organizace) a ty, které sledují **veřejně prospěšné cíle** (činnost v oblasti vzdělávání, poskytování sociálních a zdravotních služeb, financování činností a služeb neziskového charakteru nadacemi a nadačními fondy).

☛ Neziskové organizace obvykle nejsou explicitně zřizovány jen pro jeden nebo druhý cíl. Veřejně a vzájemně prospěšné činnosti se prolínají a podporují a nelze proto mezi nimi vést jednoznačnou dělicí čáru. Rozlišení se však dá použít účelově, například pokud chce stát zvláště podpořit některé typy organizací nebo v zájmu přesnější a účelnější právní úpravy. Vymezení veřejné prospěšnosti v zákonu se obvykle pojí s diferenciací daňových a jiných výhod.

☛ Význam pojmu veřejná prospěšnost je v České republice dosud nejednoznačný. Definice veřejné prospěšnosti je diskutována mnoho let. Jediný zákon, a to č.115/2001 Sb., o podpoře sportu, definuje sport jako veřejně prospěšnou činnost. Další zmínka je v zákoně o daních z příjmů, kde z titulu veřejné prospěšnosti je garantováno osvobození od daní. Není zde ovšem definice, ale výčet činností. Zákon o sdružování občanů nediferencuje mezi organizacemi, založenými za vzájemně prospěšným a veřejně prospěšným cílem. Narozdíl od Polska nebo Maďarska (viz Přehled 4 v příloze) v České republice stále čekáme na jakoukoli definici veřejně prospěšných služeb i celkovou definici veřejné prospěšnosti.

II. Data a fakta o neziskovém sektoru

V okamžiku, kdy nás začnou zajímat data o českém neziskovém sektoru, potřebujeme si ujasnit, co za neziskový sektor vlastně považujeme. Otázka definice neziskového sektoru je pro data a fakta klíčová. Jak jsme si řekli v první části studie, v Česku se objevují v zásadě tři hlavní definice neziskového sektoru.

- První od počátku 90. let používá Rada vlády pro nestátní neziskové organizace (tzv. úzká definice – nestátní neziskové organizace, NNO),
- druhá stojí za obvykle zveřejňovanými daty z Českého statistického úřadu a tzv. úzké definici se nejlépe blíží (tzv. neziskové instituce sloužící domácnostem, NISD);
- třetí se objevila v polovině 90. let v souvislosti s mezinárodním výzkumem Johns Hopkins University (tzv. široká definice neziskové instituce)⁷.

Data a fakta, která máme k dispozici, pochází z různých zdrojů a váží se k různým definicím neziskového sektoru.

V posledních letech nedisponujeme – kromě statistických údajů z národních účtů - žádnými souhrnnými daty o českém neziskovém sektoru. Prakticky všichni autoři, kteří zmiňují souhrnná data o neziskovém sektoru v České republice nebo uvádí mezinárodní srovnání, čerpají z komparativního výzkumu neziskového sektoru Johns Hopkins University⁸. Tato významná publikace se opírá o data dnes již deset let stará, z roku 1995. Je to však zatím jediný publikovaný zdroj o počtech zaměstnanců v neziskovém sektoru, včetně dělení podle oblastí činnosti, nebo o podílu na HDP. V údajích Českého statistického úřadu lze najít počty zaměstnanců i počty dobrovolníků v neziskových institucích stejně jako jejich podíl na produktu od roku 1998. ČSÚ je však samostatně zatím nesleduje a nepublikuje. Snaha o založení takzvaného satelitního účtu neziskového sektoru v národních účtech je právě snahou takové rutinní sledování neziskových institucí zavést.

⁷ Český statistický úřad také umí sledovat neziskové instituce v široké definici – jde o evropskou normu ESO; data v tomto profilu však normálně nepublikuje?

⁸ Anheirer, H. K., Salamon, L.M. et al. 1999. *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

II.1 Struktura neziskového sektoru

Počty NNO

Neziskové organizace existovaly také v období socialismu. Vedle oficiálních a polooficiálních organizací tu byly i organizace pohybující se na hranici nebo za hranicí legality. Společným jmenovatelem těchto organizací však bylo jejich zapojení do aktivit v mnoha oblastech, mezi jinými v oblasti kultury, sportu a volnočasových aktivit. Po roce 1989 došlo ve střední a východní Evropě k velkému rozvoji občanské společnosti, ke vzniku a zániku celé řady nových organizací i k transformaci celé řady původně masových organizací. V roce 1998 byl podíl starých organizací, založených do roku 1989, 26% a podíl nových organizací byl 74%⁹.

Počet nestátních neziskových organizací se po roce 1989 začal dramaticky zvyšovat. V roce 1990 existovalo 3 879 občanských sdružení a v roce 1992 to již bylo 15 393 sdružení¹⁰. Jejich počet se tedy za pouhé dva roky zvýšil asi čtyřikrát (a růst počtu neziskových organizací dále pokračoval). Vývoj počtu nestátních neziskových organizací za posledních sedm let ukazuje Tabulka 1. Vidíme tam razantní vývoj počtu neziskových organizací, a to nehledě na rezervu, se kterou musíme brát údaj o počtu občanských sdružení a jejich organizačních složek. Tyto typy organizací totiž podle zákona nemají povinnost odhlásit se po ukončení existence z registru Ministerstva vnitra a vzniká tak nadsazený údaj, podle některých odhadů asi o třetinu.

Tabulka 1: Vývoj počtu NNO v letech 1997 - 2003

Název	Počet jednotek ¹¹						
	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 ¹²	-	71	610	736	761	781	799
Zařízení církví	322	187	40	152	126	103	102
Církevní organizace	3 600	4 194	4 205	4 809	4 964	4 847	4 822
CELKEM NNO	66 633	73 642	74 705	75 058	79 867	85 354	86 336

Zdroj: ČSÚ Odbor gesčního zpracování, oddělení zpracování statistiky neziskových organizací, Brno (upraveno autorkou)¹³

Počet neziskových organizací můžeme také srovnávat podle jednotlivých krajů. Kraje se liší v řadě charakteristik – podle míry nezaměstnanosti, objemu HDP, počtu podnikatelů, procenta vysokoškoláků, podílu věřících, převahy politických stran nebo podle míry účasti v parlamentních volbách. Liší se také v počtu neziskových organizací (viz Tabulka 2). Vzhledem k tomu, že kraje se odlišují počtem obyvatel, je důležitý indikátor počtu neziskových organizací na 100 000 obyvatel. Tabulka 2 ukazuje, že většina krajů má asi 400 až 500 neziskových organizací na 100 000 obyvatel. Z toho na jedné straně vyčnívá Praha a

⁹ Frič, Pavol. 1998. *Aktivita a potřeby neziskového sektoru*. Praha: ICN a Agnes.

¹⁰ Zdroj: ICN, www.neziskovsky.cz.

¹¹ Český statistický úřad (odbor statistických registrů) provádí jednou za měsíc aktualizaci seznamu NNO v rámci aktualizace Registru ekonomických subjektů na základě seznamů, které mu zasílají rejstříkový soud, živnostenský úřad, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo kultury.

¹² Údaje o nadačních fondech byly zjišťovány až od roku 1998.

¹³ Tabulka plně odpovídá definici RNNO: obsahuje údaje ze sektoru 15 (NISD) a údaje některých OPS, sdružení a organizačních jednotek sdružení ze sektoru 11 (nefinanční podniky).

Středočeský kraj, kde je organizací výrazně více, a na druhé straně kraj Moravskoslezský, kde je neziskových organizací výrazně nejméně.

Tabulka 2: Počty NNO v jednotlivých krajích ČR v roce 2003

Kraj	Občanská sdružení		OPS		Nadace		Nadační fondy		Celkem
	počet	index	počet	index	počet	index	počet	index	
Hl. m. Praha	8 519	733	223	19	154	13	238	20	9 134
Jihočeský	3 187	510	67	11	14	2	72	12	3 340
Jihomoravský	4 989	445	120	11	41	4	100	9	5 250
Karlovarský	1 442	474	17	6	9	3	14	5	1 482
Královéhrad.	2 801	511	27	5	12	2	59	11	2 899
Liberecký	2 027	474	34	8	11	3	14	3	2 086
Moravskoslez.	2 543	201	74	6	17	1	71	6	2 705
Olomoucký	2 796	439	52	8	17	3	57	9	2 922
Pardubický	2 476	489	30	6	8	2	38	8	2 552
Plzeňský	2 657	484	36	7	12	2	20	4	2 725
Středočeský	6 570	582	52	5	17	2	34	3	6 673

Zdroj: ČSÚ cit. na stránkách ICN (www.neziskovsky.cz) Index: počet neziskových organizací na 100 000 obyvatel v daném kraji.

Při interpretaci těchto údajů je však potřeba zamyslet se nad tím, zda právě v Praze a Středočeském kraji nemůže být zvýšená tendence k rychlému vzniku malých občanských sdružení, vázaných na jeden cíl, která zanikají po jeho dosažení (ale v registru občanských sdružení zůstávají i nadále a tím nadehodnocují údaje). Naopak v krajích na Moravě, kde víme o převažujících tradičních hodnotách a rodinných vazbách a sítích solidarity, se může řada aktivit občanské společnosti odehrávat, aniž by proto nutně vznikala registrovaná sdružení. V Praze je také nejvyšší koncentrace vysokoškoláků v republice a my víme, že aktivitu v neziskových organizacích značně ovlivňuje míra vzdělanosti. Extrémně nízký údaj za Moravskoslezský kraj pravděpodobně vypovídá o slabém stavu občanské společnosti. Víme, že jde o strukturálně postižený region se značnou mírou nezaměstnanosti, kde také chybí tradiční hodnotové orientace, jinak typické pro Moravu.

Další pohled na počty neziskových organizací by mohl být podle oblasti jejich činnosti. Takový aktuální údaj nám zatím chybí. ČSÚ dodá počty NNO podle činnosti ve 2. fázi přípravy Zprávy (OKEČ). Orientačně uvádíme starší poměrová data z průzkumu neziskových organizací z roku 1998¹⁴ (Tabulka 3).

Tabulka 3: Počty neziskových organizací podle hlavní oblasti činnosti (údaje v procentech)

Rekreace, sport a tělovýchova	17
Sociální služby	15
Kultura a umění	14
Vzdělání a výzkum	13
Ekologie (životní prostředí)	9
Zdraví	8
Komunitní rozvoj a bytové hospodářství	5
Občanskoprávní a poradenská osvěta, ochrana práv člověka	4
Náboženství, církve	3
Mezinárodní aktivity	3
Odbory, profesní spolky a podnikatelská sdružení	3
Dobročinnost (charita)	2
Jiné	5

Členství v NNO

Členství obyvatel v neziskových organizacích se zjišťuje průzkumem populace a proto jde narozdíl od údajů o počtu NNO z registrů o aktuální údaj¹⁵. Počty neziskových organizací také nic nevypovídají o jejich velikosti a okruhu příznivců – zato údaj o členství nám tuto druhou stránku velikosti neziskového sektoru umí přiblížit. Podle posledního údaje z roku 2003¹⁶ je členem nějaké neziskové organizace téměř 56 % české dospělé populace. Nejvíce se respondenti podílejí na činnosti sportovních klubů (22 %) a zájmových organizací (19 %). Naopak nejméně se angažují v etnických organizacích a společenských hnutích, kde není ani jedno procento dotázaných. Zajímavé je srovnání s průzkumem členství v neziskových organizacích, který proběhl před pěti lety¹⁷. Tehdy uvedlo členství v neziskové organizaci 29% lidí. Rozdíl může být částečně způsoben tím, že se za pět let zvýšila znalost neziskových organizací v české populaci (a respondenti si proto uvědomují, že k neziskovým organizacím patří i různé zájmové spolky). Každopádně jde o pozorovatelný pozitivní trend.

Na základě výzkumu jsme schopni popsat, kteří lidé se v neziskových organizacích nejspíše angažují - záleží to na pohlaví, na velikosti místa bydliště, na věku a vzdělání. Více se angažují muži než ženy, obyvatelé Prahy, menších měst (5 až 15 tisíc obyvatel) a malých obcí (800 až 2 000 obyvatel), lidé s VŠ a SŠ vzděláním a v lidé produktivním věku 30 až 60 let. Víme také, že naopak mezi méně angažované patří nevoliči (tedy lidé, kteří uvedli, že se nezúčastnili voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v roce 2002).

Nová data o členství, aktuální za rok 2004 může poskytnou NROS v červnu 2004.

¹⁴ Frič, Pavol. 1998. *Aktivity a potřeby neziskových organizací v ČR*. Praha: ICN a Agnes. Upraveno autorkou – zaokrouhlení na celá procenta.

¹⁵ Zdroje zkrslení tohoto údaje jsou zase jiné - lidé nemusí pochopit, na co se jich tazatel ve výzkumu ptá (co je to nezisková nebo dobrovolná organizace), mohou si vymýšlet, mohou zapomenout.

¹⁶ Šetření Sociologického ústavu AV ČR a Centra pro výzkum veřejného mínění, který se uskutečnil na reprezentativním vzorku populace ČR starší 15 let v termínu 23.-30.6.2003. Výzkum byl proveden v rámci projektu „Způsoby a efektivnost zprostředkování zájmů mezi jedinci, sociálními skupinami a státem“ podpořeném MPSV ČR v rámci programu Moderní společnost a její proměny – MS 5.).

¹⁷ Frič, Pavol. 1998. *Aktivity a potřeby neziskových organizací v ČR*.

II.2 Ekonomika neziskového sektoru

Podíl na HDP

Hrubý domácí produkt vytvořený neziskovými institucemi sloužícími domácnostem, se na celkovém HDP za národní hospodářství (tedy za souhrn všech institucionálních sektorů) podílí velmi nevýrazně. Tento podíl se téměř nezvyšuje, tvoří cca **0,35 % celkového HDP** (viz Tabulka 4). Proto význam neziskových institucí spočívá jinde než v tržní produkci. Vždyť například výdaje našich domácností pouze za cigarety jsou výrazně vyšší než veškeré služby poskytované domácnostem neziskovými institucemi. Výroba cigaret a jiných tabákových výrobků v jediné naší továrně se tak podílí na tvorbě hrubého domácího produktu více než celý neziskový sektor.

Tabulka 4 Podíl neziskových institucí sloužících domácnostem na tvorbě HDP¹⁸

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

Je zcela evidentní, že **význam neziskového sektoru nelze měřit pouze statistickými ukazateli**. Všichni asi vnímáme, že význam neziskových institucí sloužících domácnostem a jejich vliv na stav a vývoj celé společnosti je větší než je výše jimi vynaložených provozních nákladů. Podobně i význam dalších neziskových organizací, tj. například politických stran nebo církví a náboženských společenství, je asi těžko měřitelný vynaloženými náklady.

Neziskové instituce poskytují své služby domácnostem převážně bezplatně, nebo za ekonomicky nevýznamné ceny. Z tohoto důvodu se objem poskytovaných služeb měří nikoliv dosaženými tržbami, ale objemem vynaložených nákladů. **Neziskový sektor je spíše spotřebitelem a o jeho podílu na ekonomice tak více vypovídá strana užití důchodu než strana produkce.** Podíl sektoru NISD na konečné spotřebě celé ekonomiky je výrazně vyšší než vyprodukovaná hodnota tohoto sektoru. V roce 2001 byl podíl NISD na produkci (hrubá přidaná hodnota) 0,36 % zatímco podíl na konečné spotřebě byl **0,74%**, tedy asi dvakrát větší.

Pokud bychom opustili užší vymezení neziskového sektoru jako NNO (resp. jako NISD) a vzali v úvahu neziskový sektor jako celek, byl by podíl na HDP ještě asi dvakrát vyšší. Neziskový sektor produkuje větší výkon také díky práci dobrovolníků, která se však v ekonomických ukazatelích obvykle započítává. Celkový podíl neziskového sektoru včetně imputované práce dobrovolníků byl v roce 1995 odhadnut na **2,2% HDP¹⁹**. Pro srovnání, podíl neziskových organizací na HDP v roce 1995 činil 2% v Itálii, 3,3% ve Francii, 3,6% v Německu a 4,8% ve Velké Británii.

Podíl na zaměstnanosti

¹⁸ Údaje o nestátních neziskových organizacích (NNO) ČSÚ nesleduje, proto zde uvádíme čísla za neziskový sektor sloužící domácnostem (NISD).

¹⁹ Anheirer, H. K., Salamon, L.M. et al. 1999. *Global Civil Society*.

V posledních patnácti letech se neziskový sektor ve všech evropských zemích významně rozrostl. V pětiletém srovnání (1990 – 1995) došlo k nárůstu o 20 – 30%²⁰, což je vysoko nad růstem ekonomiky jako celku. Důvodem je všeobecná expanze sektoru služeb. Například v Německu zaměstnává neziskový sektor asi 5% pracovních sil, z nichž 70% pracuje v oblasti zdravotní péče a sociálních služeb. V Rakousku zaměstnává 6% zaměstnanců, z nichž 53% je v sektoru sociálních služeb. Mnoho dobrovolných organizací a nadací je také ekonomicky aktivní, prodávají produkty, poskytují placené služby a vytvářejí přebytky, které znovu investují (tzv. sociální podnikání). V Evropské unii nabízí mnoho dobrovolných organizací a nadací vzdělávací programy pro nezaměstnané. Občanský sektor tedy přispívá k zaměstnanosti a ekonomickému růstu.

Český statistický úřad uvádí za rok 2002 celkem **35 158** zaměstnanců pracujících v neziskových organizacích vymezených dle RNNO²¹. Za stejné období bylo v České republice 5 139 tisíc ekonomicky aktivních obyvatel, což pro neziskový sektor znamená podíl **0,68%** na ekonomicky aktivních obyvatelích. Pro širěji definovaný neziskový sektor a při započtení dobrovolnické práce by tento ukazatel mohl vzrůst asi na **2%**²², což lze pozorovat i v ostatních zemích (Graf 1 - příloha).

Orientační přehled o procentech lidí, zaměstnaných v jednotlivých oblastech činnosti neziskového sektoru, poskytuje Tabulka 5²³. Podobný přehled jsme zde již měli, týkal se počtů organizací, existujících v různých oblastech. Nyní jde o přehled počtu zaměstnanců a dobrovolníků v různých oblastech. Oblasti, které zaměstnávají nejvíce lidí, můžeme považovat za největší oblasti neziskového sektoru u nás²⁴.

Tabulka 5 Podíl lidí zaměstnaných/dobrovolníků v neziskovém sektoru podle oblastí

Oblast činnosti	Zaměstnanci (FTE ²⁵) %	Dobrovolníci (FTE) %
Kultura, sport a volný čas	29	40
Vzdělávání a výzkum	14	3
Zdraví	13	8
Hospodářská a profesní sdružení, odbory	12	2
Sociální služby	11	15
Komunitní rozvoj a bydlení	7	5
Náboženské společnosti a církve	5	10
Životní prostředí	4	9
Ochrana práv a obhajoba zájmů, politika	3	4
Filantropie a dobrovolnictví	2	2
Mezinárodní aktivity	1	2

²⁰ Studie University Johnse Hopkinse (Anheier, Salamon) In: Zpráva Evropské komise (1995) Communication from the Commission on Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe. Brusel: Evropská komise. <http://www.karl.aegee.org/euro-lib.nsf>.

²¹ Fyzicky nebo úvazky?

²² Anheier, H. K., Salamon, L.M. et al. 1999. *Global Civil Society*.

²³ Anheier, HK, Salamon, L.M., et al. 1999. . *Global Civil Society*.

²⁴ Údaje o počtech zaměstnanců a pravděpodobně i o počtech dobrovolníků bychom mohli zjistit z ČSÚ, jak za NISD, tak za NI. Pravděpodobně by také šel zjistit jejich podíl podle jednotlivých odvětví činnosti. Byla by to samostatná zakázka, protože tyto údaje ČSÚ běžně neanalyzuje?

²⁵ FTE (full-time employment) = plný pracovní úvazek

Struktura neziskového sektoru je v každé zemi trochu jiná. Výzkum Johns Hopkins University ukazuje, že v některých zemích převažuje oblast sociálních služeb (Rakousko, Německo, Španělsko nebo Francie), jinde oblast zdraví (Nizozemí nebo Spojené státy) a jinde oblast vzdělání (Belgie). V neziskovém sektoru postkomunistických zemí (ČR, Slovensko, Rumunsko nebo Maďarsko) naopak převažuje oblast sportu, kultury a volného času! Zatímco v zemích západní Evropy pracuje v oblasti sociálních služeb téměř třetina lidí neziskového sektoru, v postkomunistických zemích střední Evropy to je v průměru jen 12%. Naopak oblasti kultury, sportu a volného času se v neziskovém sektoru postkomunistických zemí věnuje 35% lidí, kdežto v zemích západní Evropy jen 10%. Pravděpodobně jde o dědictví komunistického režimu, který umožnil fungování spolků jen v oblasti sportu a volnočasových aktivit, zatímco všechny sociální služby zajišťoval stát. Od roku 1995, ze kterého pochází data, se situace mohla částečně změnit.

Dary a dobrovolná práce

Dárčovství a dobrovolnictví neodmyslitelně patří k neziskovému sektoru. Dobrovolná práce je vyjádřením ochoty pracovat zadarmo pro druhé, ale může být také – jak jsme právě viděli – vnímaná jako příspěvek neziskového sektoru k ekonomice země. V roce 1999 se dobrovolné práci věnovalo 8% obyvatel. Jeden dobrovolník v tomto roce v průměru odpracoval 341 hodin. (Nejvíce pracovali dobrovolníci v sociální oblasti – pracovalo zde 37% dobrovolníků a také odpracovali nejvíce hodin. Druhý nejvyšší podíl dobrovolníků pracoval v oblasti sportu a rekreace - 17%²⁶). Podobné výsledky přináší průzkum z roku 2003, podle kterého některé neziskové organizaci pomohlo 35% lidí a z toho 28% věnovalo svoji práci – tedy téměř 10% populace²⁷.

Podle údajů z Českého statistického úřadu (za NISD) v roce 2002 dobrovolně pracovalo 504 759 lidí, což je asi desetina ekonomicky aktivní populace. Počet dobrovolníků byl v tomto roce více než dvakrát vyšší než v roce předchozím; důvodem byly asi povodně, které zasáhly Českou republiku v srpnu toho roku. Podobně druhý nejvyšší počet dobrovolníků byl zaznamenán v roce 1999 – opět povodňový rok (303 262 dobrovolníků). Údaje za rok 2003 nejsou ještě k dispozici.

V roce 1999 činil podíl dárců v české populaci 43%, většina lidí přitom volila jednu strategii – buď darovali peněžní dar (24%) nebo nepeněžní dar (28%); nepeněžní dárčovství mírně převažovalo. Jeden dárců dal v tomto roce v průměru 1 396 korun. Nejvyšší průměrné částky dobročinných příspěvků směřovaly v roce 1999 do oblasti sportu a rekreace. Dárčovství závisí ze všeho nejvíce na vzdělání – mezi vysokoškoláky je 61% dárců a mezi lidmi se základním vzděláním 25%²⁸. K oběma tématům bude mít NROS nové výsledky v červnu 2004.

²⁶ Frič, Pavol. 2000. *Dárčovství a dobrovolnictví v České republice*. Praha: NROS a Agnes.

²⁷ Šetření Sociologického ústavu AV ČR a Centra pro výzkum veřejného mínění (červen 2003).

²⁸ Frič, Pavol. 2000. *Dárčovství a dobrovolnictví*.

II.3 Financování neziskového sektoru

II.3.1 Financování neziskového sektoru z veřejných rozpočtů

Neziskový sektor ve všech zemích světa získává část svých zdrojů z veřejných financí, zjednodušeně „od státu“. Míra, do které je neziskový sektor finančně podporovaný z veřejných financí, je v každé zemi různá. Mezinárodní výzkum ukazuje, že v zásadě můžeme země rozdělit do **dvou velkých skupin**. V jedné **převažují státní zdroje** pro neziskový sektor (Německo, Rakousko, Francie, Nizozemí, Belgie, Irsko, Velká Británie) a ve druhé jsou hlavním zdrojem příjmů neziskového sektoru **poplatky za služby a členské příspěvky** (Spojené státy, Španělsko, Slovensko, Maďarsko, Česká republika). V Německu je neziskový sektor do značné míry závislý na státu - 64% financí přichází z veřejných zdrojů (státní příspěvky, veřejné zakázky). **V České republice je to 39%** (viz Graf 2 v příloze²⁹). Nové údaje za Českou republiku, které by umožnily odhadnout podíl státního financování na zdrojích neziskového sektoru v současné době, bohužel nemáme.

Státní dotační politika vůči NNO je v České republice ukotvená v zásadách pro poskytování dotací ze státního rozpočtu nestátním neziskovým organizacím podle usnesení vlády České republiky 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 právnickým osobám a dalším právnickým 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. Na čerpání dotace však není právní nárok.

V České republice v roce 2003 poskytovaly neziskovým organizacím dotace ministerstva i krajské a obecní rozpočty. Celková částka dotací ze všech úrovní veřejných rozpočtů v roce 2003 dosáhla **5 409 381 tisíc korun**. Ministerstva v roce 2003 poskytla **3 318 182 tisíc korun**. Ve srovnání s předchozími roky to znamená každoroční zvýšení přibližně o 15%. Od roku 1999, tedy během 4 let, se celková poskytnutá částka zvýšila o 75%. Dosud jednoznačně převažuje centralizovaný charakter podpory NNO a finanční prostředky ze státního rozpočtu jsou dominantní. Z krajských rozpočtů dostaly neziskové organizace v roce 2003 jen pětinu toho, co z rozpočtů ministerstev, tedy **634 511 tisíc korun** a z rozpočtů pověřených obcí III. stupně získaly **956 689 tisíc³⁰**.

Na prvním místě byla v roce 2003 – podobně jako v předchozích letech – činnost v **oblasti sportu a tělovýchovy**, na kterou veřejné rozpočty neziskovému sektoru přispěly 2 022 044 tisíc korun, tedy **37%** z veřejných rozpočtů! Na druhém místě byla podpora činnosti v oblasti sociálních služeb - 1 632 129 tisíc korun, tedy 30%, a na třetím místě oblast rozvoje kultury a záchrany kulturního dědictví – 703 573 korun, tedy 13%. Dohromady tyto tři oblasti dostanou 80% prostředků, které jdou z veřejných rozpočtů do neziskového sektoru. Tabulka 6 ukazuje rozdělení dotací z různých úrovní veřejných rozpočtů na konkrétní oblasti činnosti neziskového sektoru.

²⁹ Anheirer, H. K., Salamon, L.M. et al. 1999. *Global Civil Society*.

³⁰ Centrum pro výzkum neziskového sektoru (CVNS). 2004. *Rozbor financování nestátních neziskových organizací z vybraných veřejných rozpočtů v roce 2003. Předběžné výsledky*.

Tabulka 6: Dotace na hlavní oblasti neziskového sektoru z různých úrovní veřejných rozpočtů v roce 2003 (%)³¹

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

Celkovou výši dotací do neziskového sektoru podle jednotlivých krajů vidíme v tabulce 7.

Tabulka 7: Dotace (neinvestiční a investiční) podle jednotlivých krajů³²

Kraj	CELKEM (v tis. Kč)
Hlavní město Praha	239 876
Jihočeský	31 086
Jihomoravský	60 407
Karlovarský	6 008
Královéhradecký	21 212
Liberecký	9 216
Moravskoslezský	45 295
Olomoucký	46 355
Pardubický	20 103
Plzeňský	7 417
Středočeský	68 162
Ústecký	41 532
Vysočina	21 391
Zlínský	16 451
CELKEM	634 511

³¹ CVNS. 2004. *Rozbor financování nestátních neziskových organizací z vybraných veřejných rozpočtů*. Upraveno autorkou – procenta zaokrouhlena na jedno desetinné místo vzhůru.

³² CVNS. 2004. *Rozbor financování nestátních neziskových organizací z vybraných veřejných rozpočtů*.

V souvislosti s veřejnými zdroji stojí za zmínku výjimečný počín z počátku 90. let, kterým byl ustaven takzvaný **Nadační investiční fond (NIF)**, který vydělil 1% akcií z privatizace na financování nadačního sektoru. NIF byl v době zrodu vnímán jako částečná kompenzace nadacím za zabavené majetky a přerušení existence valné většiny z nich během období komunismu. Cílem bylo podpořit finanční nezávislost nadací, aby se mohly podílet na rozvoji občanské společnosti. Vytvořením mechanismu rozdělení prostředků z NIF byla pověřena Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. Na základě jejího doporučení schválila vláda a Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR usnesení o rozdělení prostředků NIF ve dvou etapách. V první etapě byla uzavřena smlouva s 38 nadacemi a ve druhé s 64 nadacemi. Celkem byla v letech 1999 - 2003 rozdělena 1 miliarda a 882 miliónů korun 73 nadacím (tj. asi jedna třetina ročních dotací neziskovému sektoru z veřejných rozpočtů).

Daňové asignace

Jedním z institutů, které se někdy pojí s neziskovým sektorem, jsou daňové asignace. Daňové asignace znamenají rozhodnutí daňového poplatníka o tom, které neziskové organizaci povinně umístí dílčí část ze své daňové povinnosti. Každý poplatník daně z příjmů fyzických osob může poukázat obvykle 1 –2 procenta ze zaplacených daní vybrané veřejně prospěšné organizaci. Organizace obdrží daňovou asignaci jen v případě, že prokáže splnění určitých kritérií (například existence po dobu nejméně 2 let, bezdlužnost, zaplacení správního poplatku apod.) V České republice byl v roce 2001 Poslanecké sněmovně Parlamentu předložen návrh na vydání zákona o určení části výnosů daně z příjmů fyzických osob pro dobročinné účely (zákon o asignacích). Návrh nebyl přijat, byl však předložen nový návrh. Daňové asignace, při nichž lidé adresně rozhodnou, na co jejich peníze jdou, podle předkladatelů zákona vytváří kultivovanou možnost zapojení občanů do veřejné politiky a do politického spolurozhodování o tom, co je veřejný zájem.

Z fiskálního hlediska je daňová asignace dalším zdrojem financování nestátních neziskových organizací. 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. Je však třeba vzít v úvahu, že daně mají nejen své ekonomické, ale také sociální a politické cíle. Předpokládá se, že daňovými asignacemi se státní podpora dostane mezi větší počet neziskových organizací, bude rovnoměrněji rozložená po území státu a dostane se i k organizacím, které potřebují menší částky. Podle předběžných odhadů při předpokladu, že bude asignovat 1 milión 400 tisíc lidí (tj. 30 % zaměstnaných) 300 miliónů Kč³³.

Pozitivním přínosem daňových asignací může být přísun finančních zdrojů do neziskového sektoru, ale také vznik mnohem užších vazeb mezi neziskovými organizacemi a společností. Neziskové organizace se o obsahu a prospěšnosti své činnosti snaží mnohem intenzivněji komunikovat i se svými nečleny a širokou veřejností. Pozitivní efekt tak vzniká i pro celý neziskový sektor, který se pro veřejnost stává srozumitelnější. Hlavními pozitivy daňových asignací jsou bezesporu zprůhlednění činnosti NNO na všech úrovních, zvýšení jejich důvěryhodnosti a posílení informovanosti a aktivního zájmu občanů o neziskové organizace.

Daňové asignace mohou mít i negativní dopady. Má-li nahradit přerozdělení prostředků z veřejných rozpočtů ve formě dotací přímým tokem peněz, ztrácí se tím do určité míry veřejná kontrola, jak cílová skupina s prostředky hospodaří. Jsou popsány i teorie, že zavedení

³³ Náklady na poukázání daňových asignací by činily 17 miliónů Kč. Náklady by mohly být minimalizovány zavedením správního poplatku pro neziskové organizace při prokazování oprávněnosti být příjemcem daňových asignací.

daňové asignace vede i k mírnému zvýšení daňové sazby, neboť do státního a dalších veřejných rozpočtů se dostává méně zdrojů. Můžeme si také klást otázku, zda daňové asignace neznevýhodní ty organizace, které oslovují menší skupinu lidí nebo neměly na reklamní kampaň. Assignace by také neměly posloužit jako zavádějící argument k tomu, že se budou snižovat přímé dotace z rozpočtu. Z výchovného hlediska jsou daňové asignace na jednu stranu přínosem (viz výše), ale na druhou stranu nastolují spornou situaci, kdy daňový poplatník „dává“ neziskové organizaci peníze, které však již ze zákona patří státu (nedává tedy ze „svého“). Dává jednotlivci i stát, ale oba jen jedny peníze.

Možnost poukazovat určité procento z daně fyzických osob mají občané Maďarska od roku 1996, Slovenska od roku 2001 a Litvy od roku 2003, Polsko a Rumunsko budou mít možnost využít daňové asignace v roce 2005 (viz Přehled 5 v příloze). Daňové asignace jako princip fungují řadu let i v některých zemích Evropské unie, v Itálii, Španělsku a Německu. V těchto zemích slouží daňové asignace jako nástroj financování církevních aktivit, nicméně např. ve Španělsku může daňový poplatník asignovat i na účely sociální, kulturní a výchovné povahy. Procentuálně výše asignované částky nepřekračuje 1% ze zaplacené daně.

II.3.2. Financování neziskového sektoru mimo veřejné rozpočty

Podle dat z roku 1995 byl neziskový sektor v České republice financován převážně z poplatků (členské poplatky, poplatky za služby placené přímo klientem, příjem za prodej zboží a služeb souvisejících i nesouvisejících s hlavním posláním organizace), bylo to 47%. Podíl veřejných rozpočtů na financování byl 39% a podíl filantropie (individuální dárcovství, soukromé nadace, podnikové dárcovství a nadace) 14%³⁴. Novější údaje bohužel nemáme a je možné, že za posledních deset let – spolu s růstem neziskového sektoru i s evidentním růstem financování z veřejných rozpočtů – se Česká republika přiblížila modelu, který je v západní Evropě nejčastější, tedy převaze financování neziskového sektoru z veřejných zdrojů. Zde se zaměříme na tři velké zdroje mimo veřejné rozpočty – příspěvky z nadací a nadačních fondů (včetně firemních nadací), firemní dárcovství a příjmy z hazardních her. Stranou tedy zůstává problematika zdrojů z prodeje služeb, individuálního dárcovství (které jsme krátce pojednali v jedné z předchozích částí) a daňových asignací (viz část právní prostředí, daňová problematika).

Nadace a nadační fondy

Původní ustanovení hospodářského zákoníku bylo v roce 1990 za tímto účelem při velké novelizaci občanského zákoníku nahrazeno ucelenější úpravou s tím, že brzy bude následovat komplexní zákon o nadacích. Na tento zákon se však nakonec čekalo více než pět let. Benevolentní právní úprava občanského zákoníku umožňovala nadacím vzniklým po roce 1989 vykonávat nejrůznější druhy aktivit, které často vedly k prohospodaření nadačních peněz a na zcela jiné účely, než na které byly vybírány. Nový nadační zákon 227/97 Sb. na tuto situaci zareagoval zpřísněním podmínek pro obligatorní výši nadačního jmění. Stávajícím nadacím umožnil přeregistraci na nadace nebo nadační fondy podle uvedeného zákona, přeměnu na obecně prospěšnou společnost, popřípadě na základě rozhodnutí statutárního orgánu vstoupit do likvidace. Lhůta pro tyto právní úkony byla stanovena na 12 měsíců ode dne účinnosti zákona. To znamená, že od roku 1999 už nadace, které nesplňovaly podmínky dané novým zákonem, přestaly existovat. Koncem roku 1997 bylo registrováno 5 229 nadací, ke konci roku 1999 jich bylo už jen 272, ostatní se buď transformovaly na jinou právní formu, nebo zanikly.

³⁴ Anheirer, H. K., Salamon, L.M. et al. 1999. *Global Civil Society*.

Za rok 2002 rozdělilo 95 největších nadací celkem více než **590 000 tisíc korun** formou nadačních příspěvků (grantů)³⁵. To však stále není ani 20% toho, co ročně přidělí neziskovému sektoru ministerstva. V roce 2003 se objem prostředků mírně zvýšil oproti minulému roku³⁶. Prostředky na nadační příspěvky získaly nadace převážně z darů od právnických a fyzických osob, veřejných sbírek a benefičních akcí a též z výnosů z nadačního jmění. Nejvíce podporované oblasti jsou, podle objemu přidělených prostředků³⁷, děti, mládež a volný čas (19%), vzdělávání (18%), kultura (18%), zdravotní oblast (15%) a sociální a humanitární oblast (12%). U těch nadací, které mají finanční zdroje ze zahraničí, nacházíme také podporu okrajovějších témat, jako jsou lidská práva, rozvoj neziskového sektoru a podpora profesionality NNO.

Tabulka 8: Růst nadačního jmění v letech 1998-2003³⁸

ROK	NADAČNÍ JMĚNÍ (v tis. Kč)	RŮST JMĚNÍ (v %)
1998	1 204 323	
1999	1 693 723	41
2000	2 267 871	34
2001	2 311 143	2
2002	3 155 633	37
2003	3 759 030	19

Tabulka 8 ukazuje, že nadační jmění se za posledních šest let ztrojnásobilo. CVNS uvádí k roku 2002 celkový majetek nadačních subjektů – tj. nadační jmění plus ostatní majetek nadací a nadačních fondů - ve výši **5 048 645 tisíc korun**³⁹. Tato síla nadací je však nesrovnatelná se státním rozpočtem (veškerý majetek českých nadačních subjektů je menší, než roční příspěvek neziskovému sektoru z veřejných rozpočtů).

Firemní dárcovství

Nejméně polovina významných firem (českých i se zahraničním kapitálem) spolupracuje s neziskovými organizacemi. Podpora má nejčastěji formu finanční nebo darování výrobků. V případě podporovaných organizací se většinou jedná o organizace zaměřené na děti nebo postižené, výjimečně pak organizace zaměřené na ochranu přírody. Kontroverzní témata (duševně nemocní, domácí násilí, staří lidé) byla ojedinělá.

Mezi nové trendy ve firemním dárcovství patří například získávání finančních prostředků mezi svými zaměstnanci (prostřednictvím sbírky mezi zaměstnanci nebo tzv. matchingových fondů) nebo založení vlastní nadace nebo nadačního fondu. Významní firemní dárci již také přistupují k dlouhodobé spolupráci s neziskovou organizací, jejíž program či aktivity pak podporují několik let. Nezisková organizace 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 neziskovými organizacemi zatím veřejně deklaruje asi 20 firem a jedná se o velké firmy se zahraničním investorem nebo firmy, které jsou součástí nadnárodní korporace.

Mezi významnými firemními dárci je možné definovat kategorie podle objemů ročně poskytnutých prostředků v rámci dárcovství. Do 5 milionů korun dávají společnosti jako

³⁵ U ostatních nadací se jedná o minimální částky, neboť dle hrubého odhadu lze říci, že nejméně 90% je rozděleno nadacemi, které mají celostátní působnost a jsou buď registrovány v Praze či v Brně (cca 30 nadací).

³⁶ Detailní údaje za rok 2003 budou k dispozici v červenci 2004

³⁷ Výroční zprávy 2002 a 2003.

³⁸ 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.

³⁹ Zdroj: *Ekonomika nadačních subjektů v ČR*, předběžné výsledky, CVNS.

Metrostav nebo Hewlett Packard, kolem 7 milionů korun například společnost Johnson & Johnson. Příspěvky ve výši kolem 10 milionů korun a více dávají firmy skupiny PPF, Plzeňský Prazdroj, Eurotel nebo Phillip Morris. Česká spořitelna v roce 2003 rozdělila přes 20 milionů korun⁴⁰.

Firemní nadace a nadační fondy

K červnu 2003 bylo registrováno celkem 362 nadací, z nich je **podnikových nadací 20**, tedy 6%. První firemní nadace byla registrována v červenci 1998⁴¹. Průměrná výše nadačního jmění u firemní nadace se pohybuje okolo 14 040 tisíc korun, přičemž nejvyšší nadační jmění uvádí Nadace České spořitelny (250 500 tisíc korun) a drtivá většina udržuje výši v zákonem stanovené limitní hodnotě 500 tisíc korun. Výraznou roli hraje u firemních nadací český kapitál - v českých rukou je totiž největší počet mateřských firem zakládajících firemní nadace. Firemní nadace každoročně rozdělí řádově **30 milionů** korun. Mezi největší firemní nadace patří Nadace Eurotel a Nadace Preciosa, jejichž podpora nestátním neziskovým organizacím se pohybuje kolem 10 milionů korun ročně. Většina firemních nadací má celorepublikové působení. Uplatňují spíše reaktivní přístup a grantové řízení vypisují jen zří z nich. Mezi nejčastěji podpořené oblasti patří oblast zdraví (21%), vzdělávání a školství (21%), sociální oblast (13%) a kultura (13%).

V současnosti je registrováno **59 nadačních fondů** jejichž zřizovatelem je firma, což je 6% z celkového počtu všech nadačních fondů v České republice. Průměrná výše majetkového vkladu firemních nadačních fondů činí 902 tisíc korun. Objem poskytovaný ze zdrojů firemních nadačních fondů je zatím prakticky nezjistitelný, nedosahuje však objemu rozděleného firemními nadacemi. Stejně jako v případě firemních nadací i u podnikových nadačních fondů hraje zásadní roli český kapitál. Podle údajů z obchodního rejstříku se pouze výjimečně jedná o zahraničního zřizovatele. Nadační fondy rozdělují prostředky především do oblastí vzdělávání a školství (25%), sociální (22%) a zdravotní oblast (21%) a kultura (12%).

Zdroje z hazardních her

Většina zemí loterie a hazardní hry povoluje a zároveň je upravuje samostatným zákonem, který určuje za jakých podmínek mohou být hazardní podniky provozovány. Loterijní zákony jsou v jednotlivých zemích velmi odlišné, ale podmínka pro povolení živnosti je stejná: Jako kompenzaci nulovému společenskému 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 potom v každé zemi liší. Loterie přitom mohou být významným zdrojem financí pro neziskový sektor.

Holandsko: 20% z příjmů státní loterie proudí do státního rozpočtu a stát je dále využívá na charitativní projekty. Soukromé loterie odvádí peníze do nezávislých nadací, vybraných ve výběrovém řízení, které zdroje dále rozdělují. Dnes je v Holandsku vůbec největším privátním dárcem na veřejně prospěšné aktivity Poštovní loterie, založená v roce 1989. Celých 60% jejich příjmů (opravdu příjmů a ne zisku) proudí na projekty neziskových organizací. Zbývajících 40% příjmů Poštovní loterie se dělí mezi výhry, provozní náklady, loterijní daň a zisk provozovatele.

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. O úspěšnosti loterie vypovídá i to, že od dubna do roku 2003 přinesla do loterijního fondu 12 miliard liber. I běžný občan, který se nezajímá o čísla, nemůže přehlédnout například řadu

⁴⁰ Přesný údaj o rozsahu firemního dárcovství přinese průzkum firemního dárcovství (Fórum dárců) v červenci 2004.

⁴¹ Celkový objem jmění firemních nadací bude znám v červenci 2004 (Fórum dárců).

památek, které byly v uplynulých pěti letech opraveny z loterijních peněz. Pomocí loterie stát vyřešil problém financování veřejně přínosných projektů, na které chyběly peníze.

V České republice funguje jediná loterie s celostátní působností – Sazka. Snahy o spuštění jiných loterií skončily nezdarem. Sazka odvádí povinnou část zisku, která se odvíjí od každoročně narůstajícího zisku společnosti a je rok od roku vyšší. V současnosti Sazka odvádí výrazně více než podle zákona musí (například v roce 2002 odvedla 1 miliardu, což je o 331 milionů více než jí ukládá zákon). Povinný odvod se vypočítává podle výše výtěžku provozovatele. Výtěžek tvoří součet částek vsazených do všech her od kterého jsou odečteny výhry, správní a místní poplatky a náklady státního dozoru. Zákonem stanovený odvod na veřejně prospěšné aktivity tvoří 6%-20% výtěžku provozovatele. Například Sazka odvádí 20% části výtěžku. Odvod na veřejně prospěšné účely si mezi sebe rozdělují převážně akcionáři Sazky - občanská sdružení se sportovním zaměřením. Majoritní podíl akcií vlastní Český svaz tělesné výchovy a sportu (téměř 68%) a druhým největším akcionářem je Česká obec sokolská (13,5%). Sazka v malé míře a nesystematicky přispívá i do zdravotní oblasti a na kulturu. V roce 2002 odvedla svým akcionářům celkem jednu miliardu korun.

Tabulka 9: Čistý zisk Sazky, a.s., a povinný odvod na veřejně prospěšné účely – sport

Tisíce Kč/rok	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Čistý zisk	928 794	1 038 249	1 073 196	1 133 957	1 201 578	1 400 000
Odvod celkem	838 062	860 000	901 000	960 000	1000 000	přes 1 mld.
Z toho sport	824 175	860 000	898 268	960 000	1000 000	Není znám
Ostatní	13 887	0	2 732	0	0	Není znám

Zdroj: výroční zprávy společnosti Sazka a.s., rok 2003 odhad CRA Rating Agency

V České republice zatím existuje jen jedna celostátní loterie. Přitom se rok od roku zvyšují částky, které jsou lidé připraveni vsadit do hazardních her (viz Tabulka 10). V roce 1999 obyvatelé ČR utratili na hazardních hrách přes 50 miliard korun a o tři roky později již téměř 70 miliard. Z toho vyplývá, že zde existuje potenciální prostor pro zavedení další, charitativní loterie, jejíž výnosy by nemusely být určeny jen na sport, jako je tomu u Sazky.

Tabulka 10: Částky vsazené v různých typech hazardních her (1999 – 2002)

Miliardy Kč/rok	1999	2000	2001	2002
Loterie	5,9	6,9	6,1	6,8
Kursově sázky	4,1	6,8	8,1	9,5
Kasina	9,4	10,6	10,6	10,1
Výherní automaty	31,0	35,5	38,3	41,2
Ostatní	0,4	0,7	1,1	2,3
Celkem	50,8	60,5	64,2	69,9

Zdroj: Ministerstvo financí ČR

Částka, kterou ze zákona povinně odvádějí provozovatelé loterií a jiných podobných her (kasina, výherní hrací přístroje, kursově sázky a další) na „veřejně prospěšné projekty“, v roce 2002 převyšovala 1, 858 miliardy korun. O jedné miliardě ze Sazky rozhodují akcionáři Sazky a tato částka vstupuje do oblasti sportu. Avšak to, jak je využita částka více než tři čtvrtiny miliardy, určená na veřejně prospěšné projekty od provozovatelů ostatních hazardních her, je informace centrálně nezjistitelná. Provozovatelé výherních hracích přístrojů odvádějí částku určenou na veřejně prospěšné projekty obci, na jejímž území jsou automaty provozovány. Obce často používají peníze ke správě obecního zařízení. Jen výjimečně vypisují na užití peněz výběrové řízení (například Praha 5 rozděljuje ročně částku 3 miliony ve

výběrovém řízení mezi projekty nevládních organizací). Provozovatelé loterií, kteří získali licenci od Ministerstva financí, o využití povinného odvodu na veřejně prospěšné projekty rozhodují dokonce sami. Ministerstvo eviduje u každého provozovatele doložení využití těchto peněz, centrální databáze příjemců však vedena není. To vede nejen k nízké míře kontrolovatelnosti reálného využití těchto finančních prostředků, ale též k absenci jakékoli strategie a transparentnosti využití peněz.

V létě 2003 zjišťovalo Fórum dárců, jakým způsobem nakládají provozovatelé loterií a jiných podobných her s povinným odvodem určeným na realizaci veřejně prospěšných projektů. Výsledky shrnuje následující tabulka.

Tabulka 11: Využití odvodu loterií a jiných podobných her na veřejně prospěšné projekty (2002)

Celkem (tisíce Kč)	1 858 200	„veřejně prospěšné projekty“
Sazka	1 000 000	sport
Automaty	450 000	o využití rozhodují obce
Ostatní hazard	408 200	informace nepřístupné

Zdroj MF ČR a výroční zpráva společnosti Sazka, a.s.

Miliarda korun jde na sport, ale částka 858 milionů - o jejímž přesném využití nic nevíme - je skoro o polovinu vyšší, než vše, co mohou neziskovému sektoru ročně rozdělit české nadace! Jistě by stálo za úvahu, jestli není možné strategičtější a průhlednější využití těchto prostředků.

Podnikání a neziskový sektor

Podnikání je další z možností, jak mohou neziskové organizace samy získávat prostředky na svoji činnost. V evropských zemích jsou pravidla ohledně podnikání neziskových organizací různá, známý je koncept sociálního podnikání.

Maďarsko: Neziskové organizace jsou oprávněné vyvíjet podnikatelské aktivity, pokud nejsou založené výhradně za účelem podnikání. Veřejně prospěšné organizace mohou vykonávat podnikatelskou činnost, pokud to neohrožuje realizaci veřejně prospěšných aktivit. Nadace mohou podnikat pouze za účelem získávání prostředků pro plnění jejich poslání, a to pouze v případě, pokud to neohrožuje jejich účel a poslání.

Polsko: Neziskové organizace mohou vyvíjet podnikatelské aktivity, jestliže jsou registrovány v soudním registru podnikatelských subjektů. Všechny příjmy z těchto aktivit jsou osvobozeny od daně, pokud jsou použity na zákonem vymezené veřejně prospěšné aktivity.

Slovensko: Neziskové organizace mohou ze zákona podnikat, to však neplatí pro nadace a neinvestiční fondy. Příjem ze souvisejících podnikatelských aktivit nepodléhá dani z příjmů, pokud podnikatelské aktivity nejsou prováděny za účelem zisku, ale pouze za účelem přiměřené úhrady nákladů. Za související podnikatelské aktivity jsou považovány ty aktivity, které sice nejsou definovány ve statutu organizace, ale jsou nutné pro plnění statutární činnosti organizace.

Evropská unie (připravovaná úprava modelového statutu nadace): Organizace s veřejně prospěšným statutem by měly mít možnost vykonávat ekonomické aktivity, ale tyto aktivity nesmí tvořit hlavní aktivitu organizace. Tyto aktivity mohou být podpůrné pro další hlavní činnosti organizace.

Jednou z oblastí, kde se v České republice negativně odrazila volná a vágní právní úprava neziskových organizací a jejich činnosti, je otázka, zda mohou nestátní neziskové organizace podnikat, tj. provozovat vlastní výdělečnou činnost, a případně za jakých podmínek. Například v zákoně o sdružování občanů není tato otázka řešena vůbec, což vede k velice různorodé interpretaci. Zpravidla se však výklad odvozuje od úpravy této problematiky v Zákoně o obecně prospěšných společnostech, který dovoluje těmto subjektům za určitých

podmínek podnikat, nikoli však dále rozdělovat zisk (nerozdělování zisku je podmínkou pro zařazení dané organizace mezi neziskové). Podnikání nadací a nadačních fondů je naopak taxativně upraveno zákonem o nadacích. Nadace a nadační fondy nemohou podnikat vlastním jménem. Mohou se však, ve stanoveném rozsahu, účastnit na podnikání akciových společností. Podobná omezení, nerovné možnosti v získávání finančních prostředků výdělečnou činností a též nejasný výklad příslušných zákonů často vede k tomu, že nestátní neziskové přijímají právní formu, která je pro ně sice výhodnější, ale ne vždy zcela odpovídá podstatě jejich činnosti (dále viz část III).

II.4 Problém dat a zdrojů

Satelitní účet neziskových organizací v systému národní účtů

Způsob zjišťování Českého statistického úřadu se vyvíjí. U neziskových institucí proběhlo první statistické zjišťování za rok 1994 a jednalo se jen o doplňující ukazatele. K rozšíření položek ve výkazu došlo v roce 1995 a o dva roky později se do výkazů promítlo odlišení jednoduchého a podvojného účetnictví. Od roku 1998 se nově získávají údaje o pracovnících (počet a vyplacené mzdy) a zjišťují počty dobrovolníků. V roce 2002 byly neziskové instituce rozděleny na dvě skupiny podle počtu pracovníků.

Centrum pro studium občanského sektoru na Johns Hopkins University ve spolupráci se Statistickou divizí Spojených národů vytvořilo Příručka o neziskových institucích v systému národních účtů, kterou oficiálně přijala statistická komise Spojených národů. Satelitní účet bude sledovat počty dobrovolníků a jimi odpracovaných hodin, podíl neziskových organizací na celkových poskytovaných službách v daném odvětví, bude zavedena mezinárodní klasifikace ICNPO, která je podrobnější než zatím používaná odvětvová klasifikace ekonomických činností (OKEČ). Český statistický úřad se rozhodl, ve spolupráci s Centrem pro výzkum neziskového sektoru, zapojit se do procesu implementace vytvořením satelitního účtu neziskových institucí v České republice. Již v průběhu roku 2004 budou probíhat práce na sestavení pilotní verze satelitního účtu za rok 2002. První úplné výsledky o ekonomice neziskového sektoru by tak mohly být uživatelům k dispozici ke konci roku 2004.

Satelitní účet bude sloužit výzkumným institucím, školám, univerzitám, politikům a veřejné správě, ale také neziskovým organizacím. Satelitní účet by také měl přispět k ustálení metodiky sledování neziskových organizací a založit souvislou časovou řadu výsledků o neziskových organizacích jako základ sledování vývojových tendencí v neziskovém sektoru.

Centrální evidence dotací ze státního rozpočtu (CEDR)

Slouží jako podpůrný nástroj pro sledování, evidenci, vyhodnocení a kontrolu neinvestičních dotací poskytovaných ze státního rozpočtu, jedná se tedy o účetní evidenci poskytovaných dotací. Správcem systému je Ministerstvo financí ČR (obor Informačních systémů a služeb). Systém eviduje všechny dotace poskytnuté všem právním typům organizací ze státního rozpočtu. Zapisovatelé údajů do systému jsou odbory informačních systémů na jednotlivých resortech (ministerstvech). Údaje zapisované do systému jsou jednak povinné a jednak nepovinné.

V současné době (od platnosti zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech) neexistují jednotná pravidla pro zapisování údajů do CEDRu.

Pro sledování dotací převzal CEDR číselníky Českého statistického úřad, tzn. že nelze zjistit oddělené informace za církve a náboženské společnosti samotné a za církevní právnické osoby. Kraje nemají povinnost zapisovat údaje o poskytnutých dotacích do CEDRu, neboť CEDR eviduje dotace poskytnuté pouze ze státního rozpočtu. Záleží tedy pouze na jejich vůli a disciplíně. Až na jeden kraj jsou všechny technicky vybaveny pro zapojení do systému CEDR a od roku 2004 by pro kraje měla platit podzákonná norma (vyhláška), podle které by do systému povinně vstupovaly i kraje. O zapojení obcí do CEDRu se neuvažuje.

III. PRÁVNÍ PROSTŘEDÍ

III.1 Přehled zákonů o NNO

Obecný legislativní rámec

Činnost nestátních neziskových organizací upravují v České republice následující zákony, podle nichž se řídí proces registrace, organizační struktura, finanční řízení a hospodaření organizace a zánik organizace:

- Občanská sdružení se řídí zákonem č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, v platném znění
- Obecně prospěšné společnosti zákonem č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech ve znění novely zákona č. 208/2002 Sb
- Nadace a nadační fondy zákonem č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech ve znění novely zákona č. 210/2002 Sb
- Církev a náboženské společnosti, církevní právnické osoby zákonem č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností.

Dalšími oblastmi, v nichž neziskové organizace působí, jsou:

- Dobrovolnická služba - zákon č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě
- Veřejné sbírky - zákon č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách.

V české legislativě dále existuje celá řada obecných zákonů, které platí i pro neziskové organizace, z nichž nejdůležitější jsou:

- Zákony daňové (např. zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, v platném znění)
- Zákony účetní (zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů).

V průběhu roku 2003 se dále pracovalo na nové úpravě Občanského zákoníku, která podstatně ovlivní i činnost neziskových organizací.

Zákon o sdružování občanů

Zákonná úprava sdružovacího práva je obsažena jednak v zákoně č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, jednak ve stále platném zákoně č. 116/1985 Sb., o podmínkách činnosti organizací s mezinárodním prvkem v ČSSR, který není v souladu s Listinou základních práv a svobod a je překonaný.

Zákon č. 83/1990 Sb., upravující činnost občanských sdružení, je příliš obecný. Některé organizace, které jsou povahou své činnosti obecně prospěšnými společnostmi, se vzhledem k nezavazující legislativě raději registrují jako občanská sdružení. Toto legislativní prostředí obecně nepřispívá k transparentnosti neziskových organizací (zvláště s ohledem na fakt, že občanská sdružení tvoří téměř 90 procent z celkového počtu českých neziskových organizací).

Již dvakrát od přijetí zákona č. 83/1990 Sb, o sdružování občanů, byl Parlamentu ČR předložen návrh nového zákona, kterým měl být odstraněn právně závadný stav tímto zákonem nastolený, a pokaždé byl zamítnut. V roce 1997 šlo o návrh věcného záměru zákona o sdružování, v roce 2000 pak šlo o vládní návrh zákona o spolcích, který do určité míry z věcného záměru zákona o sdružování vycházel.

Zákon o sdružování v současné podobě přináší zejména následující problémy:

Negativní vymezení působnosti

Zákon pozitivně nevymezuje účel, k němuž mohou být sdružení zakládána. Z působnosti zákona o sdružování občanů je výslovně vyloučeno pouze sdružování občanů v politických stranách a v politických hnutích, v církvích a náboženských společnostech, k výdělečné činnosti nebo k zajištění řádného výkonu určitých povolání. To je nedostatečné a může vést ke zneužívání. Ze sdružení může každý kdykoliv vystoupit a členové neručí za závazky sdružení. V této souvislosti tudíž zcela chybí zajištění ochrany práv třetích osob, s nimiž sdružení nebo jejich organizační jednotky, které jsou právními osobami, vstupují do smluvních vztahů.

Nedostatečná regulace postavení organizačních jednotek sdružení

Organizační jednotky sdružení jsou právní osobou. Jejich zřizování a zrušování není zákonem dostatečně ošetřeno.

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 statistického úřadu o počtech občanských sdružení v ČR.

Absence veřejného rejstříku sdružení

V současnosti chybí takový rejstřík spolků, který by sloužil jako veřejný seznam a k němuž by měly spolky oznamovací povinnost, týkající se údajů o jejich statutárních orgánech a identifikačním čísle. Při MV ČR je sice veden Registr občanských sdružení, ale je neveřejný a nelze v něm tudíž získat informace o statutárních orgánech, délce působení, jednatelích atd. Tento fakt může ovlivnit transparentnost občanských sdružení z pohledu třetích osob a veřejnosti.

Krátké lhůty souvisejícími s registrací občanského sdružení

Podle současné úpravy je ministerstvo povinno bezodkladně, nejpozději do 5 dnů, upozornit přípravný výbor na vady návrhu. Pokud ministerstvo nezjistí důvod k odmítnutí registrace, je povinno provést registraci do 10 dnů od zahájení řízení. Takto stanovené lhůty nevytvářejí dostatečný časový prostor pro posouzení návrhů na registraci, které jsou neustále velmi četné a mnohé z nich jsou po právní stránce komplikované.

Nepružností zákonných sankcí

V případě, kdyby sdružení vyvíjelo rasisticky zaměřenou či jinak extremisticky orientovanou činnost, zákon č. 83/1990 Sb. neumožňuje urychlit postup ministerstva při uplatnění zákonné sankce spočívající v jeho rozpuštění. Chybí zde tedy právní úprava týkající se zrušení spolku rozhodnutím ministerstva bez předchozí výzvy.

Nejasnost pravidel hospodaření

Pokud jde o hospodaření spolků, to je fakticky založeno na principu samofinancování, jakkoli platný zákon o jejich financování nestanoví nic. V rámci právní jistoty členů sdružení by bylo záhodno, aby zákon uvedl alespoň příkladný výčet možných zdrojů příjmů spolku. Pro případ, že jedním ze zdrojů bude podnikání či jiná výdělečná činnost spolku, bylo by třeba uvést předmět tzv. doplňkové činnosti ve stanovách. Zároveň zákon výslovně nestanoví, že dosažený zisk smí být použit k naplnění pouze vlastní „spolkové zájmové“ činnosti.

Vzhledem k právnímu a ekonomickému oddělení majetku členů spolků od majetku spolku v zákoně chybí zásada dosud pouze dovozovaná z povahy spolků, a to, že členové spolku za jeho závazky neodpovídají ani neručí.

V zájmu zvýšení informovanosti o hospodaření těch spolků, které jsou příjemci dotací ze státních prostředků nebo podnikají či vykonávají jinou výdělečnou činnost, chybí též povinnosti sestavovat výroční zprávu, která by navíc byla veřejně přístupná.

Zákon o obecně prospěšných společnostech

Zákon o obecně prospěšných společnostech je podle některých názorů kuriozitou platného řádu české republiky. Až po nesčetných protestech z praxe a námětech odborníků byla v roce 2002 schválena dílčí novela zákona č. 208/2002 Sb., která ovšem zásadní nedostatky úpravy vůbec neřeší. Jak už bylo zmíněno výše, některé organizace, které jsou povahou své činnosti obecně prospěšnými společnostmi, se vzhledem k výhodnější legislativě raději registrují jako občanská sdružení, neboť právní řád ČR tuto možnost bohužel nevyklučuje. Zákon nedefinuje obecně prospěšnou službu, tato prospěšnost se dá vyvodit analogicky a pouze velmi okrajově ze zákona o dani z příjmu (§20 odst. 7 a 8), kde zákonodárce nepřímou stanoví, které činnosti – jsou-li provozovány stanovenými subjekty – považuje za hodné ke snížení základu daně z příjmu a které účely považuje za hodné k odečtu hodnoty darů od základu daně z příjmu.

Z koncepčních i jiných hledisek je zákon do té míry vadný, že jeho oprava cestou dílčích novelizací je možná jen velmi obtížně. V souvislosti s připravovanou rekonstrukcí občanského zákoníku se počítá s tím, že zákon č. 248/1995 Sb. bude zrušen bez náhrady s tím, že právnické osoby podle něj zřízené a existující ke dni nabytí účinnosti nového občanského zákoníku se nechají dožít, aniž by se musely přetransformovat na jiný druh právnické osoby nebo aniž by musely být zrušeny a musely zaniknout. Vznik nových však již nebude povolen. Dobu, po kterou budou takto o.p.s. ještě existovat, lze odhadnout stěží, avšak může se jednat i o desítky let. Z tohoto důvodu bude více než žádoucí ještě před „zakonzervováním“ současné podoby zákona provést jeho dílčí novelizaci, neboť poté, co bude zrušen, nebude již jeho novelizace možná.

Zákon o nadacích a nadačních fondech

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

Zákon o svobodě víry a postavení církví a náboženských společností

Církevní a náboženské společnosti (CNS) vznikají vždy jen na základě pravomocného rozhodnutí Ministerstva kultury ČR o registraci. Spolky, sdružení a politické strany a hnutí pochopitelně také vznikají na základě registrace, ale ze zákona platí, že vznikají i na základě jiných skutečností. Právo na vznik spolků, politických stran apod. je tak postaveno do vyšší kategorie, než je tomu u CNS. Podobně v případě vytváření svazů CNS. Jedná se o vnitřní záležitost CNS, která nemá podléhat rozhodovací pravomoci státu, ale v současném zákoně o vzniku svazu rozhoduje stát (podléhá registraci).

Církevní a náboženské společnosti tak mají horší postavení nežli jiné subjekty, prostřednictvím nichž je zaručen výkon dalších ústavou chráněných práv. Zákon o náboženské svobodě je opakovaně Ministerstvem kultury interpretován restriktivním způsobem, ačkoliv na to bylo upozorněno Ústavním soudem; dochází proto k porušování zákona samotným Ministerstvem kultury.

Zákon o dobrovolnické službě

V roce 2003 vstoupil v účinnost zákon č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě, který poprvé zakotvuje pojem dobrovolnictví v českém právním řádu.

Zákon zavádí do českého právního řádu několik zcela nových pojmů. Jedná se o pojmy dobrovolník, dobrovolnická služba, vysílající organizace a přijímající organizace. Zákon upravuje postavení dobrovolníka – zakotvuje povinnost uzavírat s ním smluvní vztahy, čímž poskytuje dobrovolníkovi vysokou míru ochrany, upravuje nábor, evidenci, přípravu a vykonávání dobrovolnické činnosti a poskytuje jistotu příjemcům dobrovolnické činnosti. Účelem zákona o dobrovolnické službě v žádném případě není upravit a omezit všechny existující a značně rozmanité formy dobrovolnictví a dobrovolné práce, ale vymezit část z nich a s nimi spojit podmínky, za kterých stát bude jejich výkon podporovat.

Ministerstvo vnitra ČR uděluje vysílajícím organizacím akreditaci na dobu 3 let. Stát může organizacím krýt část výdajů s touto činností spojených, hradit pojistné, kryjící odpovědnost za škodu na majetku nebo na zdraví, kterou způsobí dobrovolník sám nebo mu bude způsobena, dále pojistné na důchodové pojištění, je-li dobrovolnická služba vykonávána dlouhodobě, tj. po dobu delší než 3 měsíce, a alespoň v rozsahu překračujícím v průměru 20 hodin v kalendářním týdnu. Další oblastí podpory dobrovolnictví je zdravotní pojištění. Dobrovolníkovi vykonávajícímu dlouhodobou dobrovolnickou službu, evidovanému u úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání, se pro účely hmotného zabezpečení započítá do doby předchozího zaměstnání doba výkonu této služby.

Návrh občanského zákoníku

Dne 18. dubna 2001 byl usnesením vlády č. 345 schválen věcný záměr občanského zákoníku a pracovní verze návrhu jeho obecné části byla dokončena v únoru 2002. V současné době je hotový první pracovní návrh občanského zákoníku. Počítá se s tím, že nový zákoník nabude účinnosti nejdříve od roku 2007.

Současný zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech bude také součástí občanského zákoníku. Navrhuje se zrušit zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, a úpravu občanských sdružení (spolků) přesunout do občanského zákoníku. Navrhuje se také zrušit zákon č. 248/1996 Sb., o obecně prospěšných společnostech. Dosud založené obecně prospěšné společnosti však budou moci existovat dále podle dosavadní právní úpravy. Nový občanský zákoník se nedotkne právního postavení církevních právnických osob.

Navrhuje se novým občanským zákoníkem upravit vymezení veřejné prospěšnosti. Osnova stanoví vyvratitelnou domněnku, že právnické osobě po splnění zákonných podmínek náleží status veřejné prospěšnosti. Právnické osobě se umožní, aby si dala zapsat status veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku, kde je registrována.

III.2 Přehled daňové problematiky ve vztahu k NNO

Daně jsou ve všech evropských zemích vůči neziskovým organizacím, které společnost považuje za prospěšné, vstřícné. Daňové úlevy jsou obvykle vázány na určitou definici veřejné prospěšnosti - u nás zatím taková definice chybí. Z toho plyne dílčí vymezení subjektů pro daňové úlevy v různých zákonech a v některých případech nesystematičnost. Zacházení s neziskovými organizacemi v daňových zákonech je nejasné, zákony jsou

vzhledem k nim často nespécifické a tudíž jim komplikují činnost i existenci. Jsou administrativně náročné i tam, kde je jejich cílem neziskové organizace podporovat. Interpretace neurčitých nebo složitých úprav je obtížná a úředníci jsou v jejich výkladu v praxi někdy nejednotní. Máme-li celkově hodnotit dopady daňového systému ČR na činnost neziskových organizací, pak musíme konstatovat, že jim daňový systém ČR ve většině stěžejních oblastí neumožňuje stanovit daňovou povinnost s dostatečnou mírou jistoty.

Příčin tohoto neutěšeného stavu je více. Patří mezi ně podle našeho názoru zejména:

- Neexistence definice neziskového sektoru, jeho subjektů a jejich činnosti 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,
- Nahrazování neexistující legislativní obecné definice NNO v daňových předpisech samostatnými definicemi platnými pro tyto jednotlivé předpisy, aniž by přitom byla vždy brána v úvahu specifická povaha činnosti NNO.
- Definice NNO používané v jednotlivých daňových předpisech jsou konstruovány zejména za účelem striktního vymezení okruhu poživatelů jednotlivých typů osvobození a úlev – 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,
- Absence koncepční legislativní úpravy neziskového sektoru, na niž by navazovala moderní daňová úprava, respektující specifickou činnost neziskové činnosti a používající ke zdaňování NNO takové instrumenty, které by umožňovaly efektivní výběr daní aniž by docházelo k neúměrnému administrativnímu zatěžování NNO.

NNO nejsou jako okruh daňových subjektů v daňových předpisech samostatně vymezeny. Souvisí to bezesporu s tím, že ani ve zbývající části českého právního řádu nemají neziskové organizace vůbec – tím méně pak NNO – své komplexní pojmové zakotvení. Na rozdíl od obchodních společností, jejichž úprava je součástí obchodního zákoníku, nemají neziskové organizace – a tím pádem ani NNO – svůj právní rámec obsažen v jediném kodexu. Úprava vzniku, existence, činnosti i zániku je pro jednotlivé právní formy obsažena ve větším počtu zvláštních předpisů, jejichž účelem je buď přímo právní vymezení určité formy neziskové organizace⁴² anebo právní předpis takové vymezení obsahuje jako součást úpravy širšího okruhu otázek⁴³. Právě pojmově nedefinované a neustálené právní prostředí je bezesporu jednou z příčin, proč se daňové předpisy pokusily vypořádat se s problematikou označování tohoto typu subjektů samostatně.

Zákon o daních z příjmů vymezuje neziskové organizace jako poplatníky, kteří nejsou založeni nebo zřízeni za účelem podnikání a dále demonstrativně vyjmenovává typy právnických osob, které za takové poplatníky považuje. V zákonu o dani dědické, darovací a z převodu nemovitostí jde o nejširší vymezení neziskových organizací v daňových předpisech. Za neziskové organizace se považuje jakákoliv právnická osoba, která byla zřízena k zabezpečování činností v oblasti kultury, školství, vědy a vzdělání, zdravotnictví,

⁴² zákon č.83/1990 Sb., o sdružování občanů, dále zákon č.248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech či zákon č.227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech.

⁴³ zákony upravující činnosti jednotlivých profesních komor – např. zákon č.523/1992 Sb. o daňovém poradenství a Komore daňových poradců

sociální péče, ekologie, tělovýchovy, sportu, výchovy a ochrany dětí a mládeže a požární ochrany. Zákon o dani z přidané hodnoty se s problematikou definice vypořádává podobně jako zákon o daních z příjmů, tj. požadavkem založení či zřízení pro účely nepodnikání.⁴⁴ Posledním daňovým předpisem, který výslovně zmiňuje neziskové organizace je pak zákon o dani z nemovitostí. Nevymezuje však NO jako zvláštní okruh daňových subjektů, pouze spojuje s jejich vlastnickým právem dílčí osvobození od daně. Osvobození je vázáno výhradně na určitou právní formu NO (církve a náboženské společnosti, občanská sdružení, nadace a veřejné vysoké školy). Zákon o dani silniční ani zákon o spotřebních daních nevymezuje neziskové organizace jako samostatný okruh daňových subjektů.

Daň z příjmů

Při aplikaci předpisů o dani z příjmů na neziskové organizace je klíčové rozlišovat mezi hlavní a vedlejší činností organizace, neboť od toho se odvozují dva různé režimy daně z příjmů. Vymezení pojmu hlavní činnost je přitom v zákonu značně mlhavé. U řady konkrétních činností neziskové organizace tápou, zda danou činnost mohou zařadit do hlavní činnosti anebo zda ji musí zařadit do činnosti vedlejší. Velmi podstatná je zde kvalita právního předpisu, který upravuje daný typ neziskové organizace. Na poměrně dobré úrovni je tato otázka řešena v případě nadací a nadačních fondů. Asi nejhorší je situace v případě sdružení občanů, kde téměř 14 let starý a výrazněji nenovelizovaný zákon otázky spojené s vymezením hlavní činnosti prakticky vůbec neřeší.

Objektivní možnosti NNO správně provést rozlišení mezi hlavní a vedlejší činností se přitom liší podle typu organizace. Velmi důležitá je povaha její činnosti. Ty neziskové organizace, které mají vedlejší činnost organizačně, personálně, finančně i jinak oddělenou, obvykle nemívají problém oddělit správně tuto činnost ani ve svém účetnictví. Ne všechny NNO však mohou takové oddělení důsledně provést. U řady NNO je vedlejší činnost doplňkovým zdrojem příjmů pro ty jejich provoz, které mají jako hlavní náplň zajišťování hlavní činnosti. Takováto symbióza – vhodná zajisté z hlediska financování dané NNO avšak přinášející problémy při snaze správně sestavit daňové přiznání – je typická pro školství, zdravotnictví a řadu dalších oblastí v nichž neziskové organizace dominují. Proto je v takových případech správné rozřídění na hlavní a vedlejší činnost záležitostí velmi náročnou. Chybný postup může mít následky pro další činnost organizace a v krajním případě může až ohrozit její existenci.

Zdaňování nevýdělečných aktivit – hlavní činnosti NNO

Speciální kritéria zákon stanovuje pouze ve vztahu k hlavní činnosti. Ustanovení zákona o daních z příjmů ukládá zahrnovat do základu pro daň z příjmů ty příjmy, jejichž výše byla za zdaňovací období větší než výše s nimi souvisejících výdajů. To by samo o sobě pro naprostou většinu NNO nebylo problémem, pokud by ovšem současně zákon neukládal posuzovat toto kritérium samostatně podle jednotlivých druhů činností. Bohužel vymezení toho co lze chápat jako jednotlivý druh činnosti v zákoně chybí a tím je vytvářen prostor pro tzv. správní úvahu, která spočívá v aplikaci individuálního názoru pracovníka správce daně na danou otázku a to bez možnosti efektivnější obrany ze strany NNO. Zákon jde však ještě dál. Ukládá totiž v případech, kdy je v rámci téhož druhu činnosti tato prováděna jak za ceny, kdy dosažené příjmy jsou nižší nebo rovny souvisejícím nákladům (nazývejme je dotované ceny), tak za ceny, kdy dosažené příjmy jsou vyšší než související náklady (nazývejme je nedotovanými cenami) podrobit dani příjmy dosahované z nedotovaných cen. To je v naprosté většině případů splnitelné jen za cenu vytvoření náročných administrativních

⁴⁴ V nejbližších dnech by měl být ve Sbírce zákonů vyhlášen zcela nový zákon o dani z přidané hodnoty, který by měl platit od data vstupu do EU.

postupů, jejichž prostřednictvím mohou být přísná kritéria zákona – snad – splněna. Kromě nemalé administrativní zátěže přináší tento způsob zdaňování neziskových organizací ještě další negativní dopad. Neziskové organizace si totiž díky tomuto systému nemohou kompenzovat v rámci hlavní činnosti zisky ze svých dílčích aktivit se současně dosahovanými ztrátami z ostatních aktivit v rámci hlavní činnosti. Přitom stejná situace u podnikatelských subjektů znamená ve většině případů nepochybnou kompenzaci zisku a ztráty.

Uvedené tři problémy – neúměrná administrativní zátěž, nemožnost kompenzace zisku a ztráty z hlavní činnosti v rámci jednoho zdaňovacího období ani v rámci po sobě jdoucích zdaňovacích období – jsou základními problémy souvisejícími se zdaňováním neziskových organizací daní z příjmů.

Zdaňování hospodářských aktivit – vedlejší činnosti NNO

Vedlejší činností je jakákoliv činnost, kterou NNO provozuje nad rámec svých zakladatelských listin, zřizovacích listin, stanov či zákona, podle kterého byla zřízena. V praxi může takovouto činnost – pokud má vytvářet dodatečné zdroje financování - provozovat podle živnostenského zákona či podle dalších zákonů upravujících jiné formy podnikání. Zdaňování vedlejší činnosti neziskových organizací zákon o daních z příjmů samostatně neřeší. Příjmy a výdaje dosahované ve vedlejší činnosti podléhají stejnému režimu jako u podnikatelských subjektů. Proto je v oblasti vedlejší činnosti – na rozdíl od činnosti hlavní – přípustná kompenzace zisků a ztrát a to jak v rámci běžného zdaňovacího období, tak i v rámci po sobě jdoucích zdaňovacích období. To je zásadní rozdíl mezi zdaňováním hlavní a vedlejší činnosti.

Dokáže-li NNO přes všechny popsané problémy správně stanovit svůj základ daně z příjmů – a to jak ve vazbě na hlavní činnost tak i ve vazbě na vedlejší činnost – může v případě kladného základu daně využít úlevu spočívající v možnosti snížit základ daně před výpočtem daně až o 30%. Tato forma daňové úlevy stala postupem času symbolem daňového zvýhodnění neziskových organizací v ČR. Opodstatněně neboť – stejně jako celý daňový systém – z původně dobře myšlené úpravy mající za účel ulehčení pro NO se stalo komplikované a nedotažené ustanovení, které se může obrátit proti NO. Jde zejména požadavek na spotřebování využití úlevy ve prospěch krytí výdajů, spojených s činnostmi z nichž získané příjmy nejsou předmětem daně, což může u NNO s malou ztrátou z hlavní činnosti či dokonce se ziskovou hlavní činností být až nesplnitelné. Tato forma úlevy tím i nepřímou preferuje NO s vyšší spotřebou a s malými či žádnými investicemi.

Daň z přidané hodnoty

Téma daně z přidané hodnoty u NNO zahrnuje dva okruhy zásadních problémů a sice otázku, které činnosti NNO podléhají zdanění daní z přidané hodnoty (neboli co je a co není zdanitelným plněním) a dále pak otázku jakým způsobem je DPH u NNO uplatňována, neboli technika zdanění.

Podle dosavadní legislativní úpravy jsou od DPH osvobozena zdanitelná plnění prováděná v rámci hlavní činnosti subjekty, které nejsou založeny nebo zřízeny za účelem podnikání. Tím okruh činností osvobozených od DPH u neziskových subjektů zčásti koresponduje s okruhem činností, které nejsou předmětem daně z příjmů. Rozdíl mezi úpravou daně z příjmů a úpravou daně z přidané hodnoty je zde však v tom, že daň z příjmů vyjímá ze zdanění pouze tu část hlavní činnosti, která není provozována se ziskem. V tomto směru je tedy daň z přidané hodnoty k NNO shovívavější než daň z příjmů, neboť vyjímá ze zdanění celou oblast tzv. hlavní činnosti.

Vymezení dopadů DPH na činnost NNO prostřednictvím odkazu na hlavní činnosti se však významně naruší v případě přijetí nového zákona o DPH s předpokládanou účinností od

1.května 2004. Osvobozená plnění jsou vymezena taxativně a vazba osvobození od DPH na hlavní činnost NNO je tak zrušena. Pro osvobození od DPH není tedy rozhodující zřizovací listina, statut, stanovy, a zde vymezená hlavní činnost, ale taxativní výčet osvobozených činností v zákoně. Legislativní úprava vymežující rozsah zdaňovaných činností vede k značné administrativní náročnosti pro neziskové organizace.

Silniční daň

Zákon o dani silniční neziskové organizace nevynechává. Vychází ze základní konstrukce, že je-li vozidlo určeno k podnikání (nebo používané k činnostem, z nichž plynoucí příjmy jsou předmětem daní z příjmů), je předmětem daně. I když NNO není podnikatelem, může být poplatníkem daně silniční, když používá vozidlo pro „hlavní činnost“, která je zisková. Na rozdíl od podnikatelů mají NNO situaci výrazně složitější. Předpokládáme-li, že NNO používá vozidlo pouze pro hlavní činnost, skutečnost, zda se příjmy z této činnosti stanou předmětem daně, zjistí NNO až po skončení účetního období. Jenže, zákon o dani silniční požaduje zaplacení zálohy na tuto daň již dříve. Zaplatí-li NNO zálohy na silniční daň v uvedených termínech (neboť je obezřetná a počítá s eventualitou, že hlavní činnost skončí v zisku) může se jí stát, že bude mít na silniční dani přeplatek, protože hlavní činnost skončí ve ztrátě. NNO je tedy znevýhodněna oproti ostatním poplatníkům silniční daně, neboť zákon požaduje platbu, aniž by bylo jasné, zda se tato platba stane součástí daňové povinnosti. NNO tedy nedobrovolně zálohuje státní pokladnu. V opačném případě, kdy NNO zálohu nezaplatí (neboť bude předpokládat, že hlavní činnost bude ztrátová a tudíž nevznikne povinnost platit silniční daň), se jí může stát, že po skončení účetního období zjistí ziskovou hlavní činnost a zároveň skutečnost, že byla povinná platit zálohy na tuto daň. A nezaplacení záloh bude správcem daně penalizováno.

Daň darovací

Významným doplňkovým zdrojem na pokrytí činností neziskových organizací jsou dary a modifikované dary – sponzorské příspěvky, kde je očekávána reciprocita ve formě poskytnuté reklamy⁴⁵. A neziskové organizace jako příjemci darů, ať již peněžních či nepeněžních, jsou poplatníky této daně. Zákon při bezúplatném nabytí majetku přiznává poplatníkům osvobození za předpokladu, že jde o majetek, určený na financování zařízení a humanitárních akcí v oblasti kultury, školství, vědy a vzdělávání, zdravotnictví, sociální péče, ekologie, tělovýchovy, sportu, výchovy a ochrany dětí a mládeže a požární ochrany. Praktická aplikace osvobození většinou nepřináší velké problémy, problémy se však vyskytují s daňovými přiznáními.

Zákon požaduje uvedení veškerých nabytých darů za rozhodné období, tedy i darů v nepatrné výši. Není však zřejmé, jak prakticky vyplnit přiznání, když dárci přispívá nadaci 20 Kč měsíčně - zda uvést sumární údaj nebo každý jednotlivý dar. Navíc formulář přiznání vyžaduje uvedení dárce, popisu majetku a ceny, přičemž dárci nemusí být NNO znám a stanovení ceny majetku u movitých věcí může být dalším problémem. Problematické je také podávat přiznání k dani darovací v těch případech, kdy obdarovaná NNO přijme nepeněžitý dar menší hodnoty, v řádu do desetitisíců korun. Pak má totiž za povinnost takový dar ocenit podle zákona o oceňování a to i tehdy, když je evidentní že dar bude od daně darovací osvobozen. Úhrada za posudek znalce pak může přesáhnout hodnotu daru a dochází ke zbytečnému zatěžování NNO – finančnímu i administrativnímu.

⁴⁵ Náš daňový a účetní systém nezná termín „sponzor“, proto musíme uvažovat vždy o dárci, který se rozhodl darovat nějaké finanční prostředky či věc a nepožaduje za to žádnou protislužbu.

Na dary a zákony o dani darovací se však můžeme dívat také z pohledu dárce, které stát chce k dárcovství motivovat. Zákon o daních z příjmů stanoví podmínky, při jejichž splnění si dárce může odečíst hodnotu daru od základu daně:

- Poskytuje-li dar fyzická osoba, pak úhrnná hodnota darů ve zdaňovacím období musí přesáhnout 2% ze základu daně anebo musí činit alespoň 1 000,- Kč. V úhrnu si fyzická osoba může odečíst nejvýše 10% ze základu daně.
- U právnické osoby musí hodnota jednoho daru činit alespoň 2 000,- Kč a v úhrnu lze odečíst nejvýše 5%.

Země mívají ve svém právním systému zakotveno daňové zvýhodnění zaměřené na podporu neziskových organizací, většinou se však rozlišuje, jde-li o organizaci veřejně či vzájemně prospěšnou. Organizacím veřejně prospěšným bývají poskytována větší daňová zvýhodnění. Takovéto rozlišení v České republice neexistuje. S podporou veřejně prospěšné činnosti souvisí i tzv. daňové asignace, jinými slovy rozhodnutí daňového poplatníka o tom, které neziskové organizaci povinně umístí dílčí část ze své daňové povinnosti (viz první část Zprávy).

III.3 Rozpočtová pravidla a poskytování státních dotací

Doplň RNNO ve 2. fázi přípravy Zprávy

IV. Veřejná správa a neziskový sektor

IV.1 Politika ústřední státní správy vůči NNO

Studii doplní RNNO v srpnu 2004

IV.2 Krajská veřejná správa a NNO

Nejčastější prostředek komunikace mezi krajem a neziskovými organizacemi je přes odbor, kde organizace působí. Špatná vzájemná komunikace jednotlivých odborů na krajském úřadě potom často způsobuje omezené šíření informací a vede k nejednotnému přístupu k neziskovým organizacím ze strany kraje. Jistým řešením je založení pracovních skupin nebo komisí kraje pro NNO, která řeší již nikoliv oborovou, ale průřezovou problematiku (např. první uskupení tohoto typu, Komise pro NNO Zlínského kraje). Dalším řešením je zřízení funkce koordinátora pro neziskový sektor. Tato funkce byla zřízena oficiálně či neoficiálně (pracovník je mimo jiné pověřen zcela nebo převážnou měrou ošetřením agendy NNO) v pěti krajích - ve Zlínském, Pardubickém, Plzeňském, Karlovarském a v kraji Vysočina.

Grantové/dotační zásady vypracovala většina krajů a grantová/dotační pravidla jsou většinou také jediným dokumentem vzniklým na půdě kraje (zpravidla i za připomínkování a ve spolupráci s neziskovými organizacemi), který signalizuje určitou představu veřejné správy o prioritních oblastech podpory NNO a možné spolupráce. Většina krajů nemá zformulovanou vizi a tedy ani koncepci spolupráce s NNO. Chybí i formalizovaná či neformální "pravidla hry" (s výjimkou dotačních/grantových pravidel), pravidla komunikace a spolupráce (rámcové dohody vznikly v Libereckém, Olomouckém a Plzeňském kraji). Iniciativa spolupráce téměř vždy vychází od neziskových organizací a veřejná správa si vybírá z nabídky možností. Krajská veřejná správa dává přednost komunikaci s jednotlivými neziskovými organizacemi před zástupcem sdružení. Pokud se kraje rozhodnou komunikovat s reprezentanty neziskového sektoru, pak preferují komunikaci se zástupcem oborového sdružení s krajskou působností. Odbornost a obor činnosti tohoto reprezentanta hraje důležitou roli.

Krajská správa považuje za neziskový sektor především organizace s určitou právní formou (občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, nadace, nadační fondy, účelová zařízení církví), ale zahrnuje sem i další subjekty - obce a jejich sdružení, mikroregiony, příspěvkové organizace, organizační složky (dříve rozpočtové organizace), agrární a hospodářské komory. Z tohoto vymezení často vychází grantová/dotační politika kraje. Čím je vymezení NNO velkorysejší a širší, tím více subjektů se o dotace uchází a tím se pochopitelně snižuje i šance na udělení dotace.

Podle průzkumu občanského sdružení Spiralis⁴⁶ kraje vnímají neziskové organizace především jako (1) partnera pro spolupráci, (2) poradce a (3) poskytovatele veřejných služeb. Neziskové organizace samy sebe vnímají vůči kraji jako (1) poskytovatele veřejných služeb, (2) partnera pro spolupráci a (3) poradce. To ukazuje na komplementaritu obou pojetí i to, že kraj chápe význam NNO nejen jako poskytovatele služeb nebo partnery pro spolupráci, ale především také jako odborníky, znalé dané oblasti. Potvrzuje to, že NNO jsou bohatým a důležitým zdrojem znalostí a praxe, ze kterého veřejná správa shledává nutným čerpat. Na vzájemnou symbiózu ukazuje i to, že NNO vidí kraj v roli (1) poskytovatele dotací, (2) poradce a (3) partnera pro realizaci projektů. Dotace, vázané na poskytování služeb, jsou zdá

⁴⁶ Šetření, které podniklo o.s. Spiralis v roce 2003, se zaměřilo především na komunikační praxi obou partnerů a sledovalo zejména znalost krajů o neziskových organizacích, vzájemné vymezování rolí obou potenciálních partnerů, kritéria výběru partnerů pro komunikaci, na management komunikace, na komunikační prostředky a témata komunikace.

se důležitější pro NNO než pro zástupce kraje. To vyplývá z diametrálně rozdílného ekonomického zázemí obou subjektů. Pro NNO je ve vztahu ke kraji klíčové částečné zajištění finanční, a tedy i existenční stability organizace prostřednictvím dotací.

Vymezení neziskového sektoru je základem pro grantovou politiku kraje. V důsledku širokého vymezení neziskového sektoru krajskou správou – včetně obcí a jejich sdružení, mikroregiony, příspěvkové organizace, organizační složky (dříve rozpočtové organizace), agrární a hospodářské komory – se NNO dostávají do přímé konkurence se subjekty dlouhodobě lépe zajištěnými, např. z hlediska lidských zdrojů nebo materiálně technického zázemí.

Přestože kraje v současné době reálně nemohou poskytnout žádoucí výše dotací a potřeby neziskových organizací krajů nebudou ani v budoucnu z těchto zdrojů naplněné, situaci by zlepšilo vzájemné poznání finanční praxe neziskových organizací na straně jedné a kompetencí a možností krajů na straně druhé, včetně dotačního plánování přesahujícího horizont jednoho roku. Projevený zájem kraje kofinancovat konkrétní víceletý projekt by usnadnil finanční i věcné plánování neziskových organizací.

IV.3 Strukturální fondy a princip partnerství⁴⁷

Strukturální fondy Evropské unie představují jednu z možností financování neziskových organizací v České republice. Princip partnerství je jedním ze základních principů strukturálních fondů, ale Evropská komise jej nikde explicitně nedefinuje a jeho interpretaci ponechává na každé zemi. Partnerství znamená spolupráci mezi Evropskou komisí a institucemi či organizacemi na národní, regionální a místní úrovni ve všech fázích práce na strukturálních fondech – od přípravy programových dokumentů až po čerpání zdrojů a realizaci projektů. Výkladové materiály Evropské komise⁴⁸ v současnosti hovoří o partnerství jako dialogu s regionálními a místními úřady, ekonomickými a sociálními partnery, s ostatními relevantními organizacemi, včetně těch, které se zabývají ochranou životního prostředí a rovností příležitostí pro muže a ženy, a s občany. Nikde však není stanoveno, jak by taková spolupráce všech sociálních a ekonomických partnerů měla probíhat.

V legislativě České republiky jsou základní pravidla pro programování stanovena Zákonem o regionálním rozvoji č. 128/1999 sb. v platném znění. Jeden z jeho článků ukládá, že regionální rozvoj musí probíhat jako spolupráce ekonomických a sociálních partnerů. Princip partnerství výslovně zmiňuje také “Metodika posouzení vlivů plánů, programů a politik na životní prostředí” vydaná Ministerstvem životního prostředí ČR (edice Planeta 3/2001) a “Metodický pokyn pro zpracování SOP” publikovaný Ministerstvem pro místní rozvoj ČR (únor 2002).

NNO se v České republice podařilo zapojit do fáze přípravy strukturálních fondů (1999 – 2002) především díky vlastní iniciativě a aktivnímu zájmu o spolupráci.

⁴⁷ Zdroj: sociologická studie vypracovaná na základě objednávky CpKP: *Neziskovky a regionální rozvoj*, pro CpKP Gabal Analysis & Consulting, 2003 a dále studie vzešlá z mezinárodní spolupráce CpKp s dalšími zeměmi střední a východní Evropy: *Report on the Structural Fund Programming Process in Central Europe*, prepared by SF team Central Europe, 2003 (CpKP ČR, EEC Poland, CEPA Slovakia, NSC Hungary)

⁴⁸ 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.

PŘÍPRAVA NA STRUKTURÁLNÍ FONDY⁴⁹

Prostředky ze strukturálních fondů se rozdělují na základě víceletých rozvojových programů. Tvorba programů je klíčovou fází přípravy na čerpání ze strukturálních fondů. Nejprve je vypracován **Národní rozvojový plán**, který popisuje situaci v zemi, definuje obecné priority a upřesňuje princip partnerství. Na základě Národního rozvojového plánu Evropská komise schválí základní Rámec podpory Společenství, který je realizován řadou konkrétních **operačních programů**; operační programy rozvíjí priority Národního rozvojového plánu. V České republice je jeden regionální operační program – Společný regionální operační program (SROP) - a čtyři sektorové programy – v oblasti průmyslu, infrastruktury, rozvoje zemědělství a venkova, rozvoje lidských zdrojů. Operační program (OP) stanoví konkrétní priority a finance a stanoví instituce a mechanismy řízení, monitorování a kontroly projektů. Posledním programovým článkem procesu jsou **programové dodatky**, které obsahují detailní a často nejdůležitější ustanovení.

INSTITUCE PRO REALIZACI STRUKTURÁLNÍCH FONDŮ

Důležité je institucionální zajištění přípravy a čerpání strukturálních fondů. Jednotlivé programy celkově řídí určená **ministerstva** (SROP – MMR, OP rozvoj lidských zdrojů – MPSV, OP infrastruktura – MŽP, OP rozvoj zemědělství a venkova – MZE, OP průmysl – MPO) a hlavně má každý operační program svůj **monitorovací výbor**, který schvaluje programové dodatky, kritéria pro výběr projektů a kontroluje jejich průběh.

Již ve fázi přípravy programových dokumentů byli zapojeni partneři včetně neziskových organizací. Na přípravě Národního rozvojového plánu, za kterou odpovídalo Ministerstvo pro místní rozvoj, se v letech 1999 – 2001 kromě zástupců krajů, odborů, komor a podobně podíleli i zástupci nestátních neziskových organizací, zastoupení v Řídícím a koordinačním výboru⁵⁰. Ve fázi finalizace rozvojového programu (2002) již pracovala jen úzká skupina na úrovni ředitelů odborů a zástupců krajů. Spojený regionální operační program vznikl v roce 2002 sloučením sedmi původních regionálních operačních programů (1999-2001) a od té chvíle na jeho přípravě pracovalo Ministerstvo pro místní rozvoj. Přípravné práce na SROP koordinovala Komise pro regionální rozvoj, kde byl jeden zástupce NNO, a ke každé ze šesti priorit v rámci SROP byla ustavena pracovní přípravná skupina – ve 4 z nich měli NNO zástupce⁵¹. Přínos NNO záležel na konkrétní oblasti a nejznatelnější byl u priority SROP, zaměřené na rozvoj lidských zdrojů. Neziskové organizace měly své zástupce i v pracovních skupinách, které připravovaly sektorové operační programy (například OP rozvoj lidských zdrojů při MPSV) a u každého sektorového OP byly alespoň některé NNO v některé fázi přizvány ke konzultaci. Největší vliv neziskových organizací byl u programů, které byly obsahově nejbližší jejich zájmům.

Proces přípravy na strukturální fondy lze také hodnotit jako proces, do kterého má být zapojena veřejnost. Ministerstva odpovědná za tvorbu jednotlivých programových dokumentů založila na svých webových stránkách odkaz k poskytování informací a publikování pracovních verzí dokumentů. V pozdějších fázích programovacího procesu, kdy vznikl časový tlak a situace se stala málo přehlednou, nebyly obvykle na internetu dostupné aktuální informace. Nedošlo k sestavení časového plánu nadcházejících ani právě probíhajících aktivit, takže většina partnerů měla malou povědomost o procesu, o termínech pro dokončení dalších dokumentů a o dalších krocích.

Některé NNO či sítě neziskového sektoru (například Centrum pro komunitní práci a jeho regionální partneři) se pokoušely být ministerstvům partnery v šíření informací. Organizovaly pravidelná setkání pracovní skupiny "NNO a regionální rozvoj", elektronickou konferenci "Regiony" a veřejné konzultace v regionech. Dohromady bylo zorganizováno 14 kulatých stolů s přibližně 260 účastníky a sesbíráno více než 200 připomínek, které byly předány

⁴⁹ Připraveno autorkou na základě *Průvodce fondy EU pro neziskové organizace*. Nadace rozvoje občanské společnosti. Praha: 2003.

⁵⁰ Složení ŘMV bylo dáno statutem, schváleným vládou. Zástupce NNO byl jmenován Radou vlády pro nestátní neziskové organizace.

⁵¹ Zástupce nominovala neformální pracovní skupina „NNO a regionální rozvoj.“

odpovědným úředníkům. Koordinátorem konzultací byla pracovní skupina. S výjimkou Maďarska a České republiky v žádné z přistupujících zemí celostátní platforma (ani oborová) pro konzultační proces neexistovala.

Ministerstva odpovědná za operační plány ve spolupráci s MŽP zorganizovala veřejná slyšení. Stalo se tak dva týdny před lhůtou pro odevzdání anglické verze dokumentů Evropské komisi, takže se nedaly očekávat žádné významné změny ve struktuře či zaměření jednotlivých opatření. Během dvou dnů bylo prodiskutováno všech šest operačních programů. Veřejná slyšení by se dala vnímat jako jeden z hlavních úspěchů procesu, protože tak ministerstva uznala nezbytnost organizovat formální setkání k prezentaci dokumentu veřejnosti coby nezbytnou součást programovacího procesu. Na druhou stranu nebyla tato setkání (ani kulaté stoly organizované NNO) ze strany veřejnosti/NNO příliš navštěvovaná. Možnou příčinou může být obecně nízké povědomí o procesu i nestandardní povaha programovacího procesu počínaje obdobím září 2002, kdy hrozilo selhání v dodání dokumentů a setkávání pracovních skupin pro programování bylo nahrazeno jednáním “za zavřenými dveřmi”⁵².

Zapojení neziskových organizací bude důležité i ve fázi implementace programů – při výběru a následném monitorování projektů. Pokud jde o výběr projektů, bude v případě jednotlivých operačních programů situace pravděpodobně různá a pouze Ministerstvo životního prostředí výslovně počítá se zastoupením NNO v Řídícím výboru, tedy orgánu odpovědném za výběr projektů. V případě SRP budou projekty vybírané Regionálními radami, složenými pouze z členů krajských zastupitelstev.

Monitorovací výbory - nejvyšší orgány implementace operačních programů, které schvalují programové dodatky a vytváří kritéria výběru projektů - by podle výkladu Zákona o podpoře regionálního rozvoje měly obsahovat alespoň dva zástupce z neziskového sektoru (jednoho ze sociální a jednoho z environmentální problematiky). Zástupce NNO do monitorovacích výborů nominovala Rada vlády pro NNO po otevřeném výběrovém řízení podle předem stanovených kritérií. Monitorovací výbory jsou v současné době téměř všechny oficiálně ustaveny usnesením ministra a v zásadě respektují nominaci zástupců NNO Radou vlády. V regionálních monitorovacích výborech – tzv. výbory regionálního rozvoje - budou NNO zastoupené minimálně dvěma zástupci (opět pro environmentální a pro sociální problematiku) a v některých regionech jsou dokonce čtyři zástupci NNO.

Požadavky EU na systém partnerských konzultací měly bezpochyby “civilizační”, disciplinující a kultivační účinek na práci a přístup státní správy k zapojení veřejnosti a dalších partnerů do správy věcí veřejných. Jedná se však především o výsledek tlaku z vnějšku, o přizpůsobování a podřizování se mu, o snahu naplnit vnější očekávání, a už podstatně méně o autonomní procesy probíhající v české společnosti. Snaha o naplnění principu partnerství přesto byla ze strany centrálních orgánů patrná. Celkově se tento proces, zatím spíše neznámý a neosvědčený, prosadil a získal vlastní dynamiku. Tento fakt shodně uznali jak zástupci ministerstev, tak i NNO. Situace v jednotlivých krajích je, naproti tomu, odlišná. Zde je povědomí o principu partnerství menší a chybí hmatatelné výstupy. V případě krajů je využívání tohoto principu v začátcích, a to i proto, že jsou relativně novými institucemi.

⁵² Nemáme dostatek dostupných dat (neexistují žádné statistiky o počtu, kvalitě a relevanci připomínek) ani kapacitu pro celistvější výzkum, takže je téměř nemožné změřit reálný dopad partnerství (veřejných konzultací) na obsah programových dokumentů. Snad se dá říci, že důležité připomínky byly respektovány jak zpracovateli plánu tak odpovědnými ministerskými úředníky. Seznam připomínek vznesených veřejností v průběhu programového období však nebyl nikdy publikován, nemluvě o výslovném zveřejnění toho, jak byly tyto připomínky brány v potaz

IV.4 Kapacita organizování v neziskovém sektoru

Neziskový sektor v České republice je poměrně silně organizován, především na základě územní působnosti (sítě celostátní, krajské a místní) nebo na základě oboru činnosti (např. ekologické nebo sociální). Přesný počet sítí není znám. Neúplný odhad, který však bere v úvahu velkou většinu aktivních sítí, je asi osmdesát, z toho 26 celostátních a 53 regionálních⁵³. V regionálních sítích převažují sítě oborové (37), a to zejména z oblasti sociální a zdravotní (16) a volnočasových aktivit - sport, rekreace a volný čas dětí a mládeže (16). Nezanedbatelné je i množství mezioborových regionálních sítí, které jdou napříč různými neziskovými aktivitami (16). Uskupení neziskových organizací má různou míru formalizace a podob (od neformálních sítí bez právní subjektivity, v podobě koalic, asociací, sdružení, stálých komisí konferencí apod).

Tyto sítě slouží k šíření informací mezi svými členy, často i s programovým přesahem mimo vlastní síť, směrem k organizacím, které nemají zájem o obdobný způsob sdružování, ale mají zájem o přísun informací, a směrem k jiným sítím - i jednotlivé sítě jsou totiž vzájemně propojeny. Za sítě navenek obvykle komunikuje zástupce. U sítí s nízkou mírou formalizace jsou to obecně akceptovaní leaderi či experti na danou problematiku. U formalizovaných sítí pak reprezentanty volí členové (např. Stálá komise regionální konference v Olomouckém kraji, která deleguje zástupce i na členství v krajských orgánech - komisích, výborech, poradních skupinách).

Po organizování uvnitř neziskového sektoru je poptávka například i ze strany krajské veřejné správy, která někdy shledává rozmanitost neziskového sektoru nepřehlednou. Potřebu sdružování cítí i samotné NNO, na druhou stranu je toto téma spjato s řadou obav, například z monopolizace neziskového sektoru jednou organizací. To je také důvod, proč bylo dosud problematické ustavení funkční celorepublikové mezioborové asociace; druhým důvodem může být obecný nedostatek důvěry v postkomunistické společnosti, dokumentovaný v mnoha výzkumech.

Celorepubliková Asociace NNO v České republice nabyla právní způsobilosti v říjnu 2003 a stala se samostatnou právnickou osobou. V současné době Asociace NNO sdružuje asi 50 zakládajících členů, mezi nimi i některá oborová a všechna krajská uskupení. Asociace má řadu ambicí, v rámci neziskového sektoru je ale citelná také opozice vůči vznikající Asociaci. Nejvlivnější neziskové organizace a nadace (společně s existujícími sektorovými platformami) pravidelně prezentují svůj rezervovaný postoj vůči Asociaci NNO.

U sítí každopádně vždy vzniká otázka, koho reprezentují. Jejich legitimita a hlas by měla sahat jen tak daleko, kam dovolí počet a význam členů. Na druhou stranu pokud se v prostředí, které neoplývá finančními ani jinými zdroji, podaří najít čas, energii, odbornost a chuť sdružovat se a pokoušet se prosazovat věci širšího dosahu, je nesmyslné neustále delegitimizovat působení sítě odkazem na to, že nezastupuje všechna NNO. Většinou je možné založit jiné sdružení a prosazovat jiné zájmy. V tom je ostatně jeden z největších přínosů občanského sektoru – jeho rozmanitost a mnohohlasost.

⁵³ Tento odhad vznikl jako vedlejší produkt již zmíněného průzkumu Spiralis o komunikaci mezi NNO a kraji (2003).

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ (bude dopracováno)

Pracovní přehled některých navržených doporučení (resp. problémů k řešení)

Statistika a satelitní účet

Na základě provedené studie „Získávání statistických údajů o nestátních neziskových organizacích a problematice srovnávání“ navrhujeme provést tato opatření:

- 1) zavést od roku 2005 označení nestátních neziskových organizací v Registru ekonomických subjektů Českého statistického úřadu
- 2) navrhnout zavést od roku 2005, př. od roku 2006 legislativní povinnost odhlašování pro organizační jednotku sdružení
- 3) přejít ve statistickém zjišťování ČSÚ za rok 2005 z náhodného výběru u malých neziskových institucí na záměrný výběr, tj. zvýšit počet zjišťovaných zpravodajských jednotek o cca dvojnásobek a v návaznosti na to navrhnout zabezpečení finančních zdrojů ČSÚ pro rozšířené zpracování
- 4) vytvořit časovou řadu vybraných srovnatelných údajů za nestátní neziskové organizace od roku 1998 do roku 2002
- 5) vytvořit metodiku pro sestavování satelitních účtů
- 6) provést změny ve statistickém zjišťování.(statistickém výkaze) ČSÚ pro neziskové instituce za rok 2005 v návaznosti na zavádění satelitních účtů.

Dobrovolnictví

MPSV ČR od roku 2004 umožňuje ve svých projektech vykázat dobrovolnou činnost jako finanční hodnotu v položce kofinancování projektu v případě, že se jedná o dobrovolníky v programu akreditovaném podle zákona o dobrovolnické službě. V současné době se ale tato metodika vztahuje pouze na velmi malý úsek dobrovolných činností.

Doporučení: Rozšířit metodiku na ostatní odvětví činnosti NNO a zejména na dobrovolnictví mimo akreditace podle zákona o dobrovolnické službě.

Problémy přetrvávají i s financováním dobrovolnických programů i činnosti dobrovolnických center. Zahraniční podpora Programu rozvoje dobrovolnictví končí a další zdroje se jeví jako omezené či obtížně dostupné. Programy dobrovolnictví ve zdravotnických zařízeních podporuje v omezené míře dotace z Národního plánu vyrovnávání příležitostí pro občany se zdravotním postižením, realizovaného Ministerstvem zdravotnictví.

Podobně lze v určité míře získat podporu v dotačních programech Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva školství, tělovýchovy a mládeže, obvykle jako součást širšího programu zaměřeného podle priorit resortu. Podporu čistě dobrovolnického managementu umožňuje od roku 2003 dotace Ministerstva vnitra určená pro organizace akreditované podle zákona o dobrovolnické službě.

Bohužel většina dotačních titulů státu neumožňuje žádat na mzdy koordinátorů dobrovolníků, což považujeme za velmi nesystémové opatření jdoucí proti smyslu dobře organizovaného veřejně prospěšného dobrovolnictví.

NNO a postoj krajů k NNO

Vymezení neziskového sektoru je základem pro grantovou politiku kraje. V důsledku širokého vymezení neziskového sektoru krajskou správou – včetně obcí a jejich sdružení, mikroregiony, příspěvkové organizace, organizační složky (dříve rozpočtové organizace), agrární a hospodářské komory – se NNO dostávají do přímé konkurence se subjekty

dlouhodobě lépe zajištěnými, např. z hlediska lidských zdrojů nebo materiálně technického zázemí.

Přestože kraje v současné době reálně nemohou poskytnout žádoucí výše dotací a potřeby neziskových organizací krajů nebudou ani v budoucnu z těchto zdrojů naplněné, situaci by zlepšilo vzájemné poznání finanční praxe neziskových organizací na straně jedné a kompetencí a možností krajů na straně druhé, včetně dotačního plánování přesahujícího horizont jednoho roku. Projevený zájem kraje kofinancovat konkrétní víceletý projekt by usnadnil finanční i věcné plánování neziskových organizací.

Účast NNO v přípravě a realizaci strukturálních fondů

Zástupci NNO museli být financováni svou domovskou organizací a jejich činnost v pracovních skupinách tak byla plně závislá na finanční situaci jejich organizace a také jejich schopnosti vypořádat se v souvislosti se svým členstvím v pracovní skupině s větším pracovním vytížením.

V rámci SROPu bude podpora poskytována konečným příjemcům prostřednictvím grantových schémat, jejichž gestorem budou jednotlivé kraje. V souvislosti s grantovými schématy lze spatřovat dvě základní výzvy pro NNO:

- a) Spolupráce neziskového sektoru na přípravě a řízení grantových schémat kraje. Neziskové organizace takto mohou rozšířit spektrum svých činností vzhledem ke kraji a v rámci realizace regionální politiky EU o nabídku expertního poradenství při přípravě dotačního programu kraje (a grantová schémata v rámci SROP se nebudou chovat jinak než prostý dotační program)
- b) Spolupráce prostřednictvím “projektového partnerství” v rámci větších projektu financovaných z grantových schémat krajů. Prezentovat svoji připravenost spojit se za účelem realizace větších záměrů, které by mohly být integrovány do dokumentace grantového schématu v dané oblasti. Na bázi projektového partnerství je možné postavit dlouhodobou spolupráci mezi veřejnou správou a NNO.

Grantová schémata a intenzivní profesionální účast NNO na jejich realizaci (jak z hlediska přípravy dokumentace, tak z hlediska realizace projektů prostřednictvím projektových partnerství) by se tak mohla stát jedním ze zdrojů legitimacy intenzivního zapojení NNO do plánování regionální politiky pro programové období 2007-2013. Zatím však zůstává tato oblast výhradně v poloze výzvy, kterou musí neziskové organizace reflektovat.

PŘÍLOHY

Přehled 1: Srovnání tří definic vztahujících se k neziskovému sektoru

Definice	Nestátní nezisková organizace (NNO)	Sektor neziskových institucí sloužících domácnostem (NISD)	Mezinárodní definice neziskových institucí	
Instituce/ Projekt	Rada vlády pro nestátní neziskové organizace	Český statistický úřad	Johns Hopkins University Comparative Non-profit Sector Project	
Nadace a nadační fondy	ANO	ANO	ANO	
Obecně prospěšné společnosti		ČÁSTEČNĚ (početně malá část evidována v sektoru nefinančních podniků)		
Občanská sdružení (a jejich organizační složky) vč. odborových organizací				
Církevní právnické osoby				
Círky a náboženské společnosti	NE	ANO		ČÁSTEČNĚ (zahrnuty, pokud působily v netržních oblastech – školství, zdravotnictví apod.)
Zájmová sdružení právnických osob				
Profesní komory				
Ostatní komory				
Politické strany a hnutí (a jejich organizační složky)				
Společenství vlastníků jednotek				
<i>Bytová družstva</i>				
<i>Akciové společnosti</i>				
<i>Společnosti s ručením omezeným</i>				
<i>Družstva</i>			NE	
<i>Fyzické osoby</i>				
<i>Veřejné vysoké školy</i>				
<i>Česká televize</i>				
<i>Český rozhlas</i>				

Přehled 2: Databáze neziskových organizací v ČR

Databáze Informačního centra neziskových organizací⁵⁴ je založená na rozlišování neziskových organizací podle (A) činnosti organizace nebo (B) cílové skupiny, na kterou se organizace orientuje.

(A) Činnost organizace:

AIDS, HIV; alergie, astma; alternativní medicína; archeologie; architektura; asistenční služba; astronomie; biologie; botanika; cestovní ruch, cestování; demokracie; divadlo; domovy, ústavy; doprava; duchovní rozvoj; ekologie, životní prostředí; ekonomie; energie; esperanto; etika; etnologie; evropská spolupráce; film, video; futurologie; hipoterapie; historie; hudba; humanitární činnost; humanitní vědy; charitativní činnost; chovatelství; chráněná bydlení; chráněná pracoviště; informace; integrace; jazykověda; jazyky; jóga; kardiologie; knihovny, knihovnictví; krajané; kriminalita; krizová centra; křesťanství; kultura; kultura projevu;

⁵⁴ www.neziskovky.cz

lesnictví; letectví; lidská práva; literatura; management; mateřské školy; média; mezinárodní vztahy; muzeum; myslivost; náboženství; nenásilí; neziskový sektor; ochrana zvířat; ochrana života; onkologie; osvěta; ozdravné pobyty; památky; pečovatelská služba; podnikání; pohostinství; policie; politologie; poradenství; požární ochrana; pracovní uplatnění; právní otázky; prevence; přírodní vědy; psychologie; psychotronika; publikační činnost; region; rehabilitace; rodina; rozvoj obce/města; samospráva; sběratelství; senioři; sexualita; sociální otázky; sport; státní správa; stř. a vých. Evropa; střední školství; svépomoc; školství; tanec; technika; turistika; UFO; umění; věda; venkov; veřejná správa; vězeňství; vojáci; volný čas; výchova; vysoké školství; výtvarné umění; výzkum; výživa; vzdělávání; záchranářství; zájmová sdružení; základní školství; závislosti; zdravotnictví; zemědělství; zoologie; zooterapie; životní styl

(B) Cílová skupina:

Bezdomovci; děti, mládež; dobrovolníci; dospělí; duševně nemocní; menšiny; mentálně postižení; muži; neziskové organizace; političtí vězni; Romové; senioři; smyslově postižení; sociálně znevýhodnění; spotřebitelé; talentovaní; tělesně postižení; uprchlíci; veřejnost; vojáci; zdravotně postižení; ženy; Židé

Přehled 3: Projekty a aktivity přímo inspirované praxí v západní Evropě

1. Podporované zaměstnávání handicapovaných osob a jejich integrace na primární pracovní trhy

Asistence osobám s fyzickým, psychickým nebo sociálním znevýhodněním s cílem umožnit jim najít a udržet zaměstnání na primárním otevřeném trhu práce. Zároveň vytypovávání a kontakt s firmami, které takovéto osoby jsou schopny a ochotny zaměstnávat. Partnery projektu jsou NNO, úřady práce a firmy. Země původu: např. Norsko a Holandsko. Realizátoři v ČR: např. Koník, o.s., České Budějovice. Další informace: Ročně pracuje agentura (tedy NNO) s přibližně 60 klienty, uplatnění najde zhruba polovina z nich.

2. Chráněné dílny pro osoby s mentálním a fyzickým handicapem

Pracoviště provozované právníky nebo fyzickými osobami pro lidi, kteří by se nemohli uplatnit na volném trhu práce. Partnery projektu jsou NNO, zaměstnavatelé a úřady práce. Země původu: hlavně Velká Británie (sheltered workshops). Realizátoři v ČR: nejznámější jsou dílny Fokus, prakticky ve všech větších městech existují organizace spolupodílející se na provozu těchto dílen (charity, diakonie, občanská sdružení). Další informace: Praxe je upravená legislativou MPSV ČR 115 / 1992, státní orgány vedou podrobné přehledy a těchto zařízení.

3. Domy na půl cesty, aktivity tzv. nízkoprahových zařízení pro sociálně hendikepované a další osoby ohrožené sociální exkluzí.

Pomoc lidem procházejícím obdobím osobní, rodinné nestability nebo nepříznivých životních okolností, kteří potřebují dočasnou psychickou a sociální oporu. Např. mládež ukončující pobyt v dětských domovech, děti a mládež ze sociálně slabých rodin. Země původu: západní Evropa. Realizátoři v ČR: občanská sdružení např. Klub hurá kamarád Pardubice, Charita Kutná Hora a další občanská sdružení pracující s dětmi a mládeží (např. program 5P atd.)

4. Občanské poradny

Nízkoprahová zařízení poskytující občanům rady v různých životních situacích, orientaci v možnostech dalších institucionálních postupů při řešení problémů. Země původu: Velká Británie. Realizátoři v ČR: jednotlivé občanské poradny mající obvykle status o.p.s., existuje

asociace občanských poraden. Partnery projektu jsou obvykle místní úřady. Další informace: projekt byl původně iniciován a financován prostředky British Know How Fund, posléze získal dotace z MPSV a jiných zdrojů.

5. Komunitní centra, centra pro komunitní práci, komunitní nadace, komunitně orientované NNO

Organizace působící na místní úrovni z podnětů místních občanů, NNO a dalších především místních subjektů. Cílem je řešit místní problémy a témata prostřednictvím místních zdrojů (lidských, finančních a jiných), aktivizovat místní sociální kapitál. Komunitní organizace zapojují občany při řešení místních problémů a do veřejné politiky. Země původu: především USA, Kanada, Velká Británie. Realizátoři v ČR: síť CpKP (6 měst v ČR), Komunitní nadace Ústí nad Labem, Nadace Jana Pivečky ve Slavičíně, cca 50 - 60 neziskových organizací s komunitním zaměřením na místní úrovni a mikroregionech (např. VITA Ostrava, Klub hurá kamarád Pardubice, Společnost pro Jizerské hory, Staří přátelé Jizerských hor, Kosenka ve Valašských Kloboukách atd.), projekty programu Nadace OSF Praha Neziskové organizace na cestě do EU atd. Další informace: nastolení tématu trvale udržitelného rozvoje a místní agendy 21.

6. Projekty v oblasti lidsko- právní a "watch-dogs", projekty gender .

Široká škála projektů zahrnující prosazování lidských práv, práv menšin, boj proti korupci, dohled nad dodržováním zákonů, vytváření rovných příležitostí na trhu práce, prosazování nových forem práce v trestní justici a policii. Země původu: USA, Kanada, země západní Evropy. Realizátoři v ČR: EPS (ekologické standardy), Transparency International (boj proti korupci), Bílý kruh bezpečí (pomoc obětem násilí), Gender Studies, Otevřená společnost o.p.s., (rovné příležitosti na trhu práce), Člověk v tísní (práva menšin), Otevřená společnost o.p.s (pilotní projekt komunitní policie), Sdružení pro probaci a mediaci (alternativní tresty).

7. Celoživotní vzdělávání mimo školskou soustavu, rekvalifikace sociálně exkludovaných skupin.

Aktivity reagující na potřebu občanů získávat další znalosti po ukončení školní docházky, zvláště pak občanů ohrožených sociální exkluzí: mladých lidí po ukončení středních škol, matek na mateřské dovolené, nezaměstnaných osob a lidí s nízkou kvalifikací, seniorů, etnických minorit. Dále se jedná o aktivity, které neziskovým způsobem přibližují občanům formou kurzů a konzultací některá rozvojová témata , např. možnosti financování projektů z fondů EU, principy trvale udržitelného rozvoje aj. Země původu: země západní Evropy. Realizátoři v ČR: např. CpKP, Nadace OSF Praha, NROS (využití strukturálních fondů EU), Nadace Partnerství, Společnost pro Jizerské hory (trvale udržitelný rozvoj), Aklub Krnov (rekvalifikace nezaměstnaných), Komunitní knihovna Vsetín (vzdělávání sociálně exkludovaných skupin). Další informace: Nastávají potíže při získávání akreditací kurzů: stávající legislativa možnost akreditací připisuje většinou školským zařízením, MŠMT není schopné reagovat pružněji na stávající situaci a stanovit kritéria pro udělování akreditací i mimoškolským zařízením (NNO, knihovny, muzea atd.).

8. Ekomuzea, stezky dědictví a naučné stezky, revitalizace kulturně historického dědictví pro potřeby rozvoje regionu.

Aktivity obnovující kulturně historické dědictví na místní úrovni způsobem vhodným pro prezentaci regionu v návaznosti na služby pro turistický ruch. Projekty vytvářejí pracovní příležitosti, jsou realizovány v úzké spolupráci mezi NNO, veřejnou správou a místním ekonomickým sektorem. Země původu: USA, Kanada, západní Evropa. Realizátoři v ČR: projekty v rámci programu Greenways, součástí aktivit mikroregionů - např. Bílé Karpaty,

Mikulovsko, Poodří, Křivoklátsko, Rožmberk - Bílá růže atd., CpKP Jižní Čechy, projekty programu Nadace OSF Praha Neziskové organizace na cestě do EU atd.

9. Projekty v oblasti tzv. „social economy“

Oblast služeb poskytovaných na neziskovém základě v místě a mikroregionech. Propojuje podnikatelské uvažování se sociální citlivostí k místním problémům. Typickými aktivitami jsou služby pro seniory, děti (mikroškolky), domácnosti, uživatelé tzv. sociálního bydlení, rozvoj malého a středního podnikání, podnikání na internetu, vzdělávání, konzultace. Nositeli jsou místní neziskové organizace, drobní živnostníci, místní agentury, kulturní a vzdělávací instituce. Oblast „social economy“ rozvíjí formy flexibilního financování a tzv. „local banking“. Země původu: Velká Británie, Irsko, Francie, Skandinávské země, Německo atd. Realizátoři v ČR: zatím tento titul není téměř znám, veřejné politiky a veřejná správa o něm mnoho neví, některé NNO se s touto praxí začínají seznamovat. Další informace: programy „social economy“ jsou někdy podporované z fondů EU v rámci Cíle 2 (nikoli však v ČR). Bariéry zavádění v ČR jsou komplexní: neznalost a nedůvěra - možná i nechuť - veřejných činitelů a ekonomických kruhů připustit jiný druh ekonomických aktivit nežli na ziskovém základě. Nepřipravenost dalších místních aktérů tyto služby rozvíjet. Neexistence efektivního a kredibilního místního bankovníctví: v Čechách známé kampaňky se v uplynulých letech zdiskreditovaly, jejich případná obnova bude vyžadovat úsilí a vůli politických a ekonomických kruhů revidovat jejich činnost popř. činnost jiných lokálních finančních institucí, poskytující flexibilním způsobem "malé" peníze pro malé lokální aktivity.

Přehled 4: 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 neziskové organizace, 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 nestátních neziskových organizací* 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 neziskové organizace 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 nestátní neziskové organizace 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 Ministerstvo financí 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 veřejně prospěšné nadace v Evropské legislativě. Model by u nás mohl být použit pro nadace a nadační fondy, ale i obecně prospěšné společnosti. 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. Přídavné jméno „veřejný“ v konceptu veřejné prospěšnosti znamená, že daná organizace slouží celé veřejnosti nebo významné skupině v rámci široké veřejnosti. Obdobné snahy o modelovou legislativu na úrovni Evropské unie se objevují i pro druhý hlavní typ neziskové organizace – spolky (asociace). Ty jsou však vnímány více jako členské organizace s prvkem vzájemné prospěšnosti, proto není tato legislativní práce spojována s definicí veřejné prospěšnosti.

Přehled 5: Zkušenosti s daňovými asignacemi ve vybraných zemích

Maďarsko

V Maďarsku zavedli možnost poukázání 1 % pro neziskové organizace v roce 1996. O rok později je rozšířili o další 1 % určené speciálně pro církevní organizace. Částka, kterou může občan poukázat, musí převyšovat 100 HUF (asi 13 Kč). O 1 % (necírkevní) se mohou uházet sociální organizace (s výjimkou politických stran, odborových a zaměstnavatelských svazů), nadace registrované nejméně 3 roky, veřejné nadace, taxativně vymezené kulturní, vědecké a vzdělávací organizace nebo také divadlo, veřejná sbírka, kulturní nebo vzdělávací instituce, jež obdržely dotaci od orgánu místní správy či ze státního rozpočtu v posledních třech letech alespoň jednou. Příjemcem 1 % (církevního) může být zaregistrovaná církev a náboženská společnost. Kdo chce využít i druhé, "církevní" 1 %, ale nechce jej poukázat církevní organizaci, může tak udělat ve prospěch zvláštního fondu, kterého účel každoročně schvaluje maďarský parlament. Maďarská legislativa pokládá příjmy z 1 % za rozpočtovou dotaci a její využití kontroluje finanční úřad.

V Maďarsku se v roce 1999 uskutečnil reprezentativní výzkum dospělého obyvatelstva. 57 % dospělého obyvatelstva tvořili daňoví poplatníci splňující podmínky pro asignování. 23 % dospělého obyvatelstva zaplatilo celou daň státu a 33 % dospělých obyvatel využilo možnosti asignovat.

Slovensko

Slovensko zavedlo možnost poukázat 2 % z příjmu fyzických osob od roku 2001. Minimální částka, kterou je možné poukázat, je 20 Sk, a to jen jedné organizaci. Slovensko, jak jediný stát ze zemí, kde daňové asignace platí, zvolilo možnost poukázat 2% daně z příjmů i pro právnické osoby. Tuto možnost mají firmy v roce 2004 poprvé. Celkový seznam oprávněných

příjemců pro příští rok zveřejňuje Notářská komora. Například o daňovou asignaci za rok 2003 se ucházelo 3334 nestátních neziskových organizací.

V roce 2001 využilo možnost rozhodnout o 1 % svých daní z příjmů 325 839 slovenských občanů, kteří poukázali více než 100 milionů slovenských korun. Daňové ředitelství Slovenské republiky zveřejnilo seznam 3928 organizací, které přijaly prostředky za rok 2001. Nejúspěšnější byla Liga proti rakovině (získala 3,6 milionu Sk). Průměrná suma, kterou organizacím daňoví poplatníci poukázali, je 26 tisíc Sk.

Litva

V Litvě od roku 2003 zavádí možnost poukázat až 2 % daně z příjmů fyzických osob Zákon o dani z příjmů a samotný mechanismus upravuje Zákon o Charitě a podpoře. Nejnižší možná suma je 10 Litu (asi 100 Kč) a své 2 % mohou rozdělit mezi více vybraných organizací. Prostředky z 2 % nemůže přijímat každá neziskové organizace automaticky. Okruh příjemců stanovuje Zákon o charitě a podpoře. Neziskové organizace musí svůj zájem o prostředky z daňových asignací sdělit rejstříku, u kterého jsou zaregistrované.

Polsko

V Polsku upravuje možnost poukázat 1 % daně z příjmů fyzických osob Zákon o daních z příjmů a Zákon o charitě a sponzorství. Poukázat 1 % občan bude moci pouze nestátní neziskové organizaci, která bude registrována jako veřejně prospěšná u Státního soudního registru. Občané Polska budou moci poprvé poukázat 1 % daně z příjmů od 1. ledna 2005.

Rumunsko

V roce 2003 schválil Rumunský parlament nový Daňový kodex, jehož součástí se stalo ustanovení o možnosti poukázat 1 % daně z příjmů fyzických osob nestátním neziskovým organizacím. Občané Rumunska budou moci poprvé poukázat 1 % daně z příjmů od roku 2005.

Graf 1: Podíl neziskového sektoru na celkové zaměstnanosti (ekvivalent plných pracovních úvazků)

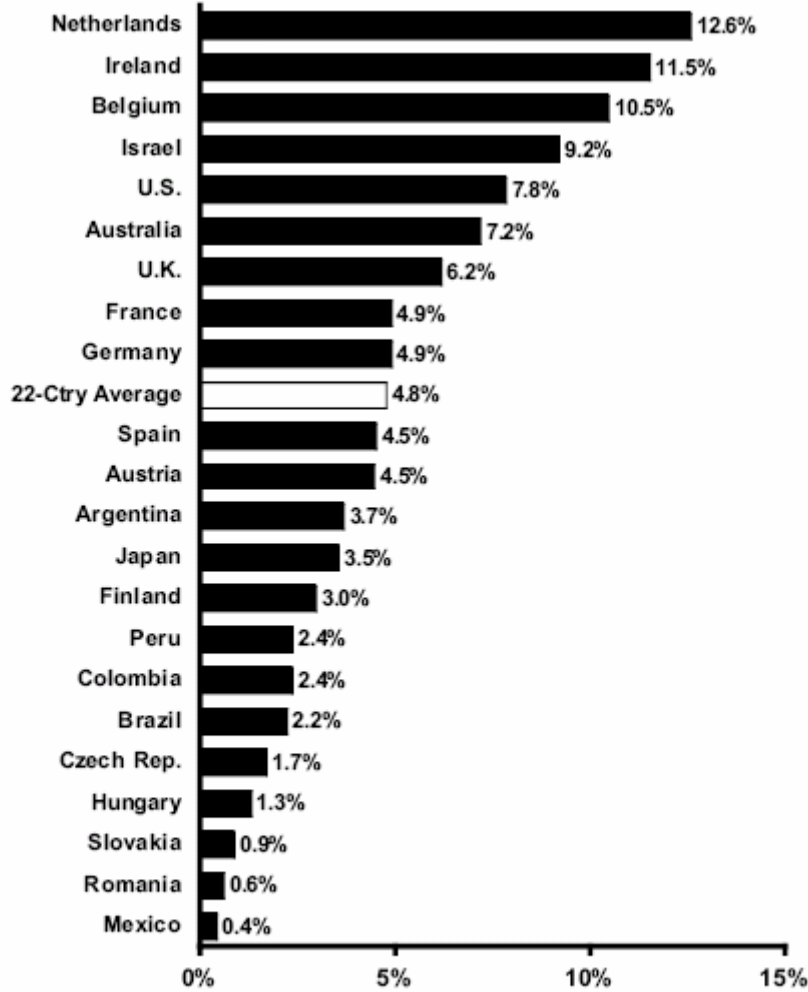


Figure 1.5 Nonprofit share of total paid employment, by country, 1995

Source: The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

Graf 2: Zdroje příjmů neziskového sektoru

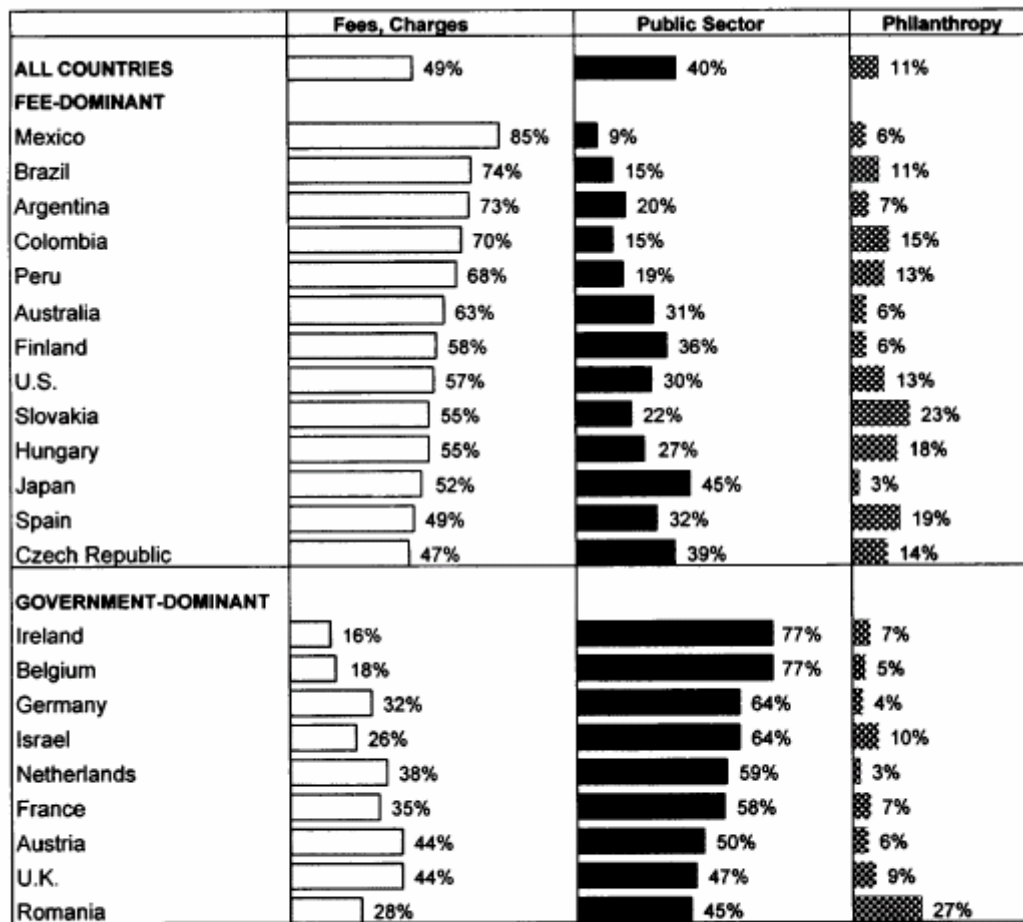


Figure 1.10 Sources of nonprofit revenue, by country, 1995 (22 countries)

Source: The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project