

Pozice a role občanského sektoru

Historie a tradice
Charakteristika NNO
Role a současné postavení
Ekonomický přínos NNO
Právní postavení

Kontakt:

Petra Jedličková

Ústav informačních studií a knihovnictví

U Kříže 8 a 10

158 00 Praha 5 – Jinonice

Tel.: +420 2 510 80 382 (úterý 12,00-13,20)

Fax: +420 321 623 595

E-mail: Petra.Jedlickova@ff.cuni.cz

<http://www.ikaros.cz>

Základní charakteristika

- **různá terminologie:**
 - občanský, neziskový, dobrovolnický, komunitní sektor
- EK vymezuje NNO pomocí následujících charakteristik:
 - **neziskovost** (zisk se nerozděluje managementu)
 - **dobrovolnost** (dobrovolně založené, používají práci dobrovolníků)
 - **organizovanost** (mají formalizovanou nebo institucionalizovanou existenci, obvykle mají statut, misi, strategii a plán)
 - **nezávislost** (na politických nebo komerčních subjektech)
 - **veřejná prospěšnost** (jejich hlavním cílem není komerční nebo osobní profit)

Do občanského sektoru můžeme zařadit organizace založené občany (tj. nezaložené státem), ale také různé skupiny a iniciativy občanů, které nemají právní povahu. Hovoříme-li však o neziskovém nevládním sektoru, máme zpravidla na mysli souhrn různých typů organizací, které mají právní povahu a které nebyly založeny státem (tedy občany, nestátní organizací a nebo jiným subjektem). Pohled na neziskový sektor v ČR má tendenci jej považovat za homogenní, bez vnitřní struktury, zúžený pouze na občanská sdružení, bez zahrnutí různých stavů vývoje NNO.

Charakteristika občanského sektoru v ČR

- menší hustota NNO na obyvatele než v zemích EU
- prudký růst počtu NNO po roce 1989 (bohužel nebyl doprovázen odpovídajícími a rychlými změnami v systému státní podpory ani v systému norem regulujících činnost NNO)
- obavy státní správy ze zneužívání veřejných prostředků v neziskovém sektoru zabrzdlily tvorbu vhodných **legislativních nástrojů** a transformaci sektoru vzdělávání, zdravotnictví a sociálních služeb
- světový trend **vtahování občanského sektoru do centra veřejné politiky** nenašel v ČR adekvátní odezvu (sektor nebyl zahrnut do transformačních koncepcí, nebyl dostatečně financován a až do 1996 lze říci, že byl na periferii politického zájmu)

Školení pro NNO (Financováno z Phare)

MODUL 1, Den 1, Pozice a role občanského sektoru

3

V ČR připadá na 1000 obyvatel cca 8 NNO. V zemích EU je tento poměr příznivější pro NNO.

Činnost NNO je často chápána jako **doplňk doplňující činnost státu a samospráv tam, kde selhávají**. Tradice anglosaských zemí, kde řešení problémů je individuální, lidé si mají sami spravovat své věci a za tím účelem se sdružovat či přístup EU, kde se prosazuje správa věcí veřejných tak, že každá činnost je organizována tam a na takové úrovni, kde je to nejefektivnější a nejbližší lidem, není u nás dostatečně rozšířena. Přesto je vztah NNO a veřejnou správou hodnocen jako bezkonfliktní vztah spolupráce. Ačkoliv si zástupci NNO mohou často připadat jako prosebníci spíše než partneři, spolupráce s veřejnou správou má masivní charakter navzdory absenci formálních pravidel díky čemuž je spolupráce závislá na charakteru konkrétních osobností působících ve veřejné správě.

Partnerství NNO a státní správy a samosprávy v ČR se teprve utváří.

Existující formy spolupráce na úrovni NUTS II (krajů):

- Konají se krajské konference pro NNO a zástupce krajů
- Zástupci NNO fungují v pracovních skupinách při krajských úřadech
- některé kraje mají koordinátory pro neziskový sektor (např. Vysočina)
- v některých krajích (např. na Llberecku) mají spolupráci s NNO podchycenu smluvně

problémové oblasti viz slide č. 7

Charakteristika občanského sektoru v ČR

- závislost na krátkodobých zdrojích, chybí „risk management“ a variantní scénáře
- malá důvěra v to, že NNO mohou ovlivnit podmínky a kritéria pro udělování grantů (vliv na grantové agentury)
- chybí dlouhodobé strategie rozvoje vlastních organizací i schopnost ovlivňovat veřejné rozpočty a politiky
- malé pochopení pro to, že působení NNO na veřejnosti může být významné i mimo obor jejich činnosti, pohled „zvenku“ je důležitý
- závislost na zahraničních dárcích, nenalezení strategických a ekonomicky silných partnerů
- získávání zdrojů závisí mj. na tom, jak je mise organizace komunikativní navenek, jak je sdílána veřejností (potenciálními dárci) – závislost na zdrojích veřejné sféry, malý podíl zdrojů z vlastní činnosti, soukromých dárců, podnikatelů apod.

Školení pro NNO (Financováno z Phare)

MODUL 1, Den 1, Pozice a role občanského sektoru

4

Nejdůležitější dopady:

•soustředěnost na každodenní problémy přežití paralyzuje jiné manažerské činnosti jako např. dlouhodobější vize rozvoje a jejich realizace, rozvoj lidí, strategie komunikace s okolím, širší rozhled v problematice (sledování trendů jejího řešení na národní nebo evropské úrovni)

•namísto využití grantových prostředků k růstu NNO organizace přizpůsobují a oslabují svoji misi podle toho, jak jsou formulována zadání grantových titulů; získávání grantů se považuje za „schopnost“, NNO chápou granty jako samozřejmost a potvrzení jejich prospěšnosti

•chybí reflexe působení organizace ve společenském kontextu, zisk společenské prestiže, transformace organizace může být omezena limity osobností, které ji vedou (patrné např. u schopnosti podílet se na projektech EU – úspěšnější mohou být agentury bez silné mise zato s profesionálním managementem)

•do neziskového sektoru přicházejí noví lidé s jinou zkušeností, motivací i cíli; zároveň je však sektor ohrožen odlivem lidí, pokud jim nezajistí lepší perspektivu a růst; kariéra v neziskovém sektoru však nemusí být vázána na osobní emotivní motivaci ani na růst organizace – lidé přecházejí do jiných organizací i sektorů

•vzdělávání pro neziskový sektor je systematictější, mělo by být podepřeno strategií rozvoje lidských zdrojů v sektoru i v jednotlivých organizacích a chápáno v kontextu personální politiky, dlouhodobého růstu a investic

Charakteristika občanského sektoru v ČR

- prostředky určené na posilování a rozvoj organizací byly využívány na činnosti
- malá schopnost zapojení do programů EU a tím i malá zkušenost s nimi
- pozitivně působí vliv EU a změna politického rámce (pohled na NNO)
- pozitivně se projevuje i rozvoj lidských zdrojů v neziskovém sektoru a jejich prorůstání do samosprávy i státní správy

Školení pro NNO (Financováno z Phare)

MODUL 1, Den 1, Pozice a role občanského sektoru

5

Nejdůležitější dopady:

- do neziskového sektoru přicházejí noví lidé s jinou zkušeností, motivací i cíli; zároveň je však sektor ohrožen odlivem lidí, pokud jim nezajistí lepší perspektivu a růst; kariéra v neziskovém sektoru však nemusí být vázána na osobní emotivní motivaci ani na růst organizace – lidé přecházejí do jiných organizací i sektorů
- vzdělávání pro neziskový sektor je systematictější, mělo by být podepřeno strategií rozvoje lidských zdrojů v sektoru i v jednotlivých organizacích a chápáno v kontextu personální politiky, dlouhodobého růstu a investic

Charakteristika občanského sektoru v ČR

- chybí nebo byla přerušena komunistickým režimem tradice občanských aktivit a organizování (sektor se vyvíjel skokově nikoli organicky evolučně)
 - těžší navazování spolupráce NNO-stát
 - nízká informovanost a angažovanost občanů, jen pomalu se tvoří celistvá tvář a identita neziskového sektoru
- chybí systematické vzdělávání o a pro občanský sektor o významu občanské angažovanosti

Školení pro NNO (Financováno z Phare)

MODUL 1, Den 1, Pozice a role občanského sektoru

6

Zdroje informací:

- server Euroskop (www.euroskop.cz)
- Stránky Delegace Evropské komise (www.evropska-unie.cz)
- Publikace NROS

Literatura:

Vize rozvoje České republiky do roku 2015. Centrum pro sociální a ekonomické strategie, UK FSV, Praha: 2001. 245 s. ISBN 80-86349-02-0.

Průvodce krajinou priorit pro Českou republiku. Centrum pro sociální a ekonomické strategie, UK FSV, Praha: 2002. 686 s. ISBN 80-86349-06-3.

Dopady - výzvy

- musí se zvýšit transparentnost NNO (nízká míra průhlednosti NNO a nedostatečná transparentnost finančních toků zvyšují nedůvěru a kazí image)
- to může odradit různé dárce: od soukromých sponzorů až po Evropskou Komisi (viz následující blok)
- malý počet národních a nadnárodních sítí, zastřešujících organizací a reprezentantů českých NNO ve Vládě a Parlamentu ČR a v EU
- oligarchizace, při lobování přetrvává netransparentní živelnost a nezdravá konkurence

Školení pro NNO (Financováno z Phare)

MODUL 1, Den 1, Pozice a role občanského sektoru

7

Z výsledků šetření, které provedlo občanské sdružení SPIRALIS v rámci celonárodního projektu „**Cesty k efektivní komunikaci NNO a krajů ČR**“ běžícího od září 2002, vyplývá, že kraje preferují komunikaci s jednotlivými NNO (43%) a teprve na druhém místě se zástupci NNO (30%). Co se týče zástupců NNO preferují oborové zastoupení s celokrajskou působností. Realita však může být jiná. Např. v plzeňském kraji jsou zástupci v jednotlivých komisích a poradních sborech vesměs zástupci nominovaní organizací střešní. Mnozí zástupci krajů vyjadřují přání komunikovat se zástupci NNO už proto, že nejsou schopni komunikovat se všemi (mezi nejčastější prostředky komunikace krajů s NNO patří osobní setkávání: 84,62%) a že peníze nepůjdou rozděleně na každou malou organizaci.

Problémové oblasti v komunikaci NNO a krajů:

- nejasná koncepce kraje v podpoře NNO
- krátká existence krajů (1/1/2001 vznikly kraje bez rozpočtu a bez zázemí, 2002 mají první rozpočty a dochází k přesunu odpovědností např. školství apod., 2003 další přesun odpovědností za zdravotní a sociální oblast, přesuny dluhů a citlivých oblastí)
- pohled neziskového sektoru na novou úlohu krajů se často zužuje pouze na roli administrátora státních a jiných grantů; krajské samosprávy teprve formulují své grantové programy, získávají první zkušenosti se spoluprací s neziskovým sektorem a vytvářejí si své vlastní způsoby řízení této činnosti (koordinátoři, smlouvy, databáze...); NNO jsou motivovány k vytváření organizačních a informačních struktur (střešních organizací), protože kraj vidí jako nejvýznamnější zdroj financování jejich činnosti
- nevyjasněné financování krajů
- neexistence zákona o veřejných službách (Standardy kvality sociálních služeb)
- neznalost kraje o neziskovém sektoru v kraji, neexistence adresáře NNO v kraji
- pohlížení na neziskový sektor jako homogenní bez vnitřní struktury (proces strukturace neziskového sektoru podle jiných než oborových hledisek je ovšem velmi pomalý); neziskový sektor však tvoří i odbory, svazy, profesní organizace apod. a dále samotné NNO procházejí vývojem: stabilizace – růst – transformace na kvalitativně vyšší formy (grantová schémata tedy nevyhovují všem typům NNO stejně, je rozdíl mezi velkou organizací s celonárodní působností a vesnickou dobrovolnickou organizací)
- neexistence zástupce NNO v kraji, kraje vyžadují pevnější strukturu neziskového sektoru a proto tlačí na tvorbu střešních organizací (často však chybí pochopení povahy neziskového sektoru, NNO proto musí vysvětlovat smysl a podstatu NNO; jde o komunikaci odlišných struktur s odlišnými pravomocemi a odpovědností – jde tedy svým způsobem o nerovné partnery)
- NNO mohou být sebestředné, musí umět vnímat širší kontext (kontext kraje, kontext řešení problematiky na národní úrovni, na úrovni EU)
- kraj by měl s NNO nejen účelově spolupracovat, ale vnímat sektor jako partnera, bez kterého nelze realizovat regionální projekty
- členové komisí na krajích jsou stanoveni často podle politického klíče, chybí odborníci (vč. lidí z neziskového sektoru); krajské úřady mají problémy komunikace i uvnitř sebe sama

Historie a tradice

- vztah mezi občany a státem
- interakce mezi politickými a občanskými strukturami:
 - velké politické strany, odbory a formální občanské asociace často nesplňují představu občanů o efektivním řešení jejich každodenních problémů – proto občané formují skupiny na řešení těchto problémů
 - úspěšná práce v občanském sektoru se stává základem lokální politiky

Školení pro NNO (Financováno z Phare)

MODUL 1, Den 1, Pozice a role občanského sektoru

8

Ve veřejných záležitostech nehrají hlavní a jedinou roli pouze politici, ale také občané. Tradice občanského sektoru, který se utváří na vzájemném vztahu mezi občany a politiky, sahá až do poloviny 19. století.

Občané mají pocit, že národní a nadnárodní struktury jako vláda nebo formální asociace nemusí vždy hájit a chápat jejich problémy, jsou-li tak daleko od reality každodenního života. Občanský sektor vyplňuje propast mezi těmito strukturami a skupinami či jedinci.

Občanský sektor v EU

- občanský (neziskový) sektor není homogenní a nástroje jeho řízení se liší mezi jednotlivými státy (vč. členských zemí EU)
 - rozmanitost, kulturně rozdílné oblasti
 - různá délka a povaha tradice NNO
- původ rozdílů:
 - tradice (dobročinnost, centralismus, spolkovost...)
 - vliv státu (veřejné správy a samosprávy)
 - vliv církve

Právní úprava činnosti NNO je v pravomoci jednotlivých členských zemí EU (více viz slidy „Právní postavení“).

Občanský sektor v EU

Německo, Rakousko, Belgie, Holandsko	Švédsko, Finsko, Dánsko
Velké, populární a silné organizace mající politické nebo náboženské zázemí a profesionální management doplněný dobrovolníky	Silný sociální stát, proto NNO fungují většinou jako doplněk státní péče, na lokální úrovni však hrají politická uskupení větší roli Méně celostátních centrál
Velká Británie, Irsko	Itálie, Španělsko, Portugalsko, Řecko
Profesionální organizace, dobrovolnická práce	Oprošťování od donedávna silného církevního vlivu (charita) Transformace a silný rozvoj způsobený zejména silnou finanční pomocí EU (regionální a strukturální politika)

Školení pro NNO (Financováno z Phare) MODUL 1, Den 1, Pozice a role občanského sektoru 10

Poznámka:

v zemích EU dominuje oblast: sociálních služeb, zdravotní péče a vzdělávání

v zemích CEE dominují: kultura, sport a rekreace

V zemích EU pracují ¾ zaměstnanců NNO v zmíněných dominantních oblastech.

V zemích CEE pracuje přibližně 1/3 zaměstnanců NNO ve zmíněných dominantních oblastech.

Příčiny?

např. u nás to byla prvorepubliková tradice a později podpora komunistického režimu takovým aktivitám, které neohrožovaly totalitní režim (tj. zejm. aktivity spojené s ochranou lidských a občanských práv, sociální služby a částečně také ekologie) a zestátnění vzdělávání, zdravotnictví a sociální péče (přímou kontrolu si zde stát ve velké míře drží dodnes).

tradiční bylo též posilování odborových svazů a zaměstnaneckých a profesních sdružení

Mezi zeměmi EU ovšem existují velké rozdíly, např. v daných „dominantních“ oblastech zemí CEE převyšuje průměr ČR (22,1%) Velká Británie (24,5% zaměstnaných v oblasti kultury) a naopak ČR převyšuje svým podílem v oblasti sociálních služeb (12,5%) Irsko (4,5%). Co se týče významu profesních sdružení, je sice ČR (11,5%) vysoko nad průměrem zemí EU (2,7%), ovšem například v Německu je zaměstnanost v této oblasti také nad průměrem zemí EU: 7,2%. České republice je dále podobné Rakousko, ve kterém se téměř ¾ NNO zabývají sportem, kulturou a rekreací.

Ekonomický přínos NNO

- neziskový sektor je nejdynamičtěji rostoucím odvětvím národního hospodářství
 - stoupá v něm zaměstnanost
 - váže na sebe množství dobrovolné práce (v průměru 28% obyvatelstva se v zemích EU věnuje dobrovolné práci v NNO)

HDP: v zemích EU výdaje neziskového sektoru v letech 1990-1995 představovaly 4,7% HDP

Zaměstnanost stoupla v 9 zemích EU v období 1990-1995 o 23%, zatímco celková zaměstnanost ve všech hospodářských odvětvích stoupla pouze o 6%.

Podíl neziskového sektoru na celkové zaměstnanosti v zemích EU je 6,9% (10,1% včetně dobrovolníků), pro srovnání v ČR je to 2,9% (5,0% včetně dobrovolníků).

Příjmy NNO

- neziskový sektor v EU je méně závislý na grantech, významnější roli v jeho příjmech hrají zisky z vlastní činnosti a firemní sponzoring
- neziskový sektor je v ČR financován převážně z vlastní činnosti
- veřejné zdroje u NNO v ČR mají menší význam (39%) než v zemích EU (průměrně 56%), vyšší podíl mají Francie, Německo a Nizozemí
- příjmy NNO z veřejných prostředků na jednoho obyvatele jsou však v ČR hluboko pod průměrem zemí EU

Pro srovnání, v roce 1995 plynulo v ČR z veřejných zdrojů do neziskového sektoru 10x méně prostředků než v Rakousku a 55x méně než v Belgii (srovnatelný průměr na 1 obyvatele). Po vstupu do EU můžeme očekávat zvýšení příjmů neziskového sektoru. Jako příklad může sloužit Řecko, které získalo v roce 2000 40x více prostředků na 1 obyvatele než ČR. Tabulka na následujícím slidu ukazuje, jaké navýšení příjmů neziskového sektoru můžeme očekávat v příštích letech (zejm. po vstupu do EU).

Finanční pomoc EU pro ČR

Období	Zdroj	EUR ročně
1990 - 2000	Phare	70 mil
Od r. 2000	Phare, ISPA, SAPARD	200 mil
Po vstupu ČR do EU	Strukturální fondy EU	1 500 mil

Školení pro NNO (Financováno z Phare)

MODUL 1, Den 1, Pozice a role občanského sektoru

13

Prostředky pomoci EU jsou v současnosti poskytovány prostřednictvím tří nástrojů:

Phare - vytvořen v roce 1989, připravuje kandidátské země na splnění všech ekonomických, politických a dalších kritérií potřebných pro vstup do EU

ISPA - zahájen v roce 2000, zaměřuje se na velké investice do dopravní infrastruktury a životního prostředí a na institucionální přípravu na Kohezní fond

SAPARD - zahájen v roce 2000, poskytuje investice v oblasti zemědělství rozvoje venkova a také se zaměřuje na institucionální přípravu na EAGGF

Plus prostřednictvím tzv.. komunitárních programů:

Česká republika se účastnila ve vzdělávacích programech *Socrates*, *Leonardo da Vinci* a *Youth for Europe* (Mládež pro Evropu) od roku 1997, v programech *Raphael*, *SAVE II* a *SME (Small and Medium-Sized Enterprises*, podpora malého a středního podnikání) od roku 1998. V roce 2000 se Česká republika účastnila program *SME 3rd (Small and Medium-Sized Enterprises)*, *Equal Opportunities*, *SAVE II.*, *Socrates II.*, *Leonardo da Vinci II.* a *Youth*. Od roku 2001 je dále ČR zapojena v programech *FISCALIS* a *Culture 2000*, od roku 2002 je členem *Evropské agentury životního prostředí* a předpokládá účast v programech *IDA II*, *E-content*, *MAP (Multi-annual program for enterprises and entrepreneurs)*, *Customs 2002* a *Media Plus*. ČR podala také žádost o účast v programech *Enterprise and Entrepreneurship (na podporu malého a středního podnikání)* a *Daphne (program pro boj proti násilí páchanému na dětech, mladých lidech a ženách)*.

Mezi významné programy, do kterých se mohou zapojit české instituce patří **5. rámcový program** a **nedávno zahájený 6. Rámcový program** pro období (2002-2006). Rámcový program EU je hlavním nástrojem podporujícím vytvoření Evropského výzkumného prostoru. Ve srovnání s předchozími rámcovými programy došlo v 6. RP k významným změnám zejména co se týče velikosti, zaměření a nástrojů vytvořených k realizaci programu. Hlavní aktivity 6. RP, které by měly zapojovat široké spektrum odborníků, jsou orientovány na tzv. Integrované projekty a Síť excelence. Důraz je kladen na zapojení malých a středních podniků do projektů.

Výše vstupního příspěvku Phare pro rok 1997 činila 3,30 mil. €. Celkový příspěvek za Českou republiku na účast ve výše zmíněných Komunitárních programech činil v roce 1998 cca 9,65 mil.€ (z toho 3,45 mil.€ z Phare), a v roce 1999 již téměř 10,59 mil.€ (z toho 3,89 mil.€ z Phare) a v roce 2000 10,78 mil. € (z toho 6,87 mil. € z Phare) a v roce 2001 10,03 mil.€ (z toho 6,87 mil.€ z Phare). Na roky 2002 a 2003 je indikativně alokováno 12,67 mil. € (z toho 7,71 mil € z Phare) a 12,88 mil € (z toho 7,46 mil € z Phare). Pro kandidátské země platilo do roku 2000 (včetně) pravidlo, že při nevyčerpání celé částky v jednom roce se o tuto částku sníží poplatek v roce následujícím.

Údaje pocházejí z MF ČR a dalších zdrojů. Nelze přesně určit, jaké procento z těchto prostředků plynulo a poplyne do NNO, každopádně je však vidět dramatický vzestup finanční pomoci EU především po vstupu do EU.

Více na <http://phare.mfcr.cz/> příp. také na <http://www.mfcr.cz>

Právní podmínky

- Právní úprava činnosti NNO je v pravomoci jednotlivých členských zemí EU
- tzv. Šestá směrnice vymezuje úpravu DPH, která je společná všem členským zemím EU
- v ČR mohou NNO snížit základ daně o max. 30% (max. však o 1 mil Kč) – tyto prostředky však musí použít na neziskovou činnost
- daňové úlevy pro sponzory NNO existují ve všech státech EU (i v ČR), avšak mají různou konkrétní úpravu
- v ČR je možné započíst do nákladů fyzické osoby maximálně 10% základu daně, přičemž minimální hodnota daru je 1000 Kč, do nákladů právnické osoby je možné započíst max. 5%, min. hodnota daru je 2000 Kč

Od DPH jsou osvobozeny ty organizace, které působí ve veřejném zájmu. Zda bude organizace uznána za obecně prospěšnou ovšem rozhodují státní orgány. Obecná prospěšnost je v jednotlivých členských zemích chápána různě.

Daňová harmonizace byla pro země EU ustavena na základě čl. 99 Smlouvy o ES byl již v r. 1967 schválen společný systém daně z přidané hodnoty, který byl v r. 1973 zaveden ve všech členských státech. Na základě 6. Směrnice o dani z přidané hodnoty byl sjednocen základ, z něhož se vyměřuje.

Potenciál občanského sektoru

- NNO mohou významně ulehčit sociálnímu státu především zájmem o marginalizované skupiny obyvatel
- reprezentativní role politických stran oslabuje a tím i legitimita stávajícího politického systému a národního státu – NNO mají užší kontakt s realitou každodenního života obyvatel
- protiváha procesům globalizace – ochrana lokálního a zároveň jeho zviditelnění v globalizovaném světě a jeho institucích

Diskuze

- Jak vnímáte pozici vaší organizace vůči jejímu okolí (kraj, stát, EU...)?
- Znáte-li srovnatelnou nebo partnerskou organizaci s vaší organizací, jaké vnímáte rozdíly v postavení a práci?
- Využili jste finančních prostředků z předvstupní pomoci EU? (Zapojili jste se například do některých komunitárních programů EU?) Co jste se na této práci naučili?
- Jaké jsou vaše zkušenosti s finančními podmínkami NNO u nás?