



FINANCOVÁNÍ VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÝCH SLUŽEB

1. Úvod
2. Základní terminologie, právní rámec
3. Význam a role NS ve společnosti
4. Vnější politické a ekonomické prostředí
5. Podstata veřejných služeb se zřetelem na služby sociální
6. Financování veřejných služeb, ekonomika NNO
7. Evropské strukturální a investiční fondy a jejich dopad na ekonomiku NS
8. Transparentnost NS – pozitivní i slepé cesty
9. Návrhy řešení současného stavu

Přílohy: prameny, zkratky

1. Úvod

Na rozdíl od podnikatelské sféry závisí financování veřejných služeb v ČR a vnitřní ekonomika NNO velmi významně na celkovém politickém a právním prostředí, stejně jako na aktuální hospodářské situaci země. Proto je v této studii nutno uvedené aspekty uvést v potřebných souvislostech. Způsob financování veřejných služeb je dosud nesystémový a navíc velmi komplikovaný, liší se dle příslušných vládních resortů (sociální služby, zdravotnictví, školství, sport, kultura). I v rámci jednotlivých resortů někdy existují různé metodiky, termíny přidělování a zasílání finančních prostředků poskytovatelům služeb a podmínky jejich čerpání. Ve financování služeb převažuje jednoletý dotační systém, který zejména poskytovatelům sociálních služeb znemožňuje víceleté plánování a efektivní strategické řízení.

Bez stručné analýzy těchto pro ekonomiku NS rozhodujících faktorů nelze dospět k návrhům možných změn směrem k dlouhodobé udržitelnosti a ekonomické efektivitě NNO, které jsou v závěru této studie uvedeny.

2. Základní terminologie, právní rámec

V oblasti NS je nutno konstatovat značný legislativní chaos, který se v praxi projevuje chaosem terminologickým. Český právní řád dosud přesně nedefinuje pojem občanský nebo neziskový sektor, ani nezisková organizace. Byla přijata rozsáhlá novelizace občanského práva, tedy nový občanský zákoník s platností od 1. 1. 2014. Chybí dosud jakákoliv legislativa k již používané praxi jako je sociální bydlení nebo sociální podnikání. V důsledku složité politické

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“. Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.



situace v letech 2013 - 2017 nebyla dosud přijata řada doprovodných zákonů k NOZ s velkou důležitostí pro NNO. Právní rámec pro neziskový sektor vytvářejí pouze statusové zákony (NOZ, zákony o nadacích a nadačních fondech, zákon o o.p.s. apod.), dále rejstříkový zákon a legislativní úpravy pro statistické vymezení a účetní vykazování, přičemž terminologie v oblasti NS není v těchto normách jednotná. Právě chybějící jednoznačné právní vymezení a nepřehlednost definic občanského sektoru vedou k překážkám v jeho rozvoji, mnohdy snižují jeho transparentnost a nahrávají populistickému zpochybňování jeho důvěryhodnosti.

Termín neziskový, nevládní a nestátní sektor se používá variabilně a libovolně dle rozhodnutí subjektu, který se NS zabývá. Dokonce i na vládní úrovni se někde mluví o „nevládních“, jinde zase důsledně o „nestátních“ organizacích, ačkoliv smysl je stejný. Jindy se používá humanitární či charitativní organizace nebo veřejně prospěšná organizace. Společným, ale širším termínem je „nezisková organizace“. Problémem ovšem je, že se celý sektor vymezuje dvěma negacemi a pokus o změnu z hlediska celkového PR návrhem zákona o statusu veřejně prospěšnosti neprošel v roce 2017 parlamentem. Vhodný, jednotný a výstižný název dosud nalezen nebyl, v této souvislosti stojí za pozornost návrh ministra spravedlnosti Pelikána vyslovený v září 2017 na Všeoborové konferenci NNO, který zněl „nezištné“ organizace.

Právnícké osoby lze rozlišovat dle povoleného nakládání se ziskem na podnikatelské a neziskové. V obchodním zákoníku jsou definovány obchodní společnosti včetně způsobu nakládání se ziskem. Např. ve společnosti s ručením omezeným (s.r.o.) rozhodují o rozdělení zisku její majitelé, u akciových společnostech (a.s.) jejich akcionáři, u OSVČ ten, kdo podniká jako právnická osoba samostatně výdělečně činná. V OZ jsou uvedeny i další typy podnikatelských subjektů, což však není pro tuto studii relevantní, protože sociální či zdravotní služby poskytují i akciové společnosti nebo OSVČ, u sociálního podnikání se vyskytují společnosti s ručením omezeným. Vedle podnikatelských subjektů existují tzv. neziskové organizace, u kterých není primárním cílem dosažení zisku, ale poskytování veřejných služeb. Největší neziskovou organizací je tedy stát ve své moci výkonné (vláda), parlamentní a soudní. Stát zakládá k poskytování specializovaných služeb vlastní rozpočtové nebo příspěvkové organizace (nemocnice, školy, výzkumné, kontrolní a další instituce). Ty rozpočtové vracejí veškerý zisk - tedy kladný výsledek mezi výnosy a náklady - do státního rozpočtu, příspěvkové si mohou část



ponechat k rozvoji své činnosti. Mezi neziskové organizace patří např. také politické strany, odbory a další instituce sloužící domácnostem dle metodiky ČSÚ.

Tato studie se věnuje neziskovým organizacím s dalším vžitým přívlastkem nevládní (nestátní), kde mohou být zakladatelem samosprávy (kraje, statutární města a obce) nebo privátní osoby, případně samosprávy společně s privátními subjekty. Také tyto NNO mají povinnost používat zisk výhradně k rozvoji své další činnosti. Nezisková je tedy každá právnická osoba, která má zákonem omezeno použití zisku ze své činnosti. Povinností státu je zabezpečení veřejných služeb, garantovaných občanům Ústavou ČR a Listinou základních práv. Financuje je z výběru daní a dalších příjmů státního rozpočtu. Nevládní či nestátní organizace znamená, že jejím zakladatelem nejsou orgány vlády. Takto vznikají i právnické osoby – příspěvkové organizace, které se věnují většinou poskytování sociálních služeb seniorům, zdravotně postiženým nebo znevýhodněným dětem. Dále existují NNO, zakladané výhradně soukromými osobami, tedy NNO privátní. Ty poskytují obdobné služby jako PO, ale mnohem více specializované. U PO převažují sociální služby pobytové, u NNO ambulantní i pobytové.

3. Význam a role neziskového sektoru ve společnosti

Nevládní sektor vyplňuje prostor mezi státem a jeho institucemi na straně jedné a jednotlivými občany nebo skupinami občanů na straně druhé. Působí v prostředí trhu služeb, v němž k tržnímu ziskovému hospodaření nabízí jako alternativu neziskové hospodaření (viz kap. 2). NS přirozeně reaguje na diskrepance mezi státem a trhem veřejných služeb. Reprezentuje to, co chtějí zodpovědní lidé sami od sebe společně dělat v zájmu společnosti a spoluobčanů. Má své specifické potřeby a požadavky, zejména potřebuje nastolení transparentních a předvídatelných podmínek svého financování a akceptaci od veřejné správy jako rovnocenný a svéprávný partner.

Společenský význam privátního neziskového sektoru

NS působí na zmírňování sociálního napětí a společenských konfliktů, včetně politických. Zatímco klasická struktura moci a veřejná správa, stejně jako klasifikace sociálních vrstev je vystavěna vertikálně (od shora dolů), občanský sektor organizuje lidi horizontálně dle společných, byť dílčích zájmů, např. v místě bydliště, dle profesních specializací či osobních



preferencí. Propojuje tak občany z různých příjmových skupin i různé politické, kulturní a hodnotové orientace a působí na upevňování společenských kontaktů a vazeb v konkrétním místě, v daném oboru, ve společných zájmových oblastech či společném světonázoru. Rozvinutá občanská společnost je tak významným fenoménem při překonávání politických a ekonomických krizí nebo etnických a sociálních problémů.

Makroekonomický význam privátního neziskového sektoru

NS je schopen pružně reagovat na potřeby občanů v oblasti veřejných služeb. Není svázán složitou byrokratickou nadstavbou a dovede rychle mobilizovat lidské i finanční zdroje v případě mimořádných událostí či strukturálního deficitu ve stávající nabídce. Zajišťuje tak širokou škálu služeb a činností, garantovaných občanům Listinou základních práv a svobod, které by veřejná správa nebyla schopna zabezpečit jak z organizačních, tak ekonomických důvodů.

Tento sektor je také prostředím, kde dochází ke zvětšování společenského bohatství, ačkoliv jeho cílem není dosažení zisku. Přispívá k vytváření zaměstnanosti, je schopen nabídnout uplatnění i osobám se zdravotním či sociálním handicapem, které by v podnikatelském sektoru jen těžko obstály. Zároveň vrací pomocí služeb sociální rehabilitace své klienty na přirozený pracovní trh. Obohacuje život jakékoliv komunity, pokud poskytuje potřebné služby v místě, aktivizuje občany k pomoci druhým nebo ke smysluplnému trávení volného času, což přispívá ke zdravé regeneraci pracovní síly.

4. Vnější politické a ekonomické prostředí

NNO mají velmi specifické postavení vůči vládě a samosprávě, tedy krajům a obcím (veřejná správa). Jejich prostřednictvím jsou mnohdy realizovány klíčové služby, které stát či kraje z daní svým občanům částečně či plně hradí. Je ověřeným faktem, že samospráva potřebuje externí subjekty k tomu, aby pro občany zajišťovaly důležité služby v oblasti sociální péče, vzdělávání a volnočasových aktivit, jakož i v dalších oblastech. Tyto služby jsou v současnosti považovány za nezbytné pro kvalitu života občanů, zaměstnanost i prosperitu regionů, přičemž v některých sektorech činnosti je kraj za jejich existenci a dostupnost odpovědný. Samospráva má však pravomoci jen v některých (a pro NS důležitých) oblastech.



NS je tak široký a pluralitní, jak široká je veškerá potřebná a zájmová činnost občanů České republiky. Přesto politici zjednodušeně mluví o „neziskovkách“ jako jednolitým typu organizací, v poslední době bohužel často s pejorativním nádechem.

Z pohledu krajských samospráv jsou nejdůležitější ty NNO, které (bez ohledu na svou právní formu) poskytují veřejnosti sociální služby, jež kraj částečně či zcela hradí ze svého rozpočtu. Jejich špatná dostupnost či nízká kvalita významně ovlivňuje politické preference občanů. Kraj je de facto objednatelem služeb, které jeho občané potřebují, ale úřad sám je nemůže z kapacitních důvodů poskytovat. A zde se objevuje klíčový problém vztahu krajů a privátního neziskového sektoru. V ideálním případě by kraj měl přesně a dlouhodobě definovat veřejné služby, které v rámci svých zdrojových možností potřebuje. Tato definice znamená akceptovatelnou cenu, požadovanou kvalitu a potřebnou kapacitu. Ekonomicky efektivním východiskem by byly v celé ČR jednotná kvalitativní i kvantitativní kritéria včetně akceptovaného cenového rozmezí, která dosud neexistují. Jsou definovány standardy sociálních služeb, ale bez propojení s cenou a dostupností (potřebnou kvantitou). Pak by mohly různé subjekty transparentně soutěžit o to, zda, za kolik a v jaké kvalitě jsou schopny tyto služby poskytovat. Pro organizace, které mají přesah do více krajů, by pak měly existovat jednotné administrativní a regulační podmínky. V současnosti existuje např. 14 metodik na přidělování dotací pro sociální služby; není tedy možné ani požadovat jednotné kvalitativní standardy pro stejnou službu.

Samospráva však dosud výrazně rozlišuje mezi typy organizací, kterým poskytuje veřejné prostředky. Vždy preferuje jí zřízené PO a kryje jim plně náklady, aniž je prokázáno, že tím jsou finance používány efektivněji. Naopak, mnohé služby jsou hrazeny NNO nepravdělně a pouze částečně, přičemž veřejná správa neřeší, z čeho ostatní poskytovatelé kryjí nedostatek příjmů. Mnohé privátní NNO nemají žádnou perspektivu dlouhodobosti svého fungování a upravují rozpočty i stav personálu dle vývoje i v průběhu roku. Pro tuto nepředvídatelnost a nestabilitu neexistuje přesné odůvodnění. Situace navíc nejvíce poškozuje ty, pro které jsou služby daných organizací určeny – jejich příjemce, tedy obyvatele dotčených krajů.

Přímý politický vliv krajů na PO je bohužel v zájmu každé zvolené krajské reprezentace. Má navíc často velmi netransparentní pozadí s vysokým korupčním potenciálem. To ale není v zájmu občanů – ti pouze potřebují, aby za jim byly za jejich peníze poskytovány kvalitní a dostupné služby.



Specifikum politické soutěže tvoří dlouhodobě deklarované úsilí levicových stran o zabránění tzv. „privatizace“ služeb. Jde pravděpodobně o odraz volební sezóny roku 2008, kdy spor o podobu krajského zdravotnictví volby zásadně ovlivnil. Je třeba zdůraznit, že podpora nezávislého a neziskového poskytovatele jakékoliv veřejné služby není „privatizací“. Pouze vytváří žádoucí konkurenci mnohdy neefektivním a krajem zřizovaným subjektům. Přitom NNO zakládané občany již dávno privátními subjekty jsou, ale výhradně s cílem poskytování služeb potřebným občanům nebo svým vlastním členům, nikoliv za účelem tvorby zisku. Pokud se podmínky pro poskytovatele služeb vyrovnají, efektivita výkonu dané služby roste a cena klesá. Přesto se, zejména v poslední době, oživuje tendence krajů nově zřizovat vlastní poskytovatele služeb (např. v dopravě), nikoliv v zájmu efektivity, ale výhradně v důsledku opakovaných sporů mezi vládou a regiony ohledně financování. Tyto spory se týkají i sociálních služeb a školství, kdy vláda rozhodne o povinném navýšení platů, ale neposkytne krajům odpovídající prostředky. Toto vše je opět důsledkem dotačního a nikoliv programového financování

Asociace NNO zpracovala již před krajskými volbami v r. 2016 srovnávací analýzu volebních programů hlavních politických stran v regionech. Vyplynulo z ní, že deklarovaný přístup k NS se liší u jednotlivých stran, i uvnitř každé strany dle jednotlivých krajů. Většina volebních programů pro krajské volby zmínky o neziskovém sektoru obsahovala jen obecně a okrajově. Obdobné to bylo i v programech politických stran před parlamentními volbami v r. 2017. Politické strany vzniklé na vůdcovském principu (ideologickém nebo osobním) jej neberou v úvahu vůbec, některé dokonce navrhovaly výrazné omezení zdrojů pro NNO. To svědčí o vnímání občanské společnosti jako o marginálním a z hlediska tvorby preferencí zcela bezvýznamném faktoru. Tato skutečnost je pro NS poměrně závažná a alarmující. Politické strany na celostátní úrovni spoléhají na oslovování voličů "přímo" pomocí příslibů nebo v posledních 2 letech zvyšování dávek, důchodů a jiných benefitů, stejně jako mzdových tarifů zaměstnaneckým skupinám ve veřejné správě. Individuální aktivity občanů a jejich individuální svobody byly v období koaliční vlády do r. 2017 spíše omezovány a podpora rozvoje občanské společnosti se v podstatě ani neobjevila v programech pro nedávné sněmovní volby. ČR se tak na celostátní i regionální úrovni běžným evropským standardům spíše vzdaluje, přestože politici obecně deklarují svou blízkost občanům.

Volič, který má skutečný zájem na dobře fungující společnosti, by měl mít na zřeteli i o to, jak se jednotlivé strany k neziskovému sektoru staví. Je jeho přirozeným zájmem, aby byly veřejné

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“. Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.



prostředky užívány transparentně a efektivně; je mnohdy i jeho potřebou mít dostupné konkrétní služby napříč všemi sektory – ať přímo pro sebe, nebo pro své rodiče či potomky. Kraje by měly nastolit zrovnoprávnění přístupu všech poskytovatelů veřejných služeb k finančním zdrojům z krajských rozpočtů. Dosud je situace taková, že krajské samosprávy svou podporou vlastním příspěvkovým organizacím jen upevňují centrální model řízení regionu. Zde je nutno konstatovat, že se takovýto model již několik desetiletí neuplatňuje ve vyspělých demokraciích západně od ČR, ale ani např. v zemích V4. Přitom prokazatelná finanční diskriminace některého segmentu poskytovatelů služeb je v rozporu s právem EU. Navíc mnohdy dochází k nízké transparentnosti rozdělování zdrojů a jejich problematické efektivitě, což je zase v rozporu s právním řádem ČR. Politici i občanské iniciativy (např. Rekonstrukce státu) si riziko korupce uvědomují, proto byly v minulém období přijaty zákony o střetu zájmů a o registru smluv. Zejména registr smluv vyvolal další administrativní zátěž pro VS, která je pro malé obce neúnosná. Zveřejnění smlouvy ale automaticky neznamená, že prostředky byly efektivně vynaloženy, obrovské množství smluv nad 50 tis. Kč zveřejňovaných na internetu neumožňuje občanské společnosti účinnou kontrolu. Je nutno zdůraznit, že ekonomická efektivita jakékoliv organizace nevzniká v důsledku všemožných kontrol a regulací, ale vždy a výhradně na straně vlastníků a jejich racionálního ekonomického rozhodování.

Jasně uplatňovanou podporou soukromého neziskového sektoru by kraje také přispěly k žádoucím aktivitám svých občanů v zájmových a volnočasových činnostech, v dobrovolnictví i filantropii. To by zvýšilo kvalitu a atraktivitu života i v periferních oblastech regionu, které se vyliďňují a odkud odcházejí zejména mladí lidé. Podpora rozvoje občanské společnosti vždy vede jak k posílení demokracie, tak k rozvoji regionu v ekonomických, sociálních i environmentálních oblastech. Bylo by velmi žádoucí, aby kraje akceptovaly neziskový sektor jako celek a vybíraly si reprezentativní partnery. Do takového partnerství i pak může samospráva i investovat. Stabilní reprezentativní partner, tedy krajská síť NNO může napomoci zrovnoprávnění přístupu všech poskytovatelů při samosprávné kontrole kvality veřejných služeb. Tím by rovněž došlo k posílení předvídatelnosti a stability pro poskytovatele veřejných služeb.

Oficiální reprezentant NS - Rada vlády pro NNO

Rada vlády pro nestátní neziskové organizace je stálým poradním, iniciativním a koordinačním orgánem vlády České republiky (dále jen "ČR") v oblasti nestátních neziskových organizací.

Byla zřízena usnesením vlády z 10. června 1992 č. 428 jako Rada pro nadace, usnesením

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“. Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.



vlády z 30. března 1998 č. 223 byla poté transformována na Radu vlády pro nestátní neziskové organizace (dále jen "Rada"). Soustřeďuje, projednává a prostřednictvím svého předsedy předkládá vládě materiály, týkající se NNO a vztahující se k vytváření vhodného prostředí pro jejich existenci a činnost. Rada plní zejména tyto úkoly:

- iniciuje a posuzuje koncepční a realizační podklady pro rozhodnutí vlády, týkající se podpory NNO, legislativní a politická opatření, která se týkají podmínek jejich činnosti,
- sleduje, iniciuje a vyjadřuje se k právním předpisům, upravujícím postavení a činnost NNO, připomínkuje návrhy právních úprav, které mají vztah k NNO,
- iniciuje spolupráci mezi ministerstvy, jinými správními úřady a orgány územní samosprávy v oblasti podpory NNO, včetně dotační politiky z veřejných rozpočtů,
- sleduje, analyzuje a zveřejňuje informace o postavení NNO v rámci Evropské unie (dále jen „EU“), o zapojení ČR do EU s ohledem na NNO a o finančních zdrojích s tím souvisejících, spolupracuje s ministerstvy a jinými správními úřady, odpovědnými za spravování finančních zdrojů EU v ČR, pokud se jejich využívání k NNO vztahuje,
- ve spolupráci s ministerstvy, jinými správními úřady, NNO a dalšími orgány a institucemi zajišťuje dostupnost a zveřejňování informací o NNO a o opatřeních státní politiky, která se NNO týkají, zejména zpřístupňuje a analyzuje informace o dotacích z veřejných rozpočtů pro NNO a o procesu jejich uvolňování a využívání,
- podílí se na opatřeních ministerstev a jiných správních úřadů, která mají vztah k NNO, zejména na procesu standardizace činností, přidělování akreditací a kategorizaci typů NNO,
- projednává a doporučuje vedoucímu Úřadu vlády ČR zaměření dotačního programu "Podpora kapacit celostátních mezioborových sítí NNO", který je financován z rozpočtové kapitoly Úřadu vlády ČR,
- každoročně do 31. května předkládá výroční zprávu o své činnosti za uplynulý rok.

Vysoce rizikovým faktorem činnosti tohoto jinak prospěšného orgánu jsou politické priority a subjektivní angažovanost jeho aktuálního předsedy (ministra či místopředsedy vlády), nižší akceschopnost prosazování potřebných záměrů v důsledku jiných vládních priorit a meziresortní rivality, stejně jako postoj premiéra k NS jako takovému. Od jejího vzniku se střídala období velkého zájmu i velkého nezájmu vlády o činnost RVNNO. Také jedním z prvních rozhodnutí současného premiéra bylo zrušení postu ministra pro lidská práva a

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“. Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.



přesun celé agendy včetně LRV na ministerstvo spravedlnosti. Dalším problémem je že existence RVNNO snižuje potřebu samosprávného síťování NS jako celku.

RVNNO vykazuje spoustu pro NS důležitých činností. Každoročně sleduje legislativu a celkové financování NS s podrobným rozbohem a grafikou. Oficiálně je dostupný rozbor za rok 2015, následující rok 2016, který bude zveřejněn v lednu 2018, projednala RVNNO na svém zasedání dne 14. 12. 2017. Vzhledem k rozsahu a komplexnosti materiálu se v této studii uvádí pouze odkaz:

<https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/dokumenty/rozbor-financovani-nestatnich-neziskovych-organizaci-152610/>

V r. 2015 bylo na dotacích poskytnuto NS celkem 16 480,4 mil. Kč, z toho 9 765,3 mil. ze státního rozpočtu. Tento analytický materiál však vychází z počtu neziskových organizací, dosud registrovaných u krajských soudů. V r. 2015 to bylo 82 597 spolků, 24 739 pobočných spolků, 2 710 o.p.s., 142 ústavů, 490 nadací, 1 131 NF, 1 000 zájmových sdružení právnických osob a 4 158 církevních právnických osob. Základem pro výpočet podílů a dalších dat je tedy celkem 116 967 právních subjektů, lze však kvalifikovaně odhadnout, že toto číslo je aktuálně cca o 50 tis. NNO nižší. NOZ totiž ukládal povinnost všem spolkům, (dříve o.s.) registrovaným na ministerstvu vnitra, aby provedly do 31. 12. 2016 doplnění registrace (aktuální statutární orgány, výroční zprávy, účetní závěrky) u příslušného soudu. Poté měly být v zájmu transparentnosti NS nefunkční spolky z rejstříku odstraněny. To však rejstříkové soudy dosud neprovedly, takže v nich neustále figuruje zhruba polovina všech spolků, které již dlouhodobě nevyvíjejí žádnou činnost. Tato skutečnost pak významně ve zprávě RVNNO zkresluje veškeré poměrové ukazatele (např. údaje, které vyčíslují podíl jednotlivých typů NNO), nebo % čerpání fondů ESIF ze strany NS.

Uvedený rozbor financování má dále velký a dosud nevyužitý potenciál s ohledem na financování veřejných služeb jako celku. Nezahrnuje totiž rozpočtové ani příspěvkové organizace, které jsou významným poskytovatelem sociálních služeb. Nebere také na straně zdrojů v úvahu soukromé a firemní dárce, ani prostředky z nadací a nadačních fondů. Existují údajně interní resortní přehledy o financování služeb, které se ale nikde nepropojují ve smyslu celkových nákladů na jednotlivé typy veřejných služeb. Odráží se až ve státním rozpočtu na výdajové stránce, ale v členění dle resortů, nikoliv dle typů služeb. Vláda tak dosud nemá přehled, kolik prostředků je např. na jednotlivé sociální služby zapotřebí vynaložit, resp. jakou



částku má k dispozici. Z toho by vyplynulo, jaké % hodlá hradit SR, kolik mají dofinancovat kraje a kolik ostatní (obce, klienti, sponzoři apod.). Deficity se pak řeší uvolňováním mimořádných částek v řádu mld. Kč, což vede k tvrdým politickým střetům mezi parlamentními stranami a mezi vládou a kraji.

Významným počinem RVNNO bylo přijetí Státní politiky vůči NNO na I. 2015 – 2020, viz <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/dokumenty/statni-politika-vuci-nno-na-leta-2015---2020-133505/>

Až do roku 2015, tedy do přijetí citovaného vládního dokumentu, se na rozdíl od jiných ekonomických subjektů posuzovaly NNO výhradně podle právní subjektivity, nikoliv dle oboru činnosti, ekonomické velikosti či regionu působnosti (počet zaměstnanců, obrát). Nyní se rozlišují NNO servisní (poskytovatelé služeb), členské (hájící zájmy svých členů) a advokační (hájící ideje, např. lidská práva, ekologii). Ani toto rozlišení není přesné, protože se typy činností mohou překrývat, zároveň nebere v úvahu podstatu (obor) jejich činnosti. Přesto tato specifikace přispěla ke zpřehlednění NS jako celku.

5. Podstata veřejných služeb se zřetelem na služby sociální

Z ekonomického chápání trhu služeb se poskytovatelé veřejně prospěšných služeb liší od podnikatelů svou formou inkasa: zatímco na klasickém trhu hradí cenu za službu plně kupující (zákazník), ve veřejných službách si někdy "zákazník" (pacient, klient, posluchač, účastník akce) částečně platí službu přímo svou spoluúčastí, vždy se však na její úhradě podílí nepřímo povinným či dobrovolným pojištěním a placením daní. Veřejně prospěšné služby hradí stát, samospráva či veřejnoprávní instituce jen zdánlivě, protože jen přerozdělují daňové výnosy. Zcela odlišnou skupinou jsou firemní a soukromí dárci, kteří věnují NS část svých soukromých výdělků. Nelze opominout také nadace a nadační fondy, které rozdělují své příspěvky v rámci vnitřních pravidel na základě rozhodnutí svých statutárních orgánů. I pro veřejné služby by však měla platit základní ekonomická pravidla pro udržitelnost na trhu: efektivita, potřebnost, reálný poměr cena/výkon apod. Např. při konstantním objemu finančních prostředků je možné zvolit větší dostupnost s nižší kvalitou, nebo naopak, bez navýšení finančních zdrojů nelze požadovat obojí současně, což ale dělá např. MPSV nebo MŠMT. Jak bylo uvedeno v předchozí kapitole, stát dosud nedospěl k propočtu potřeby celkových kapacit veřejných služeb, k reálné ceně jednotlivých výkonů různých služeb a tím i k potřebnému objemu



finančních zdrojů jako základního makroekonomického ukazatele při sestavování státního rozpočtu. Takovéto přehledy zpracovávají některé kraje, nikoliv však v jednotné metodice, navíc se koncentrují na dostupnost (kapacitu), nezabývají se ale reálnými cenami výkonů; ty spíše odvozují zpětně od poskytnutých dotací. Toto platí zejména pro sociální služby, ve zdravotnictví je problém dávno vyřešen existencí zdravotních pojišťoven a úhradovými vyhláškami. Přesto se opakovaně vyskytuje paradox, kdy stát nebo kraje kryjí milionové ztráty jimi zřizovaných PO, zatímco privátní nemocnice hospodaří buď vyrovnaně, nebo zkrachují.

Sociální a zdravotně sociální služby poskytují v ČR převážně spolky, obecně prospěšné společnosti, ústavy a církevní právnické osoby, dále pak PO krajů a obcí, méně obvykle také obchodní společnosti zakládané samosprávami. Tyto jsou mnohem častější v oblasti zdravotní péče. Rozvoj nových typů služeb plně umožnila až změna společenského systému po roce 1990. Nositeli inovací a pružné reakce na poptávku klientů byly především privátní NNO. Limitujícím faktorem jejich rozvoje je však zvolený systém financování generovaný právě počátkem 90. let. Vycházelo se totiž z mylného předpokladu, že si privátní NNO pokryjí provozní náklady na poskytované veřejně prospěšné služby z darů sponzorů nebo z vlastní výdělečné činnosti. Zatímco rozpočtové a příspěvkové subjekty mají rozpočet nákladů plně krytý zřizovatelem, ostatní NNO mají dle zákona o rozpočtových pravidlech možnost získat dotaci ve výši maximálně 70% rozpočtu projektu, realita státních dotací však pokrývá obvykle 40 - 60% skutečných provozních nákladů. Tato skutečnost představuje pro NNO potřebu věnovat enormní úsilí na získání dalších finančních zdrojů a odvádí je od koncentrace na klienty a zvyšování kvality jimi poskytovaných služeb. Vede často k vyhoření personálu, který je v NNO primárně kvůli svým klientům, nikoliv ke shánění finančních prostředků a k náročné administrativní činnosti.

Ostatní poskytovatelé veřejných služeb

V předchozím textu bylo uvedeno, že důležitým poskytovatelem veřejných služeb jsou právnické osoby zakládané státem, tedy rozpočtové a příspěvkové organizace. Kromě toho existují subjekty, které jsou ustanoveny zákonem, např. veřejnoprávní instituce nebo vybrané profesní komory. Přitom PO zřizované samosprávou zůstávají jakýmsi reliktem totalitní minulosti. Postrádají transparentní úpravu vztahů v rámci organizační struktury a jasné vymezení odpovědnosti jednotlivých funkcionářů za jejich činnost v rámci ekonomického subjektu, stejně jako vnitřních kontrolních mechanismů. Namísto moderní správy tak



příspěvková organizace často symbolizuje byrokratický přístup k hospodaření a plýtvání spojené s odpovědností nikoho za nic. Ve stávající podobě nejsou vhodným nástrojem pro nakládání s veřejným majetkem. Přesto se resorty, kraje i obce jejich transformaci brání: garantují přímý vliv zřizovatele, slouží jako vhodné "úložiště" pro neúspěšné politiky či přítelkyně a přátele politiků do vedoucích, finančně celkem lukrativních funkcí. Zároveň je možno prostřednictvím vlastních organizací poskytovat zajímavé veřejné zakázky spřáteleným firmám či jinak "odklánět" veřejné zdroje. Z těchto důvodů jsou jednotkové náklady PO (lůžko, výkon) mnohem vyšší než u NNO, což bylo prokázáno srovnávací analýzou v některých krajích.

K poskytování vybraných služeb veřejného zájmu vznikají i obchodní společnosti založené obcí či krajem. Za tímto účelem je jim svěřován obecní a krajský majetek, resp. peníze občanů dotyčné obce či kraje. Případné selhání jejího managementu nejde k tíži konkrétního soukromého investora, nýbrž všech daňových poplatníků. Na rozdíl od soukromého investora občan nemá možnost vykonávat přímý vliv na fungování společnosti ovládané veřejnoprávní korporací. Jejich činnost může ovlivňovat pouze zprostředkovaně prostřednictvím politiků a profesionálních úředníků, jejichž rozhodování bývá vedeno nejrůznějšími motivy. Nyní se uvažuje i o novém typu právnické osoby, tj. o neziskových nemocnicích.

6. Financování veřejných služeb, ekonomika NNO

Dotáční financování

Hlavním problémem neziskových organizací ČR (a většiny veřejných služeb jako celku) je tedy nesystémové financování prostřednictvím státních nebo krajských dotací, které je v podstatě ohrožujícím faktorem jejich existence. Dotace jsou většinou jednoleté, protože se řídí rozpočtovými pravidly, závisí na vývoji státního či krajského rozpočtu a subjektivně na složení politické reprezentace. Nejsou tedy výhradně odrazem potřeby, kvality a efektivity poskytovaných služeb. Tzv. víceleté financování, které se u některých resortů či krajů deklaruje jako pokrok, je vždy jen příslibem. Přináší s sebou navíc ještě další typ administrativy a do schválení rozpočtu na další rok na ně nelze spolehnout. Dotace tedy představují zastaralý, neefektivní a málo transparentní systém. Struktura žádostí včetně povinných příloh se resort od resortu liší, ještě markantnější je tato situace u jednotlivých krajů. Liší se také pravidla hodnocení, termíny rozhodnutí a skutečného zaslání finančních prostředků. Pravidla k podání žádostí jsou stále podrobnější, rozsahem mnohdy až 10x překračují text samotné žádosti, navíc jsou obtížně srozumitelná či přímo matoucí. Dotace jsou administrativně velice

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“. Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.



náročné, mnohdy účelově nastavené a subjektivně ovlivnitelné, nikoliv však z vůle neziskového sektoru. Jejich udržování, neustálé "zdokonalování" a možnost subjektivního přidělování prostředků prosazují výhradně úředníci, kteří vůbec neuvažují o odstranění tohoto neefektivního a složitého dotačního financování veřejných služeb a jeho nahrazení financováním programovým (výkonovým). Došlo by nejen ke zlevnění a zprůhlednění toků veřejných financí, ale také k úspoře mnoha pracovních míst na resortech, stejně jako na krajských samosprávách, čemuž se úředníci pochopitelně brání.

Asociace NNO odhaduje, že jenom podávání samotných žádostí o dotace v objemu cca 10 mld. ročně (včetně územních rozpočtů) dosahuje nákladů více než 10% z této částky. Pro NNO znamená každé podání žádosti o dotaci nebo grant náklady přibližně 25 tis. Kč na jednu žádost (vycházíme z potřebného počtu pracovních hodin, průměrných mezd a paušálu nákladů provozních), přičemž administrativní náklady jsou zhruba stejné bez ohledu na výši požadované částky. Všech podávaných žádostí je více než 18 000 ročně, poměr úspěšných žádostí ke všem podaným je asi 65 - 70 %, takže úspěšných je asi 12 000. Počet žádostí není v rozboru financování RVNNO přesně uveden, je zde jen výčet dotací nad 10 mil. Kč, z jiných údajů rozboru ho však lze odhadnout. Jen samotné psaní projektů a podávání žádostí tak odčerpá z neziskového sektoru kolem 450 mil. Kč ročně. K tomu je třeba připočítat personální a administrativní náklady VS s vypisováním témat, podmínek dotací a grantů, s vyhodnocováním a evidencí žádostí, vystavováním rozhodnutí/smluv, zpracováním přehledu a zveřejňováním poskytnutých finančních příspěvků. Tyto náklady jsou s ohledem na vyšší platovou úroveň pracovníků VS cca 600 mil. Kč.

Nezbytné vyúčtování, požadované písemné zprávy (většinou průběžné a závěrečné) a následné kontroly (poskytovatelé + příslušné FÚ) si vyžádají další vysoké administrativní náklady na obou stranách, což v praxi znamená, že dosavadní systém financování vyvolává celospolečenské náklady minimálně 2 mld. Kč ročně. Ještě vyšší % administrativních nákladů vzniká při čerpání ze strukturálních fondů EU, avšak tento systém v rámci ČR zcela ovlivnit nelze, je však možné požadovat jejich zjednodušení v kompetenci ČR. Dále je třeba vzít v úvahu, že většina NNO potřebuje vícezdrojové financování, což pro ně znamená psaní žádostí na podporu poskytované veřejné služby (především u sociálních služeb) na více resortů a k tomu z důvodů povinného kofinancování i podávání žádostí na kraje, města a obce, dále pak získávání prostředků od soukromých dárců nebo nadací. Tím administrativní náklady



násobně rostou, včetně vykazování, vyúčtování a psaní zpráv. NNO tak musí zaměstnávat specializované pracovníky, kteří se administrací dotací a grantů výhradně zabývají. Ti se pak ve zbývajícím čase mohou zabývat i vnitřní ekonomikou a ekonomickou strategií své NNO, ale většinu jejich pracovní kapacity zabere právě byrokracie spojená s dotačním financováním. Specifikou NS je také vedení účetní evidence. Dle zákona o účetnictví vede každá právnická osoba jedno účetnictví, což platí především pro podnikatele. Dle rozpočtových pravidel ale vzniká povinnost vést o každé státní dotaci oddělenou evidenci, což požadují i samosprávy pro své dotace a granty. Při obvyklém vícezdrojovém financování tak vede NNO podstatně složitější (několikanásobné) účetnictví, než jiné právnické subjekty. Další komplikací je, že rozhodnutí o poskytnutí dotace se zasílá nejdříve v březnu běžného roku, ale služby jsou poskytovány kontinuálně od počátku roku. Teprve z rozhodnutí se NNO dozví, kolik prostředků bylo přiděleno a jak je smí použít. Nelze přitom spoléhat na podanou žádost, ale na subjektivní rozhodnutí hodnotící komise příslušného poskytovatele dotace. Až podle zasláných rozhodnutí, tedy v průběhu 1. pololetí, může NNO sestavit reálný rozpočet organizace.

Dotace je nutno vyčerpat je do konce kalendářního roku. Na straně zákonodárců ani vlády není vůle odstranit nesmyslnou podmínku rozpočtových pravidel pro NNO o 30% kofinancování státní dotace, přestože poskytují veřejně prospěšné služby. To je ospravedlnitelné pouze u dotací pro podnikatelské subjekty, kde dotace přispívá ke zvýšení jejich výnosů a následného zisku. Veškeré volné finanční prostředky tak musí NNO utratit a vykázat ve stejném roce jako kofinancování k dotacím, čímž se dostane koncem roku na minimum zdrojů, často na hranici insolvence. Potom musí čekat právě na rozhodnutí o poskytnutí dotací v následujícím roce a zaslání prostředků během 1. pololetí. To vede při kontinuitě poskytovaných služeb k mimořádným obtížím ve fungování NNO v oblasti provozních a osobních nákladů. Nutí NNO porušovat platné zákony, zejména zákoník práce (opožděné vyplácení mezd, dluhy na odvodech nebo řetězení pracovních smluv na dobu určitou). Tento systém rovněž znemožňuje přijmout dlouhodobou ekonomickou strategii či jakékoliv víceleté plánování. Brání vytváření zisku, který by mohl být využit ke stabilizaci organizace a zvyšování kvality služeb.

Limitujícím faktorem rozvoje NNO jako inovativních a pružných poskytovatelů služeb je tedy stávající systém. Povinné kofinancování má následující dopady do ekonomiky NNO:



- Rozvoj tzv. vedlejších výdělečných činností NNO, která však mnohdy vyčerpává personální kapacitu organizace a ne vždy se setkává s ekonomickým úspěchem. V posledních letech se naopak na straně MPSV i MS jako registrujícího subjektu objevila tendence podnikání spolků omezovat.
- Finanční podhodnocení NNO se promítá zejména do mezd a s tím rostoucího objemu dobrovolné práce zaměstnanců NNO. To znemožňuje objektivní vyčíslení nákladů služby při požadované kvalitě a objemu služeb. Finanční diskriminace NNO proto brání stanovení reálné ceny různých typů ambulantních a pobytových služeb, které by objektivizovalo poskytnuté finanční prostředky z veřejných zdrojů. Resorty zodpovědné za jednotlivé obory veřejných služeb posuzují ve svých výhledech pouze objem finančních prostředků, kvalitu nastavují jako požadovanou konstantu a nezabývají se potřebnou dostupností.
- Zvolené finanční systémy v klíčových resortech veřejných služeb, tedy MPSV, MZd a MŠMT jsou zcela rozdílné a proto nekompatibilní. To znemožňuje transparentní a systémové financování u kombinovaných služeb, poskytovaných nejen privátními NNO, ale také příspěvkovými organizacemi, zdravotnickými zařízeními, výchovně vzdělávacími institucemi a církevními PO. Jedná se o kombinaci sociálních a zdravotních služeb, sociálních a výchovně vzdělávacích služeb nebo zdravotních a vzdělávacích služeb. Tento problém nabývá na aktuálnosti nejen se stárnutím populace, ale také s růstem počtu sociálně vyloučených osob, dlouhodobě nezaměstnaných či zdravotně a sociálně znevýhodněných, v budoucnu též migrantů.
- Některé NNO jsou také ekonomicky aktivní formou malého nebo sociálního podnikání. Na rozdíl od praxe řady evropských zemí dosud nebyl v ČR přijat koncept tzv. sociální ekonomiky. Sociální ekonomika ani sociální podniky proto dosud nejsou formálně definované. Přesto mnohde v praxi tzv. sociální podniky fungují a přinášejí alternativní a doplňkové způsoby řešení sociálních, ekonomických a environmentálních problémů. Výnos pro příslušnou NNO však je zpravidla zanedbatelný.

Je bohužel vžitou představou, že NNO nesmí dosahovat zisku (tvrdí to např. i vrcholní politici), tvorbě zisku většinou brání právě dotační systém financování. Ten fungoval v minulém režimu, kdy byly veškeré náklady veřejných služeb detailně naplánovány v pětiletém cyklu. I tehdy se zákonitě stávaly události, které nebylo možno předem i při dlouhodobě stabilních cenách

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“. Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.



naplánovat (porucha, havárie) To bylo řešeno institutem **účelové dotace**, kdy byly na tuto jednorázovou událost přiděleny mimořádné státní prostředky zaslané na samostatný podúčet. Z těchto prostředků se mimořádné opravy/nákupy realizovaly a vše se jen jednoduše vyúčtovalo. Po roce 1990 byl ale tento systém účelových dotací mechanicky přizpůsoben pro financování NNO. Ty jsou nuceny s cca 15 -18 měsíců předem sestavit detailní rozpočet včetně položek s variabilní a tedy předem neznámou hodnotou (mzdové tarify, energie + PHM, potraviny a jiný spotřební materiál, opravy DHIM a HIM, jiné služby apod.). Při posuzování žádosti pak stejně do rozpočtu subjektivně zasahuje úředník, který částky dle vlastní úvahy redukuje. NNO toto znají, proto jednotlivé položky mírně nadhodnocují, aby s přidělenou dotací vůbec vyšly.

Konkurenceschopnost je v neziskovém sektoru pojem, který se jen pomalu vžívá a dokonce mnohdy odmítá. Nezisková organizace, zejména ta s veřejně prospěšnou činností, je však ekonomický subjekt, který by měl být na trhu úspěšný pouze v případě, že poskytuje služby efektivně a zároveň kvalitně. Obecně by měly být všechny neziskové subjekty vedeny vnějšími nástroji k racionálnímu ekonomickému chování. To by však bylo možné pouze v případě předvídatelného a transparentního financování včetně rovných podmínek pro všechny. Takové podmínky, jak je uvedeno výše, dosud v ČR nastoleny nebyly. Naopak, dotace jsou mnohdy nastaveny tak, že nepodporují stávající rozsah veřejné/sociální služby, ale vyžadují stále nové aktivity. To nutí NNO, které pracují na hranici udržitelnosti, k vymýšlení stále nových činností (projektů), aby byly schopny zachovat vlastní ekonomickou existenci. To zákonitě vede ke snížení objemu i kvality dosud poskytovaných služeb, v horším případě k personálnímu nebo ekonomickému kolapsu organizace.

Byrokracie

Vysoká míra byrokracie spojená s dotačním financováním každoročně roste zejména v oblasti povinného vykazování. Dříve zajímal poskytovatele dotací především výsledek, kterého bylo z veřejných prostředků dosaženo. V současné atmosféře strachu, že každý příjemce dotace je potenciální zloděj, který prostředky zneužije, je požadováno podrobné vykazování celého procesu realizace projektu, což znamená přesnou evidenci: „kdo, kdy, kde a proč“. Mnohdy jsou požadovány pracovní výkazy jednotlivých zaměstnanců, podrobná zdůvodnění běžných operativních rozhodnutí – např. proč bylo zakoupeno 20 chlebíčků pro účastníky semináře v tomto obchodě a ne jinde, kolik a komu byly rozeslány e-maily při zajišťování účasti na akci,

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“. Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.



proč byla danému klientovi poskytnuta sociální intervence, zatímco se na jiného z kapacitních důvodů daný den nedostalo apod. K administrativní zátěži také patří nutnost dodržování pravidel publicity, kterou převzala veřejná správa z podmínek ESIF (loga, nálepky, banery, roll-up). U větších NNO se přidalo zavedení kontrolního hlášení a postupně se rozšiřující systém EET Přibývá tedy povinností, co sledovat a co vykazovat, nezbytná administrativa je dusící zejména pro malé a střední NNO, jejichž personální kapacity jsou vždy významně slabší, než u ostatních ekonomických subjektů.

Souhrn

Ekonomické řízení NNO spočívá především v přizpůsobování se vnějším podmínkám. Vedení je zahlceno povinnostmi co a jak vykázat, jak správně zaúčtovat a jak s přidělenými prostředky vůbec vyjít. Ztrátu totiž za ně, na rozdíl od PO, nikdo neuhradí. Další velkou starostí je sehnat zdroje potřebné pro kofinancování. Pokud je NNO získají od soukromých dárců, otevírá se jim v tomto úzkém segmentu prostor pro vlastní ekonomické rozhodování. Obdobné je to u sociálních služeb, kde si klienti připlácejí. U prostředků ze státních dotací nebo grantů samosprávy si poskytovatel přesně určí, na co lze prostředky použít. Úkolem managementu NNO je pak zjistit na které nákladové položky má dostatek zdrojů a na které se naopak nedostává. Dochází tedy často k paradoxu, že ve srovnání s reálnou potřebou jsou NNO přiděleny zdroje na některé náklady vyšší, než potřebuje, na jiné nízké nebo žádné. Největším uměním ekonomů je pak touto situací proklíčkovat, vyčerpat dotační zdroje a zabezpečit finance na náklady, které z dotací kryty nejsou. To nemá s racionálním ekonomickým řízením mnoho společného. NNO jsou z rozhodnutí svých vlastních řídicích orgánů i podmínkami výzev např. z OPZ nuceny deklarovat svoje vize nebo zpracovávat organizační a finanční plány. To ale vytvářejí za situace, kdy jim chybí základní vstupní údaj – tedy předvídatelné finanční zdroje v horizontu minimálně 3 – 5 let, ze kterých lze plánovat personální kapacitu, objem poskytovaných služeb, provozní zázemí apod. Tyto strategické dokumenty vypadají na venek velice fundovaně a přesvědčivě, ale stačí jakákoliv změna vnějších podmínek (ekonomická recese, změna politické reprezentace, rozhodnutí krajské samosprávy apod.), a celá strategie se stává nepoužitelnou.

7. Evropské strukturální a investiční fondy a jejich dopad na ekonomiku NS



Čerpání prostředků z ESIF v období 2014 – 2020 se vyznačuje náročností přípravy projektové žádosti a komplikovaným, uživatelsky nepřívětivým informačním systémem IS KP14+ (součást MS2014+). Problémem jsou dále zdouhavé lhůty v hodnocení projektových žádostí a zpožděné vyplacení podpory. Řídící orgány operačních programů příjemcům příliš nepomáhají, ale hledají zejména chyby. Další komplikací pro žadatele, tedy i pro NNO, je nejednotný přístup v metodických pokynech u jednotlivých ŘO, který posléze naráží na procesy kontroly jinými státními orgány. Dochází ke změnám metodických pokynů po vyhlášení výzev. Žadatelé musí reflektovat tyto nové povinnosti v již běžící lhůtě pro přípravu žádosti, v horším případě jsou vyřazováni pro nesplnění podmínky, která byla zařazena nově před uzavřením výzvy.

Příklady:

Nejednotné doporučené stropy mezd v rámci OP Zaměstnanost a OP Praha - pól růstu ČR u obdobných pozic (obvyklé ceny a mzdy).

Nejednotné pojetí sociálního podnikání nebo komunitních center mezi MMR a MPSV.

Nejednotnost při omezení úvazků (OPZ 1,00, OPVVV 1,20...)

Neúměrné množství metodických materiálů ke každému programu zvlášť.

Podmínky výzev, které omezují zapojení NNO

- Neexistence možnosti reálného odvolání se proti výsledku hodnotitele v případě, že projekt nebyl vyřazen z dalšího schvalovacího řízení, nebo odvolání se při schválení žádosti s navrhovanými (a vnucenými) úpravami.
- Náročnost projektových příprav není v souladu s potřebami žadatelů, upřednostňuje se ekonomická stránka nad obsahovou, neziskové organizace jsou stavěny na úroveň podnikatelských subjektů, pro přípravu jsou vyžadovány úzce odborné specializace a vymezené činnosti (IROP – Analýzy proveditelnosti, CBA analýzy atd.)
- Chybí spolupráce mezi orgány VS (např. MPSV x kraj)
- Vymezování částí projektu jako součásti vyrovnávací platby u sociálních služeb a umělé nahrazování státních prostředků evropskými, častá podmínka vydaného Pověření na dobu realizace projektu v rozporu s politikou hlavního vydavatele Pověření - výše podílu dotace na vyrovnávací platbě jako předmět neúnosné administrativní zátěže



- Vstup státních orgánů (MPSV) do realizace projektů ESF v oblasti veřejných zakázek a výběrových řízení (nařízení, kdy je nutné dělat VŘ, časově zdlouhavé schvalovací řízení bez odpovědnosti, omezování aktivit – akreditace MPSV apod.) – omezení na úkor plnění monitorovacích indikátorů a schváleného obsahu projektu.
- Systém MS2014+ je uživatelsky nevlídný ve všech oblastech (žádost, změny, administrace, monitoring, finance apod.), neumožňuje jednoduché postupy, převody dat, nutí uživatele k přepisování údajů již kvalitně zpracovaných formou jiných agend, extrémně zatěžuje administrativu, vykazuje spoustu chyb, a to i zásadních, je zdrojem duplicitních údajů (depeše, e-maily, přílohy) atd.
- V souladu s tímto zavedeným systémem a při změně způsobu financování sociálních služeb ze strany VS (přesun z MPSV na kraje, vyrovnávací platby, pověření apod.) se neziskové organizace dostávají do velice nepříznivé, a brzy neudržitelné, situace. Důsledkem je rostoucí absence odborného personálu, nedostatečné finanční krytí služeb, úpadek kvality poskytovaných služeb. V současné době je zcela zřetelně upřednostněna administrativa a úřednická byrokracie se smyšleným obrazem ekonomické efektivity nad řádnou kontrolou a státním dohledem.
- Nedostatečné ohodnocení potřebných odborníků u NNO – např. sazby pro lektory, právníky apod.

Dopady čerpání ESIF v současném období na ekonomiku NS jsou tedy rozporuplné. Na jedné straně nabízejí příležitost získat dočasně nemalý objem provozních i investičních prostředků, avšak za cenu neúnosného nárůstu administrativních povinností. Pro střední a malé NNO je to nepřekonatelnou bariérou. I zde se však projevilo tržní prostředí, které vedlo ke vzniku mnoha komerčních projektových agentur. Ty nabízejí NNO, často za nepřiměřenou cenu, zpracování projektu a jeho administraci. Odčerpávají tedy se ziskem prostředky z OP, které byly určeny na veřejné služby. Zatím nikdo neřeší udržitelnost projektů, zejména když jsou zpravidla dvouleté a nepředstavují přidanou hodnotu k národním zdrojům, ale spíše je nahrazují. Vláda zatím neřeší, jak zabezpečí veřejné služby po výpadku prostředků z EU.

8. Transparentnost NS – pozitivní i slepé cesty

Politická reprezentace i představitelé VS často poukazují na nepřehlednost NS a jeho nízkou transparentnost. Snaží se tuto transparentnost posílit návrhy legislativních opatření, např.

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“. Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.



zákonem o statutu veřejné prospěšnosti, který byl v r. 2017 zamítnut. Znamenal by neúnosné nároky na zápis do registru VPO, mnohdy duplicitní s povinnostmi každé právnické osoby, která je zapsána v rejstříku soudním. Problém transparentnosti totiž nespočívá na straně zápisu těchto subjektů do rejstříku, ale právě v zavedeném systému jejich financování z veřejných prostředků. Veřejná správa přitom neustále zvyšuje nároky na předkládání projektových žádostí, evidenci projektů a posiluje kontrolní činnost. Důsledky těchto trendů jsou popsány v předchozích kapitolách. Stejnou zátěží s problematickou efektivitou je i povinný registr smluv.

K transparentnosti NS by významně přispělo efektivní zasíťování NNO dle oborů a v územní působnosti. Tento proces přirozeně nastal v podnikatelské sféře, která vytvořila celou řadu zájmových sdružení a asociací, aby mohla lépe obhajovat své zájmy. Historicky zasíťovány jsou i některé profese (lékařská komora, advokátní komora, asociace zdravotních sester apod.) Od vzniku neziskového sektoru v 90. letech XX. století se po celkem krátké době začaly objevovat tendence k síťování NNO, nejprve dle oboru, ve kterém působí. Také již dříve existující zájmové organizace sdružené před revolucí v Národní frontě, se transformovaly, navázaly na původní síťové vazby (sportovci, ženské organizace, dětské a mládežnické organizace aj.) a začaly spolupracovat na nové demokratické bázi. Oborových sítí je nejvíce, jejich struktura je však mnohem širší než klasické resortní členění dle Kompetenčního zákona. Jejich podrobný výčet je nad rámec této studie. Mají také různou právní formu (spolky, zájmová sdružení právnických osob, církevní právnické osoby, volná sdružení bez právní subjektivity), takže jejich přehled je velice obtížné sestavit z dostupných údajů registračních míst. Určitým vodítkem by mohla být jednotná evidence dotačních titulů dle členění, každoročně schvalovaných usnesením Vlády ČR (CEDR). Existují také sítě sdružující se dle společných znaků své právní subjektivity, např. Fórum dárců - nadace a nadační fondy nebo Asociace veřejně prospěšných organizací, ačkoliv zákon o veřejné prospěšnosti schválen nebyl.

K regionálnímu síťování NNO dochází později, hlavně po vzniku krajů v r. 2000. V současné době existují krajské asociace NNO ve 12 ze 14 krajů, pro Prahu a Středočeský kraj je ustavena asociace společná. Je však nutno konstatovat, že v některých krajích fungují tyto asociace ve velice obtížných finančních podmínkách a jejich činnost závisí na dobrovolné práci členů. Jiné asociace jsou naopak schopny si aspoň částečně finanční prostředky na svou činnost zabezpečit, většinou ze zdrojů krajských samospráv. Dalším problémem je, že v



některých krajích vznikalo paralelně několik všeoborových a navzájem si konkurujících sítí, tato situace se však postupně i díky zániku některých z nich postupně vyjasnila.

Společné a dílčí zájmy NNO

Největší překážku v hladké komunikaci a ochotě ke sdružování NNO představuje definice společných a dílčích zájmů, na které by se shodly. Velké NNO se často zaštiťují obhajobou zájmů celého neziskového sektoru, aniž by definovaly, co tento pojem obsahuje. To se pak stává zdrojem zbytečných konfliktů a nedorozumění. V neziskovém sektoru je naopak malá ochota si přiznat, že existují i protichůdné dílčí skupinové zájmy NNO dle oborů působnosti nebo právní formy, často se pod obecným zájmem neziskového sektoru skrývá i zájem jednotlivých velkých NNO, výjimečně i zájem osobní. Tento stav je přirozený, protože neziskový sektor pracuje v silném konkurenčním prostředí při nedostatku zdrojů a také při málo transparentním a rovnoprávném systému jejich rozdělování. Proto je proces definice společných i jednotlivých zájmů klíčový pro proces integrace formou sítí, a to nejen mezi NNO navzájem, ale také pro budoucí vztahy mezi neziskovým sektorem a veřejnou správou.

Příklady společných zájmů:

- dostatek zdrojů, transparentní, systémové a víceleté financování
- přechod od dotačního systému k programovému (výkonovému) financování
- kvalitní a včasná legislativa
- vzájemná spolupráce mezi NNO, založená na důvěře
- konstruktivní spolupráce s veřejnou správou na vládní, krajské a komunální úrovni
- implementace a jednodušší nastavení administrace projektů pro vyšší absorpční kapacitu NNO v programovém období EU 2014 -2020 j vhodná.

Příklady dílčích zájmů, kde mohou být NNO nejednotné:

- daňové zákony, asignace, úvěrová politika apod. zejména pro nadace a nadační fondy
- rovnoprávnost v přidělování zdrojů mezi veřejně prospěšnými neziskovými organizacemi a příspěvkovými organizacemi
- nastavení dotačních a grantových systémů
- způsoby přechodu na programové financování a jeho formy
- vytvoření právních podmínek pro sociální podnikání

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“. Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.



- zjednodušení evidence a administrativy celkově, zejména však pro malé spolky

Možná východiska

Vláda i kraje by měly akceptovat neziskový sektor jako partnera, který významně napomáhá k zajištění veřejně prospěšných služeb a garantuje udržitelný rozvoj státu a regionů "zdola", tedy aktivitou jeho obyvatel. Potřebu celostátní všeoborové střechy se silnou členskou základnou brzdí existence RVNNO, budoucí politický vývoj ovlivní její další kompetence a ukotvení ve vládě. V regionech je ale potřeba partnerské spolupráce s všeoborovou regionální již nyní reálná. S ohledem na pestrost a různorodost neziskového sektoru nemůže být partnerem veřejné správy každá jednotlivá NNO, ale především jejich všeoborové střechy, stejně jako u jiných sociálních partnerů. Problémem je, že střešní organizace NNO jsou dosud personálně i administrativně slabé, protože na rozdíl od ostatních hospodářských a sociálních partnerů nemohou financovat svou činnost z vlastních zdrojů, přičemž možnosti získat jiné prostředky na činnost jsou velmi limitované. Sítě NNO vznikají demokraticky zdola, přesto by bylo i pro VS užitečné podpořit náklady takového odborného partnerství NNO pravidelným finančním příspěvkem.

9. Návrhy řešení současného stavu

Je třeba vrátit účelovým dotacím jejich původní *ad hoc* charakter a postupně odstranit dotace na běžný provoz poskytovatelů veřejných služeb. Ty lze nahradit např. tzv. programovým financováním nebo veřejnými zakázkami na konkrétní rozsah a kvalitu poskytované veřejné služby, čímž by se srovnaly podmínky pro privátní NNO, PO a další poskytovatele bez ohledu na jejich právní formu. Ve zdravotnictví je tento systém již nastaven existencí zdravotních pojišťoven, získáním smlouvy s nimi a úhradových vyhlášek. Funguje, byť s problémy, pro jakékoliv státní i nestátní (privátní) registrované zdravotnické zařízení. MPSV se vzniku sociální pojišťovny (pojišťoven) brání již od 90 let, omezilo by tím totiž svůj politicko-ekonomický vliv. MPSV často postrádá racionální ekonomické uvažování, u kategorizace sociálních služeb v zákonu o sociálních službách chybí cena i rámcová potřebná kapacita. Resort to pak pracně a zpětně zjišťuje jako průměr z poskytnutých dotací, přitom cena služby ze stanovených standardů se dá vypočítat jednoduše předem, jako např. u zdravotnických úhradových vyhlášek.



Vláda i MPSV navíc podlely před několika lety politickému nátlaku AK ČR pod vedením M. Haška a přenechaly rozdělování státních prostředků na sociální služby přímo krajům. To vedlo k znehlednění toku státních financí i ke vzniku 14 různých dotačních metodik (komplikace pro velké NNO působících ve více regionech: zpracovávají žádosti a vykazují např. ve 4 rozdílných metodikách). Zároveň se tak kraje dostávají do střetu zájmů a porušují rozpočtová pravidla: poskytují státní prostředky přednostně svým PO bez ohledu na efektivitu a požadovaných 30% kofinancují automaticky z krajského rozpočtu.

V SR a v zemích západně od nás existují sociální pojišťovny, jejich vznik v ČR je zřejmě nad možností státního rozpočtu. Přesto se dá legislativně nastavit systém, aby státní prostředky byly vázány na klienta, nikoliv na právnickou osobu. Např. ve Švýcarsku je stanovena jednotková cena sociální služby (pobytové, ambulantní) a její kvalitativní parametry. Také je stanoveno pevným %, kolik dá stát, kolik kanton a kolik domovská obec. Sponzoři poskytují zdroje pro nadstandard, nikoliv na běžný provoz, jako u nás. Úkolem sociální pracovnice je posoudit potřebnost konkrétní služby pro daného klienta a administrativně obstarat tok finančních prostředků do formy voucheru. S nástupem klienta k poskytovateli služeb jdou tedy i stabilní a předvídatelné finanční prostředky. Organizace se špatnou pověstí nemají dostatek klientů a zmizí z trhu, naopak kvalitní organizace mají možnost efektivně se získanými prostředky hospodařit. Důležitá je také ekonomická kompatibilita mezi různými typy veřejných služeb. Odstraněním dotačních systémů by došlo k úspoře mnoha pracovních míst ve VS, kde se vypisování, vyhodnocování a následné kontrole dotací věnují celé personálně početné odbory, čemuž se však tyto subjekty pochopitelně brání. Jde totiž nejen o potřebnou zaměstnanost za ministerské/krajské platy, ale i o politický vliv a možnost poskytovat finanční prostředky "poslušným" či spřáteleným organizacím.

Je známým ekonomickým postulátem, že finanční požadavky pro veřejné služby nemají limit, jsou v podstatě nekonečně vysoké. Proto je úkolem státu určit, kolik poskytne ze svého, kolik připlatí samospráva (také ze svého) a kolik klient, případně jiní soukromí přispěvatelé. To je zásadní role sociální politiky. Tato podmínky musí být jednotné pro všechny poskytovatele služeb.

Dalším žádoucím opatřením je oddělení finančních zdrojů na veřejné, tedy zejména sociální služby od státního rozpočtu, protože ve zdravotnictví jde inkaso ze zdravotního pojištění již přímo zdravotním pojišťovnám. V programovém prohlášení nové vlády je deklarován zájem



oddělit účet důchodového pojištění od státního rozpočtu, v této souvislosti je třeba namítnout, že dosavadní povinný odvod zaměstnanců, zaměstnavatelů a OSVČ se jmenuje „sociální“ pojištění. Tímto odvodem se tedy nepřispívá pouze na důchod, ale také na sociální služby, které potřebují občané i před dožitím důchodového věku (handicapovaní, dlouhodobě nemocní – např. po úrazech, nezaměstnaní, sociálně vyloučení apod.). Od v budoucnu zavedeného účtu důchodového pojištění je třeba ještě oddělit část odvodů na fond sociálních služeb. Jeho potřebná výše by se mohla zjistit právě propojením dosavadního rozboru RVNNO o dotačním financování NNO s dalšími zdroji na financování NS. Resortům, především MPSV by tak byla odebrána významná část rozpočtových zdrojů a zanikla povinnost zaměstnávat celé odbory úředníků, kteří se přidělováním a kontrolou dotací zabývají. Totéž platí pro Úřad práce ČR, stejně jako pro KÚ, které zaměstnávají úředníky k administraci státních i krajských dotací na sociální služby.

Financování sociálních služeb ze samostatného sociálního fondu formou dle výkonu na klienta by znamenalo finanční stabilitu všech poskytovatelů, mnohem vyšší efektivitu užití veřejných zdrojů, odbourání stávající a neúnosné byrokracie a úsporu mnoha pracovních míst ve veřejné správě i na straně NNO. Zároveň by se tak otevřel prostor pro management NNO, aby věnoval svou kapacitu skutečnému ekonomickému řízení organizace, nikoliv nezměrnému úsilí, jak z dotačních prostředků finanční potřeby zajistit.

Zpracovala:

Ing. Martina Berdychová, předsedkyně Asociace NNO ČR

Příloha č. 1 – Prameny

- NOZ, Nový Občanský zákoník č. 89/2012 Sb. v účinném znění k 1. 1. 2018
- Zákon o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích č. 90/2012 Sb. Ve znění účinném k 14. 1. 2017
- ZP, Zákoník práce č. 262/2006 v účinném znění k 1. 1. 2018
- Zákon o střetu zájmů č. 159/2006 Sb., Novela zákona o střetu zájmů, vyhlášená jako zákon č. 14/2017 Sb. s účinností od 1. 9. 2017 včetně zavedení centrálního evidenčního orgánu pro oznámení veřejných funkcionářů.



- Zákon o registru smluv, Zákon o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv č. 340/2015 Sb. Účinný od 1. 7. 2016, novela 18. 8. 2017
- Rejstříkový zákon, Zákon o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřeneckých fondů, č. 304/2013 Sb., ve znění účinném k 1. 1. 2018
- RVNNO Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léty 2015 - 2020
- RVNNO, Rozbor financování nestátních neziskových organizací z veřejných rozpočtů v roce 2015
- Asociace nestátních neziskových organizací v České republice, analytické dokumenty zpracované předsedkyní M. Berdychovou v l. 2014 - 2017

Příloha č. 2 – Seznam zkratk

NS: neziskový sektor

VS: veřejná správa

NNO: nestátní nebo nevládní nezisková organizace

PO: příspěvková organizace

VPO: veřejně prospěšná organizace

RVNNO: Rada vlády pro NNO

ÚP: úřad práce

KÚ: krajský úřad

ČSÚ: Český statistický úřad

NOZ: nový občanský zákoník

OZ: obchodní zákoník, resp. Zákon o obchodních korporacích

ZP: zákoník práce

PR: public relations = vztahy s veřejností