

Třetí sektor a občanská participace v České republice¹

Petra Rakušanová

Neziskové organizace jsou nejen důležitou součástí moderní společnosti, ale také jedním z klíčových institucionalizovaných aktérů zprostředkování zájmů. V tomto článku se zaměříme především na fungování třetího sektoru² a na občanskou participaci u nás. Občanskou participaci chápeme jako zapojení občanů ve veřejné sféře, odděleně (nikoli však nezávisle) jak od státu, tak od ekonomické sféry, a v jejímž rámci občané artikuluji, organizují a prosazují své zájmy.

Neziskový sektor v ČR nevznikl po roce 1989 z ničeho, neboť zde existovalo několik oficiálně uznávaných organizací, které lze považovat za zárodky neziskových organizací - ekologické organizace např. Brontosaurus, turistické a sportovní kluby, atd. Vedle těchto organizací samozřejmě existovalo i několik dalších ilegálních, či semi-ilegálních organizací - Výbor na obranu nespravedlivě stíhaných, Charta 77 - na jejichž základě vznikla po roce 1989 celá řada neziskových organizací (např. Výbor dobré vůle Olgy Havlové, atd.). Po listopadu 1989 tedy došlo de facto ne ke vzniku, ale k obnovení neziskového sektoru, který má v českých zemích poměrně bohatou historii. Jeho kořeny spadají až do dob národního obrození, kdy to byly především různé kulturní, umělecké a vzdělávací spolky a sdružení, které byly významnými aktéry českého občanského života. Velký rozkvět neziskové sféry přišel po vzniku samostatného českého státu v roce 1918 [Müller 2002].

Je velmi obtížné definovat organizace neziskového sektoru. Pravděpodobně nejvíce uznávanou definici podává ve svých pracích L. Salamon [citováno podle Šilhánová 1996]. Podle jeho definice musí organizace splňovat následující kritéria, abychom je mohli označit za organizaci neziskového sektoru: (1.) *institucionalizace*; (2.) *oddělenost od státní resp. veřejné správy*; (3.) *využití potencionálních zisků na vlastní činnost*; (4.) *samosprávnost* – řízení vlastní činnosti samostatně dle interních pravidel; (5.) *dobrovolnost* (fungování obsahuje prvek dobrovolnosti (dobrovolná práce a/nebo příspěvky); a (6.) *veřejný prospěch*.

Poslední jmenovaný princip však neplatí pro všechny druhy neziskových organizací. Z tohoto hlediska tedy můžeme rozlišit dva druhy neziskových organizací. Prvním typem jsou organizace vzájemně prospěšné (zejména spolky a sdružení, které vznikají za účelem naplňování zájmů a potřeb svých členů). Členy takových organizací spojují různé koníčky, sociální postavení, věk, národnost, náboženské vyznání apod.

Druhým typem neziskové organizace jsou organizace veřejně prospěšné. Jejich cílem je poskytování veřejně prospěšných služeb třetím osobám, jsou tedy otevřeny všem zájemcům z řad široké veřejnosti. Tyto organizace jsou nepochybně pro společnost jako celek mnohem prospěšnější. Z tohoto důvodu jsou v mnoha zemích oproti organizacím vzájemně prospěšným zvýhodňovány, např. různými formami daňových úlev. V České republice však zákony mezi organizacemi vzájemně a veřejně prospěšnými nerozlišují.³

Neziskové organizace hrají v moderních demokraciích nezastupitelnou roli, přesněji řečeno role: (1.) *participativní* - občané se prostřednictvím sdružování v neziskových organizacích snaží vyjadřovat své společné zájmy a požadavky; sdružují se s cílem řešit své společné problémy;⁴ (2.) *servisní* - neziskové organizace poskytují služby zejména pro takové skupiny lidí, které své potřeby nemohou uspokojit jinde;⁵ (3.) *utváření názorové plurality* - různé marginalizované skupiny společnosti mohou také prostřednictvím sdružování v neziskových organizacích vyjadřovat své zájmy a potřeby.

V rámci oblastí své působnosti neziskové organizace agregují, selektují a uspokojují zájmy občanů. Tento proces zprostředkování zájmů mnohdy zahrnuje rovněž uspokojování individuálních i skupinových zájmů a potřeb, které jsou v současnosti definovány jako funkce státu. Například v oblastech sociální či ochrany a podpory zdraví včetně péče o zdravotně postižené nabízejí neziskové

organizace mnohdy nikoli pouze alternativu, ale jediný zdroj uspokojování zájmů občanů (péče o seniory, práce s mentálně či fyzicky handicapovanými dětmi i dospělými, azylové domy, hospice, atd.). Podle Weisbroda tak neziskové organizace nejen saturují funkce státu a nabízejí alternativu soukromému sektoru, ale substituují uspokojování individuálních potřeb kolektivními zájmy a produkcí kolektivního-veřejného blaha [Weisbrod in: Phelps 1975: 182].

Tabulka 1 ukazuje počet obyvatel krajů, připadajících na jednotlivé typy neziskových organizací. Pravděpodobně nejzajímavější je pohled na kategorii občanských sdružení. Na tomto místě je však nutné zdůraznit, že přibližně 15 – 20 % občanských sdružení je nečinných, a to že i zde nalzáme určitou míru centralizace – zatímco v Praze a dalších metropolích nalzáme více sídel občanských sdružení, v ostatních oblastech je naopak větší množství organizačních jednotek sdružení. Přesto se v tomto směru a při zohlednění počtu obyvatel jako nejaktivnější jeví hlavní město Praha, Středočeský kraj a Kraj Vysočina a naopak nejméně aktivní Moravskoslezský a Zlínský kraj.

Tabulka 1. Počet obyvatel připadajících na jednotlivé typy organizací (členění dle krajů)

	nadace	nadační fond	obecně prospěšná společnost	úcelová zařízení církve	občanská sdružení	organizační jednotka sdružení
Hlavní město Praha	1834	5530	9172	3840	148	519
Středočeský kraj	18116	38732	31200	1992	176	364
Jihočeský kraj	21530	9182	13008	1683	203	201
Plzeňský kraj	16149	23872	21962	1700	228	217
Karlovarský kraj	33704	21667	33704	1850	232	379
Ústecký kraj	45499	38999	19046	2105	219	447
Liberecký kraj	32852	30506	20337	2043	223	325
Královéhradecký kraj	9622	10348	36564	1769	205	283
Pardubický kraj	13696	14905	19491	1891	211	257
Kraj Vysočina	23536	14794	39830	1767	189	242
Jihomoravský kraj	26729	11455	23886	2273	230	348
Zlínský kraj	49035	8388	37498	2560	276	388
Olomoucký kraj	24715	10592	23726	1648	219	297
Moravskoslezský kraj	34162	18319	31600	2655	294	540

Zdroj: Rada vlády pro nestátní neziskové organizace.

Český neziskový sektor v kontextu střední Evropy

Při analýze třetího sektoru jsou obvykle zkoumány některé z následujících aspektů jeho fungování: **právní prostředí** (legislativní a regulatorní rámec), **organizační kapacita** (fungování NO, existence vzdělávacích a konzultačních mechanismů), **finanční životaschopnost** (různorodost finančních zdrojů, transparentní prostředí soutěže o grantové prostředky), **obhajování** (neziskový sektor monitoruje, demonstruje a obhazuje své zájmy, je schopen mobilizovat občany, adaptovat se na aktuální změny), **poskytování služeb** (neziskový sektor reflektuje a uspokojuje potřeby a zájmy občanů a společenských skupin), **infrastruktura** (existence organizací, poskytujících trénink a podporu NO),

obraz NO na veřejnosti (znalost a důvěra neziskového sektoru veřejností, rostoucí míra dobrovolnictví). Americká agentura pro mezinárodní rozvoj (USAID United States Agency for International Development) kumuluje tyto aspekty do indexu životaschopnosti neziskového sektoru, který pravidelně publikuje [Stuart 2003].

Zaměříme se nyní krátce na hodnocení neziskových organizací v ČR na základě výše zmíněných kritérií, což umožní vnímání českého neziskového sektoru v širším evropském kontextu. Pro komparaci jsme zvolili vedle ČR také Slovensko, Maďarsko a Polsko.

Nejlépe je hodnoceno Slovensko, především díky vysoké úrovni obhajování, míře organizační kapacitě, infrastruktuře a vysoce pozitivnímu obrazu na veřejnosti. Velmi pozitivně byla jak veřejností tak odborníky například hodnocena nepolitická kampaň na zvýšení volební účasti v roce 2002. V roce 2001 zavedlo Slovensko daňové asignace (1 %)⁶, kterých využilo přibližně 325 tisíc daňových poplatníků.

Druhou nejlépe hodnocenou zemí je Polsko, kde je nejlépe hodnocena úroveň poskytování služeb, infrastruktura a organizační kapacita neziskového sektoru. Polsko rovněž v roce 2001 otevřelo Kancelář polského neziskového sektoru v Bruselu, jejímž hlavním úkolem je zlepšení komunikace mezi polskými NO a NO členských zemí Evropské unie, úředníky a představiteli Evropské unie; a jejich úspěšné zapojení do existujících evropských sítí.

Nejhůře je hodnocen neziskový sektor v Maďarsku, kde došlo k poklesu počtu organizací a kde dochází k nadprůměrnému propojení mezi státní mocí a neziskovým sektorem, nedostatečná komunikace mezi NO a neexistence vzájemné koordinace. Maďarský neziskový sektor má však v rámci regionu dlouhodobě nejlépe hodnocený právní rámec fungování neziskových organizací. V roce 2002 například využilo více než 1,3 milionu občanů možnost 1 % daňové asignace.

Na základě těchto kritérií je v České republice nadprůměrně je hodnocena finanční životaschopnost neziskového sektoru (přestože je v ČR patrná nadprůměrná centralizace finančních zdrojů poskytovaných státem a závislost NO na tomto typu financování) a obhajování (jednotlivé organizace utvářejí aliance a úspěšně se zapojují do veřejně prospěšných kampaní – například do boje s domácím násilím). Hlavním nedostatkem v této oblasti je však neexistence aliance organizací či střešové organizace, která by úspěšně prosazovala zájmy NO na centrální úrovni - např. v Parlamentu a vládě (a to nejen v otázkách přípravy legislativy a jejich změn).

Kladně je hodnoceno rovněž poskytování služeb – především v oblasti zdravotnictví, sociálních služeb, vzdělání a humanitární pomoci, kde jsou neziskové organizace důležitými aktéry. Dlouhodobě se rovněž zlepšuje obraz neziskového sektoru na veřejnosti – jedním z klíčových momentů je každoroční kampaň „Třicet dní pro neziskový sektor“ organizovaná na celostátní úrovni Informačním centrem neziskových organizací, o. p. s.

Ve výzkumu, který provedlo Centrum pro výzkum veřejného mínění (CVVM) v měsíci červnu 2003⁷ nás zajímalo, zda občané znají pojmy nezisková organizace (95 % respondentů uvedlo, že ví, co pojem znamená) a dobrovolnictví (více než 96 % občanů). Znalost neziskových organizací jsme rovněž testovali pomocí otázky, zda respondent pomohl v loňském roce nějaké konkrétní organizaci (35 %).⁸ Přibližně třetina respondentů (téměř 32 %) uvedlo konkrétní organizaci. Mezi nejnámější organizace se řadí Katolická charita, Červený kříž, Liga proti rakovině, Člověk v tísni a Pomozte dětem. Nejvíce respondentů uvedlo, že některé organizaci pomohlo finančně 82 %, 28 % věnovalo vlastní čas a práci, 48 % poskytlo dar. Více než pět procent respondentů uvedlo, že pomohlo jiným způsobem.

Ve výzkumu jsme rovněž zkoumali, co vede respondenty k tomu, aby pomáhali ostatním. Nejvíce respondentů uvedlo, že je pro ně hlavním důvodem pocit morální povinnosti (více než 92 %), těší je pomáhat druhým (více než 88 %) a to že rodina a přátelé rovněž pomáhají (téměř 85 %).

Ve srovnání s ostatními zeměmi v regionu bylo dle výše zmíněné zprávy USAID v České republice podprůměrně hodnoceno právní prostředí (především nízká míra koordinace existujících právních norem a jejich implementace), organizační kapacita (přes obecnou znalost pojmu dobrovolnictví, není tato aktivita široce rozšířena a neziskové organizace jen zřídka zapojují do svých aktivit dobrovolníky). V této oblasti však dochází ke zlepšení. Kontinuálně je podprůměrně hodnocena infrastruktura českého neziskového sektoru – především schází efektivní komunikace mezi neziskovými organizacemi. Jistou nadějí na zlepšení poskytuje založení Asociace nestátních neziskových organizací (ANNO) roku 2003. V této fázi je však obtížné analyzovat následný vývoj tohoto uskupení, a především aliance či střešové organizace s celostátní působností.

Občanská participace

Občanskou účast nechápeme jako izolovaný jev – na praktické úrovni podporují zjištěné výsledky hypotézu o propojení nepolitické a politické participace, s níž se setkáváme u Olsena [Olsen in Van Deth 1998]. Na mikroúrovni chápeme občanskou účast jako participaci v dobrovolných organizacích, díky nimž realizují občané specifické cíle. Na makroúrovni definujeme občanskou participaci jako proces, v němž organizovaní občané usilují skrze aktivní účast o integraci svých zájmů do rozhodovacích procesů, o aktivní ovlivnění politiky. V červnovém šetření CVVM v roce 2003 například uvedlo více než 71 % respondentů, že aktivně participuje v občanském životě. Politické postoje rovněž uvedlo 13 % respondentů jako důvody proč pomáhají ostatním.

Celkem 56 % respondentů uvedlo, že je členem neziskové organizace – nejvíce se respondenti podílejí na činnosti sportovních klubů (22 %), zájmových organizací (19 %) a místních sdružení (13 %). Naopak nejméně se angažují v etnických organizacích (méně než 1 %) společenských a ekologických hnutích (1 % respektive 2 %). Na základě analýzy socio-demografických charakteristik je možné říci, že se více angažují muži než ženy, obyvatelé menších měst (5 000 - 14 999 obyvatel) a malých obcí (800 – 1999 obyvatel) a velkoměst (Praha), lidé s vysokoškolským a středoškolským vzděláním. Nejvíce angažovaní jsou respondenti, kteří uvedli, že ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR hlasovali pro ODS a KSČM. Nejvíce angažovaných je v produktivním věku – tedy ve věkových kategoriích 45 - 59 let a 30 - 44 let.

Naopak nejméně se angažují občané v Moravskoslezském kraji, severovýchodních a jihovýchodních Čechách (analýza na úrovni NUTS 2), občané velkých měst (80 000 - 999 999 obyvatel) a nejmenších obcí (méně než 799 obyvatel), lidé se středoškolským vzděláním bez maturity a se základním vzděláním. Mezi méně angažované patří rovněž nevoliči (respondenti, kteří uvedli, že se nezúčastnili voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v roce 2002), a respondenti, kteří uvedli, že v těchto volbách hlasovali pro ČSSD. Nejméně angažovaní jsou občané starší šedesáti let.

Respondenti se rovněž domnívali, že neziskové organizace přispívají k řešení sociálních problémů a to jak obecně (více než 54 %), tak konkrétně v jejich okolí (více než 33 % respondentů). Více než 46 % respondentů považuje neziskové organizace v České republice za dobře organizované a v jejich sféře činnosti za efektivní (s tímto názorem vyjádřilo nesouhlas 22 % respondentů a téměř 32 % uvedlo, že neví). Přibližně 27 % respondentů však uvedlo, že neziskové organizace slouží spíše k naplňování cílů jednotlivců. Jednalo se převážně o respondenty s nižším vzděláním (základní vzdělání, vyučení a středoškolské bez maturity), starší (nad 45 let), více muži než ženy, více z jihovýchodních, jihozápadních Čech a ze střední Moravy.

Dále jsme se snažili zmapovat, na koho se občané obracejí ve snaze řešit různé problémy osobního či komunitního charakteru.⁹ V tomto kontextu byla potvrzenou hypotézou jak odlišnost jednotlivých regionů, tak vliv velikosti sídla a regionu na participaci občanů ve veřejném životě. V regionech s nízkou mírou participace (Moravskoslezský kraj) se občané v obtížných životních situacích spoléhají na stát a vlastní aktivitu – tradiční společenství zde převážně erodovala a na jejich místo nastupuje pasivita. To potvrzují nejen údaje o počtu obyvatel na neziskovou organizaci v těchto krajích, ale také

analýza dat. Ve strukturálně postiženém regionu (vysoká nezaměstnanost, atd.) se neziskový sektor rozvíjí pomaleji, nabízí však alespoň alternativu narůstající pasivitě.

Naopak nejméně se na stát spoléhají občané v regionu s rozvinutou sítí neziskových organizací – jižní Morava (doplněné o sociální sítě) a v individualizovanější Praze, kde vedle neziskového sektoru hraje podle respondentů větší roli vlastní aktivita jednotlivce. Neziskové organizace se tu stávají přirozeným doplněním tradičních vztahů. I nadále zde hrají velkou roli sociální sítě a důležitým aktérem v neziskovém sektoru je církev a církevní organizace neziskového charakteru. Tábor se v tomto ohledu jeví jako průměrný – občané zde spoléhají jak na stát, tak na sociální sítě.

Závěrem je možné říci, že i přes některé obecné nedostatky (např. kriticky hodnocené právní prostředí - především nízká míra koordinace existujících právních norem a jejich implementace) i konkrétně zmíněné nedostatky (např. organizační kapacita – neexistence sektorových aliancí), je český neziskový sektor na velmi slušném stupni vývoje. Neziskové organizace jsou především v oblasti zdravotnictví, sociálních služeb, vzdělání a humanitární pomoci důležitou alternativou a mnohdy i jediným poskytovatelem služeb (např. zařízení typu hospic).

Pojmy neziskový sektor a dobrovolnictví jsou pevně zakotveny v povědomí veřejnosti, stejně jako znalost konkrétních organizací. 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. Více než polovina respondentů (56 %) uvedla, že je členem neziskové organizace. Analýza socio-demografických charakteristik rovněž poukázala na zajímavé aspekty občanské participace – více se angažují muži než ženy, obyvatelé menších měst, malých obcí a velkoměst, lidé se středoškolským a vysokoškolským vzděláním, v produktivním věku.

Literatura

- Brokl L. a kol. 1997. *Reprezentace zájmů v politickém systému České republiky*. Praha: Sociologické nakladatelství slon.
- Dekker, P. Uslaner, E.M. 2001. *Social Capital and Participation in Everyday Life*. Routledge.
- Etzioni, A. 1973. „The Third Sector and Domestic Missions“. In *Public Administration Review* No. 33.
- Frič, P. a kol. 2000. *Strategie rozvoje neziskového sektoru*. Praha: Fórum dárců.
- Janoski, T. 1998. *Citizenship and Civil Society, a Framework of Rights and Obligations in Liberal, Traditional, and Social Democratic Regimes*. Cambridge University Press.
- Müller, K. jr. 2002. *Češi a občanská společnost*. Praha: Triton.
- Phelps, E.S. 1975. *Altruism, Morality, and Economic Theory*. New York: Russel Sage Foundation.
- Stuart, J. 2003. *The 2002 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Euroasia*.
- Šilhánová, H. a kol. 1996. *Základní informace o neziskovém sektoru v ČR*. Praha: Nadace rozvoje občanské společnosti.
- Van Deth, J. 1997. *Private Groups and Public Life: Social Participation, Voluntary Associations and Political Involvement in Representative Democracies*. Routledge.

Poznámky

¹ Autorka by ráda poděkovala Ing. Martinu Vyšíňovi z Rady vlády pro nestátní neziskové organizace za poskytnutí cenných informací.

² Pojem třetí sektor formuloval politolog Amitai Etzioni v sedmdesátých letech jako označení pro soukromé organizace poskytující služby ve veřejném zájmu a dotované státem [Etzioni 1973].

³ Například zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí nerozlišuje mezi darem pro místní fotbalový klub a darem pro ústav pečující o mentálně postižené. V obou případech jsou tyto dary osvobozeny od daně darovací.

⁴ Tímto způsobem se občané aktivně podílejí na spolurozhodování např. obce, kraje či státu a zároveň tak přebírají jistý díl odpovědnosti za rozhodnutí, učiněná orgány veřejné moci.

⁵ Neziskové organizace tak de facto vyplňují mezeru v nabídce služeb, které poskytuje většinou stát nebo municipalita. Služby nabízené neziskovým sektorem bývají většinou velice efektivní, neboť neziskové organizace nejsou nuceny dosahovat při své činnosti zisku. Tyto služby bývají také mnohem cílenější, protože většinou vycházejí ze skutečných potřeb klientů.

⁶ Daňová asignace je možnost daňového poplatníka poukázat určité procento svých daní (většinou 1 %) konkrétní neziskové organizaci.

⁷ Autorka výzkumu: Mgr. Petra Rakušanová, oddělení Sociologie politiky Sociologického ústavu AVČR. Termín terénního šetření: 23. – 30.6. 2003. Počet respondentů: 1062. Reprezentativita: obyvatelstvo ČR ve věku od 15 let.

⁸ Tuto otázku považujeme za kontrolní, protože její pomocí neměříme pouze postoje k neziskovým organizacím, ale také jejich konkrétní znalost.

⁹ Testované otázky – například „Dcera přátel, absolventka vysoké školy, nemůže již rok najít práci.; V domácnosti Vašich známých dochází k domácímu násilí.; Na pozemcích obce má vzniknout skládka toxického odpadu.“.