



Vladimír
Hyánek

Neziskové
organizace:
teorie
a mýty

Vladimír Hyánek Neziskové organizace: teorie a mýty



muni
PRESS

Knihu recenzovali:

doc. Ing. Jiří Novotný, CSc.

doc. Ing. Jaroslav Rektořík, CSc.

doc. PhDr. Jiří Winkler, Ph.D.

Vladimír
Hyánek

Neziskové
organizace:
teorie
a mýty

MASARYKOVA UNIVERZITA
EKONOMICKO-SPRÁVNÍ FAKULTA

BRNO 2011

Tato publikace mohla vzniknout pouze díky podpoře Grantové agentury ČR v rámci projektu 402/09/0941 Revize teorií neziskového sektoru jako východisko formulace veřejné politiky vůči neziskovému sektoru.

Citace:

Hyánek, Vladimír. Neziskové organizace: teorie a mýty. Vyd. 1. Brno : Masarykova univerzita, 2011. 132 s. ISBN 978-80-210-5651-0. DOI: 10.5817/CZ.MUNI.M210-5651-2011.

© Vladimír Hyánek, 2011

© Masarykova univerzita, 2011

ISBN 978-80-210-8175-8 (online : pdf)

ISBN 978-80-210-5651-0 (vázaná vazba)

DOI: 10.5817/CZ.MUNI.M210-5651-2011

Monice

OBSAH

| | |
|---|------------|
| ÚVOD, ANEB CO JE CÍLEM TÉTO PRÁCE | 9 |
| 1. VYMEZENÍ POJMŮ | 11 |
| 2. PŮVOD NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ | 17 |
| 2.1 Charita, filantropie a neziskovost | 17 |
| 2.1.1 Pojetí filantropie | 17 |
| 2.1.2 Vývoj pojetí filantropie | 18 |
| 2.1.3 Charita jako veřejný statek: lekce z mikroekonomie | 21 |
| 2.2 Neziskové organizace a svoboda sdružování | 31 |
| 3. TEORIE NEZISKOVÉ ORGANIZACE | 35 |
| 3.1 Jednofaktorové teorie neziskových organizací | 37 |
| 3.1.1 Teorie vládních a tržních selhání (Government/Market Failure Theory) | 38 |
| 3.1.2 Teorie důvěry (Trust Theories) | 39 |
| 3.1.3 Teorie strany nabídky (Supply-Side Theory) | 42 |
| 3.1.4 Teorie státu blahobytu (Welfare State Theory) | 43 |
| 3.1.5 Teorie vzájemné závislosti (Interdependence Theory) | 44 |
| 3.1.6 3 rd Party Government | 46 |
| 4. KRITICKÝ POHLED NA VYBRANÉ TEORETICKÉ PŘÍSTUPY A KONCEPTY | 47 |
| 4.1 Tržní selhání jako zdroj existence neziskových organizací | 47 |
| 4.2 Informační asymetrie jako zdroj existence NNO | 51 |
| 4.3 Teorie státu blahobytu | 53 |
| 5. VÍCEFAKTOROVÉ TEORIE | 55 |
| 5.1 Social origins theory (teorie společenských kořenů, SOT) | 56 |
| Kritika přístupu SOT | 58 |
| 5.2 Wagnerova reformulace SOT | 59 |
| 6. NEZISKOVÝ STATUS A ORGANIZAČNÍ CHOVÁNÍ | 67 |
| 6.1 Efektivnost a legitimita | 68 |
| Omezení a pobídky u neziskových organizací | 69 |
| 6.2 Podmínka nerozdělování zisku | 72 |
| Alternativní přístupy k nondistribution constraint | 75 |
| 6.3 Řízení a vnitřní struktura neziskové organizace | 78 |
| 6.4 Neziskový sektor jako koncept? | 88 |
| 6.5 Legitimizující a efektivnostní taktiky: přizpůsobení se prostředí | 90 |
| 7. NEZISKOVÉ ORGANIZACE JAKO SOUČÁST WELFARE MIXU | 97 |
| 7.1 Případová studie: využití neziskových subjektů při řešení problémů švédského sociálního státu | 105 |
| 8. ZÁVĚR | 119 |
| SUMMARY | 123 |
| SOUHRN | 124 |
| REJSTŘÍK | 125 |
| SEZNAM TABULEK, OBRÁZKŮ, ROVNIC | 126 |
| POUŽITÁ LITERATURA | 127 |

ÚVOD, ANEB CO JE CÍLEM TÉTO PRÁCE

Soukromý neziskový sektor je dnes celosvětově velmi populárním a dynamicky se rozvíjejícím fenoménem. Neziskové subjekty se staly organickou součástí moderní společnosti, slouží nejen k prosazování zájmů svých členů a sdílení hodnot, ale jsou také poskytovateli celé řady veřejných služeb. Ačkoliv to možná v českém prostředí není příliš patrné, jsou tyto organizace významným zaměstnavatelem, u něhož nalézají uplatnění nejen placení zaměstnanci, ale také dobrovolníci. Spolu s neziskovým sektorem se rozvíjí i jeho výzkum. V současném světě nabývají na důležitosti tradiční ekonomické problémy, především otázky efektivnosti a tím pádem *legitimity* neziskových organizací se všemi doprovodnými aspekty jejich existence, jako jsou například různé typy daňových a jiných úlev a zvýhodnění oproti jiným typům organizací.

Současně jsme svědky seriózních pokusů o nalezení vhodných *modelů koexistence* neziskových organizací s organizacemi jiných typů. Dřívější nedostatek statistických dat, dokládajících reálnou ekonomickou sílu sektoru, je pozvolna překonáván, a to zejména v zemích, kde má výzkum této oblasti dlouhou tradici. Právem se lze domnívat, že je třeba systematicky zkoumat silné i slabé stránky jednotlivých typů organizací (tedy i organizací neziskových) a zabývat se některých zaběhnutých myšlenkových stereotypů, dogmat či mýtů, které v souvislosti s tímto sektorem panují.

Jak se postupně doplňují naše znalosti ohledně ekonomické síly a velikosti tohoto sektoru, je stále více možné a nutné orientovat pozornost na otázky *kvality a efektivnosti, skutečné potřeby a užitečnosti*, stejně jako na problematiku selhávání a přirozených nedostatků neziskových organizací. Inspirativní je v tomto směru např. krátký článek *Davidy Hortona Smitha*, který v polovině devadesátých let identifikoval šest výzev pro výzkumníky v neziskovém sektoru. Jednou z nich je „*překonání zakořeněných představ o dobrotvosti či společenské prospěšnosti neziskových organizací*“ (Smith, 1995). Smith upozorňuje, že by se mělo věnovat mnohem více pozornosti „*temným stránkám*“ tohoto sektoru – *nízkému stupni odpovědnosti některých z nich, obtížné kontrole, ale také problémům vyplývajícím z obrovské heterogenity tohoto sektoru*.

Tento text je inspirován obdobnými myšlenkami a obsahuje analýzu některých konceptů, které jsou dnes hojně využívány a široce akceptovány. Cílem textu je identifikovat slabé stránky vybraných teoretickým přístupů k neziskovému sektoru, nalézt odpověď na otázku, co činí neziskové subjekty jedinečnými a nakolik tato jedinečnost zaručuje důvěryhodnost, morálně přijatelné chování a efektivnost činnosti neziskových organizací. Zkoumání je podrobena především podmínka nerozdělování zisku, tzv. *nondistribution constraint*, často považovaná za klíčového hybatele neziskového sektoru a určující vlastnost jednotlivých subjektů tohoto sektoru. V závěru je obsaženo doporučení pro tvorbu veřejných politik směřujících k ovlivnění neziskového sektoru a jeho podpoře.

Text je kritickou analýzou teorií neziskového sektoru a některých konceptů s tímto sektorem spojených. Využívá především metody sekundární analýzy dokumentů a dat, při zkoumání vývoje myšlenkových konstruktů je využito metody historické, kdy je zkoumána historie vývoje sledovaného jevu, kterým je zde uchopení neziskovosti prostřednictvím ekonomie a některých dalších společenských věd.

Zejména úvahy o veřejných politikách vycházejí z analýzy problematiky sociálního státu, která sice není primárním objektem zkoumání tohoto textu, přesto bylo nutné tuto prob-

lematiku reflektovat. V každé zemi existuje celá řada služeb, které se daná společnost rozhodla v procesu veřejné volby pro své občany zajišťovat, to znamená garantovat anebo i přímo produkovat. Takovým službám říkáme služby *veřejné*. Spektrum těchto služeb se v jednotlivých zemích liší a tyto odlišnosti jsou většinou dány historickým a kulturním vývojem. Způsob, jakým se služby dostávají ke svým uživatelům, jak jsou produkovány a poskytovány, je výrazně ovlivněn typem sociálního režimu. Technologický pokrok, historická zkušenost, vnější vlivy, ale i sociální a ekonomické problémy, stejně jako evaluace dosaženého stavu pak vytvářejí tlak na inovace způsobu zajišťování a zvyšování kvality jednotlivých služeb. To se samozřejmě odráží nejen v nákladech, ale také ve volbě způsobu produkce.

To, zda daná služba je či není chápána jako *veřejná*, je v čase proměnlivé. Určité služby tedy můžeme považovat za *veřejné* dnes, ale s trochou nadsázky již tomu tak nemusí být např. příští rok. Platí to samozřejmě i naopak. Veřejnou volbou může být určeno, že se veřejnou službou stává to, co doposud bylo vnímáno jako statek poskytovaný na tržním principu a na základě čistě individuálních rozhodnutí na straně nabídky i poptávky.

Takové statky a služby, o jejichž poskytování se rozhodlo veřejnou volbou, jsou v garanci veřejného sektoru (jsou zajišťovány v důsledku politického rozhodnutí), a to bez ohledu na to, zda by jejich zajišťování tržním mechanismem nebylo efektivnější. Efektivnost zde není, a ani být nemůže, jediným či hlavním kritériem rozhodování. Jedním z významných poskytovatelů těchto služeb jsou dnes i soukromé neziskové organizace, u nichž hraje problematika efektivnosti velmi specifickou roli, proto také je tomuto tématu věnována v textu pozornost.

1. VYMEZENÍ POJMŮ

The concept of third sector has appeared more and more in the media. However, often the term and its content are unknown even to those who are dealing with it in public administration and in different fields of social research.

Martti Muukkonen (1999)

Text, který se zabývá neziskovým sektorem, musí nutně obsahovat vymezení toho, co autor vlastně za takový sektor považuje. Pokusů o vymezení tohoto sektoru na základě různých kritérií existuje více, proto je logické, že ne vždy může dojít k naprosté terminologické shodě. Navíc také velmi záleží na tom, která ze společenských věd na tuto problematiku nahlíží, neboť každá z nich klade důraz na jiné stránky charakteru této instituce (jako příklad za všechny lze v českém kontextu uvést např. publikaci Císař, 2004).

Především, ale nejen, ekonomové dnes často využívají vymezení, které vyvinuli a použili autoři rozsáhlého mezinárodního srovnávacího projektu *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*.¹ Vzhledem k ambicím, rozšířenosti a popularitě tohoto vymezení nejen mezi ekonomy, ale i mnoha politiky, i tento text z něj vychází. Na druhé straně, nejsou zde opomenuty určité nedostatky či slabá místa tohoto pojetí.

Aby byla konkrétní organizace do výše uvedeného projektu zařazena, a uznána tak za součást soukromého neziskového sektoru (být autoři sami dnes již používají označení odlišné), musela splňovat následující kritéria (Methodology and Data Sources [online]):

1. **Musí být organizovaná** (organized), tedy vyznačující se jistou institucionalizovaností své struktury. Vzhledem k tomu, že projekt zahrnuje organizace formální i neformální, není významné, zda je organizace registrována či jinak právně ukotvena. Významná naopak je *reálná institucionalizovanost*, vyjádřená určitou úrovní vnitřní organizační struktury. Pro projekt je tak důležitá jistá dlouhodobější persistence cílů, struktury a aktivit dané organizace. Konkrétním projevem uvedeného pak může být například fungování na základě jasně formulované zakládací smlouvy či zřizovací listiny, stanovení organizační struktury, náplně činnosti, funkčních omezené organizace apod. Vhodnější bude v tomto kontextu *vymezení negativní*: vyloučena ve smyslu této definice jsou čistě účelově zřízená seskupení dočasného a neformálního charakteru. Při absenci tohoto vymezení bychom se dostali do poněkud amorfni, neurčité a ke zkoumání nevhodné oblasti, navíc s minimální možností komparace (Salamon, L. M., Anheier, H. K., 1997).
2. **Musí být soukromá** (private), tedy institucionálně oddělená od vlády. Tento rys SNO by neměl být interpretován jako oddělení těchto organizací od státních financí, které

¹ Toto vymezení, ovšem v silně omezené verzi, je využíváno například i českou Radou vlády pro nestátní neziskové organizace. Esencí původního projektu, který dnes zahrnuje více než čtyřicet zemí světa, byla snaha o analýzu rozsahu, struktury, financování a funkcí soukromého neziskového sektoru v mezinárodním měřítku. Bližší viz např. webové stránky projektu <http://www.ccss.jhu.edu/index.php?section=content&view=9&sub=3&tri=7>. Nejen konkrétní zjištění, ale částečně i metodologie projektu byla několikrát zajímavým (a závažným) způsobem podrobena kritice. Inspirativní je např. Pospíšil, M., Rosenmayer, T. (2006).

pro ně jsou stále velmi významné v celé vyspělé Evropě a dokonce i v USA. Spíše by nezisková organizace neměla být součástí veřejných (vládních, resp. státních) struktur, neměla by vykonávat funkce příslušející veřejné moci a veřejné správě.

3. Významným kritériem je **neziskovost organizace** (non-profit-distributing). *Organizace nesmí rozdělovat zisk mezi vlastníky* či management, zakladatele, popř. správní radu, apod. Tento požadavek je poměrně jasný, český právní řád tento faktor zohledňuje v definici organizací založených za jiným účelem, než je podnikání. Problémem ovšem může být požadavek na příliš striktní omezení rozdělení části zisku mezi *členy organizace* u různých typů vzájemně prospěšných organizací. Problém také vyvstane, pokusíme-li se hlouběji zkoumat, nakolik je tato podmínka vynutitelná a nakolik významně ovlivňuje reálné chování organizace.
4. **Samosprávná** (self-governing), tedy disponující vnitřní strukturou s vymezenými řídicími a kontrolními kompetencemi. Organizace je tedy vybavena k tomu, aby byla schopna se sama řídit. To znamená, že jde o nezávislou autonomní entitu, nepodléhající ve své činnosti ani vládě, ani soukromému byznysu.
5. **Dobrovolná** (voluntary). Překládá se také „s účastí dobrovolníků“ a znamená existenci nějakého dobrovolného elementu, participaci dobrovolných zaměstnanců. Jednotlivé SNO se samozřejmě budou lišit v intenzitě a formě tohoto prvku své charakteristiky. Na druhé straně, tuto podmínku lze interpretovat také jako požadavek ne-povinnosti členství či jiné účasti na činnosti organizace, to je ovšem značně rozvolněné pojetí. Například povinné členství tak organizaci diskvalifikuje ze zahrnutí do tohoto projektu, není považována v tomto smyslu za soukromou neziskovou organizaci.

Je zřejmé, že toto vymezení lze aplikovat na velmi široké spektrum organizací. Zřejmé je ovšem i to, že nejde o jednoznačnou a nezpochybnitelnou definici, a mohou tedy nastat problémy se zahrnutím či vyřazením některých organizací či jejich skupin pod toto vymezení. Pro autory projektu toto představovalo důležitý problém, protože právě zařazení/vyřazení těchto organizací může podstatně ovlivnit výsledky jejich bádání. Pro ty, kteří jejich vymezení přejímají, jde o podobný problém: chceme-li zkoumat neziskový sektor, musíme být schopni určit vlastnosti jeho organizací pokud možno co nejpřesněji, jednoznačně.

Uvedme dva příklady: Prvním jsou církve a náboženské společnosti a jimi zřizované organizace. V některých zemích se prolínají se státním aparátem, jinde tvoří velmi autonomní nezávislé útvary. Není vždy jednoduché o těchto organizacích jednoznačně uvažovat jako o součásti sektoru soukromých neziskových organizací.

Druhý příklad je problematičtější. Výše uvedená *strukturálně operacionální* definice, pokud by byla vykládána příliš striktně, totiž prakticky vylučuje z oblasti našeho zkoumání takové organizace, jako jsou družstva (*co-operatives*) a částečně i vzájemně prospěšné organizace (*mutuals*), a to kvůli nejasnému výkladu kritéria nerozdělování zisku, které autoři projektu vysvětlují jako podmínku nerozdělování zisku mimo jiné mezi vlastníky a manažery organizace. To je pro některé badatele sporný bod, ke kterému se autor vyjadřuje v dalších částech textu.²

² Nicméně např. v Salamon, L. M., Anheier, H. K. et al.: *The Emerging Sector Revisited, A Summary*. Baltimore, JHU IPS CCSS 1999 je obsažen dodatek, který mezi soukromé neziskové organizace zahrnuje např. i družstva (*co-operatives*), pokud jejich cílem je „prospěch širší komunity“ a nikoliv primárně zisk členů.

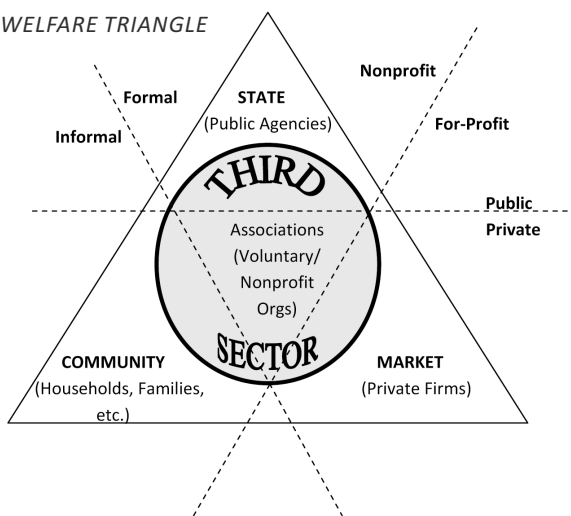
Principiálně se lze ztotožnit s tvrzením, že zisk, resp. jeho rozdělování musí být vztahováno ke *skutečnému účelu* aktivit dané organizace, nikoliv k ideálnímu principu, resp. *deklarovanému* neziskovému *poslání* organizace. Část zisku, která může být distribuována např. mezi členy organizace v souladu s jejich ekonomickou aktivitou v rámci dané organizace, nemůže jistě být a priori důvodem vyloučení tohoto typu organizace z komplexu neziskových organizací. Tato situace je zřetelně odlišná od rozdělování podílu na zisku mezi například držitele akcií. Můžeme se ovšem odůvodněně domnívat, že právě u tohoto typu neziskových organizací existuje vyšší riziko „zpronevření se“ neziskovému statusu a poslání neziskové organizace.

Rozdělení části přebytku mezi členy, jako prostředek selektivní stimulace, popř. jako určitý bonus, má charakter odlišný od snahy o maximalizaci zisku. Podmínka nerozdělování zisku, je-li pojmána příliš striktně, tak vlastně klade na stejnou úroveň např. místními občany kontrolované družstvo s velkými akciovými společnostmi. Podle této logiky by některé organizace družstevního typu střídavě vyhovovaly a nevyhovovaly tomuto vymezení, například v případech dočasného zrušení „dividend“ pro své členy.

Uvedený přístup k vymezení neziskového sektoru však není akceptován bez výjimek. Lze mít oprávněné výhrady, které směřují v zásadě proti „americkému“ stylu vymezení neziskové organizace, který má své kořeny také v potřebě definovat ty organizace, které by měly získat vzhledem ke svému neziskovému statusu daňová zvýhodnění. Například Pestoff (1995) upozorňuje na nedostatečnost této definice, která však má tu výhodu, že akcentuje skutečně bazické atributy daných organizací (byť patrně ne všechny; opomíjí např. takové charakteristiky, jako je například organizační struktura a způsob řízení organizace).

Pestoff v citovaném prameni představuje své vlastní pojetí neziskového (v jeho terminologii „třetího“) sektoru, které se neomezuje pouze na organizace typu „*asociací*“ (v naší terminologii nejspíše spolky, občanská sdružení) a nadací, ale odkazuje i na organizace méně vyhraněné, kterých v reálné ekonomice existuje velké množství. Pestoffův model „trojúhelníku blahobytu“ (welfare triangle) je v České republice relativně známý, je však vhodné poukázat právě na ty jeho části, které jsou z hlediska dalšího textu hodny zvláštního zřetele.

OBR. 1: PESSTOFŮV WELFARE TRIANGLE



Mixed Organizations / Institutions:

Zdroj: Pestoff (1995)

Toto schéma dává dobrý přehled o různorodosti organizací neziskového sektoru, přičemž pro výzkumníka jsou nejzajímavější právě ony *mixed organizations*. A nejen pro výzkumníka, ale i z hlediska praktické politiky je nutné zaměřit se především na tyto subjekty. Realitě se ještě přiblížíme, uvědomíme-li si, že hranice mezi sektory jsou velmi neurčité, že tedy jednotlivé sektory se navzájem ovlivňují a dokonce prolínají.

Schéma je hodno pozornosti i proto, že umožňuje dobře znázornit vztahy a procesy probíhající mezi jednotlivými sektory. Bohatost těchto vztahů potom dále působí na utváření nových forem neziskových organizací (někdy hovoříme o vytváření tzv. *hybridních* organizací s vlastnostmi jak neziskové organizace soukromé, tak veřejné).

Vztahy mezi státem (vládou) a třetím sektorem jsou zřejmě ty nejsnáze charakterizovatelné a mají přímý vztah k dále diskutované otázce filantropie a postoje státu k filantropickému chování. Vztahy mezi těmito sektory mají např. podobu transferů finančních zdrojů, ať už formou dotací, grantů, anebo nepřímou cestou v podobě daňových úlev a osvobození (což samozřejmě významně ovlivňuje jak situaci a chování ziskových firem, tak domácností). Stát samozřejmě i tento sektor ovlivňuje řadou regulačních opatření. Výčet a charakteristika vztahů stát – neziskový sektor by však mohl být několikanásobně rozsáhlejší.

Vztahy k soukromému ziskovému sektoru mohou mít formu „sponzorství“, mohou však také nabývat poněkud méně „přátelských“ podob. Oba typy organizací mohou být vzájemnými konkurenty, co se týče hlavní činnosti, ale také např. co se týče získávání zdrojů z veřejných rozpočtů. Konkurenční firmy se mohou domáhat obdobných výhod (např. daňových), jako přísluší jejich neziskovým protihráčům.

Domácnosti, resp. neformální sektor, jsou do činnosti organizací třetího sektoru také velmi úzce zaangażovány. Domácnosti jsou životně důležitým zdrojem pro třetí sektor. Jsou zásobníkem jednak peněžních prostředků, ale především dobrovolníků, bez jejichž participace by se třetí sektor nikdy nemohl plně rozvinout. Navíc má neformální sektor roli klienta, který nakupuje a spotřebovává služby poskytované třetím sektorem, ale také platí členské či uživatelské poplatky a hlavně přispívá na tento sektor svými daněmi.

Mimořádnou pozornost si zaslouží subjekty *typově smíšené* (konkrétně jde o subjekty, které lze graficky znázornit pomocí jednotlivých „půlměsíců“).

Začneme-li přehled organizacemi nacházejícími se *mezi trhem a třetím sektorem*, nalezneme zde organizace jako spotřebitelská či zemědělská družstva, ale také např. zájmová uskupení obchodních a jiných firem. Právě na této oblasti můžeme ilustrovat *potenciální nebezpečí selhání* naplňování poslání neziskové organizace. Těmto organizacím teoreticky nejvíce hrozí přehnaný akcent na primárně ziskové aktivity, resp. využívání neziskového statusu pro ziskové aktivity, zbytnění řídicího aparátu, potlačení role a vlivu členů, ale i klientů, popř. jiná nebezpečí pramenící z konfliktu cílů.

Pestoff upozorňuje na ve své době perspektivní, dnes však již běžný, vznik nového typu *hybridní organizace* v oblasti mezi státem a soukromým neziskovým sektorem. Princip spočívá v oficiálním předání části odpovědnosti např. za poskytování určitých služeb neziskovým organizacím. Vzniká tak zájmový typ *kvazi-veřejné/kvazi-soukromé organizace*. Silné a slabé stránky takového typu lze samozřejmě v praxi pozorovat i dnes. Poněkud odlišný, nicméně zájmový typ organizace v této části schématu představují politické strany, u nichž se určitá transformace ze „soukromé zájmové skupiny“ v součást „veřejné moci“ předpokládá.³

Neméně zájmový komplex smíšených organizací se nachází v oblasti *mezi soukromým neziskovým (v tomto případě „třetím“) sektorem a sektorem organizací neformálních*, což

jsou především domácnosti a rodiny. Zde se formální neziskové organizace dostávají do interakce s množstvím subjektů, které nejsou nutně jejich členy, nicméně i tak zásadně přispívají, ať už penězi nebo časem a prací, k naplňování poslání třetího sektoru. Dále zde nalezneme skupiny orientované na vzájemnou pomoc. Obecně se zde nachází prostřední otevřené spolupráci mezi formálními a neformálními subjekty.

Tento stručný přehled ilustruje nastíněné příčiny možného prnutí nejen uvnitř neziskového sektoru, ale také navenek, tedy ve vztahu s organizacemi jiného typu. Čím pestřejší je paleta těchto subjektů, tím obtížnější je jejich výzkum, stejně jako výzkum vztahů mezi nimi.

Situace se ještě komplikuje, chceme-li výše uvedená fakta aplikovat v reálném světě a konkrétních socioekonomických souvislostech. Takovéto rozdělení organizací mezi jednotlivé sektory nemůže samozřejmě vyhovovat realitě všech zemí bez omezení a bylo by nekorektní pokoušet se tento „vzorec“ aplikovat bez ohledu na *konkrétní souvislosti*. Můžeme také oprávněně předpokládat, že mezi jednotlivými sektory bude docházet (a v realitě již dochází) k *posunům* v závislosti na vývoji ekonomiky a společnosti.

Je tedy možné, že některé typy organizací a vztahů ustoupí postupně do pozadí a jiné se stanou dočasně převládajícími. Pro tyto potenciální (a vlastně reálně probíhající) posuny je užíváno označení „*welfare mix shift*“.⁴ Vymezení postavení a vztahů jednotlivých ekonomických subjektů, tedy i neziskových organizací, mění svoji podobu v závislosti na historických podmínkách, ekonomické a obecně společenské situaci. Změny jednoho převládajícího systému zabezpečování statků a služeb v systému odlišný je procesem kontinuálním a dlouhodobým.

Abychom se vyhnuli terminologickým problémům, zavedeme pro účely této publikace pojem *soukromá nezisková organizace a soukromý neziskový sektor* (resp. sektor soukromých neziskových organizací). Pojem soukromá nezisková organizace tak odkazuje na organizaci, která je ne-veřejná, ne-státní, v principu v rámci zákonného vymezení nezávislá na vládě a státním aparátu a dále se vyznačující vlastnostmi uvedenými výše. Stavíme-li vedle sebe sektor ziskový a neziskový, potom je logické, při využití třídícího kritéria vlastnictví, užívat pojmy veřejný sektor a soukromý sektor. Výsledkem je potom soukromý neziskový sektor složený z jednotlivých subjektů – soukromých neziskových organizací. Proto i tento text nadále pro zkoumané subjekty užívá pojem *soukromá nezisková organizace a soukromý neziskový sektor*. Pro zjednodušení je na některých místech kráceno na *nezisková organizace a neziskový sektor*, popř. je užívána zkratka SNO, resp. SNS.

Terminologie oblasti, kterou se zde zabýváme, je velmi složitá a neujasněná. V české psané literatuře je terminologický přehled patrně nejlépe zpracován ve Skovajsa (2010). Je namístě připomenout, že terminologie může v diskusích o neziskovém sektoru představovat jedno z největších nebezpečí nepochopení – každá společenská věda má své termíny, stejným pojmům jsou přiřazovány odlišné významy. Muukonen (2000) upozorňuje, že terminologie odkazuje na jedné straně na *sektor*, na straně druhé potom na *aktéry*, subjekty v tomto sektoru působící.

³ Více o tomto zajímavém fenoménu např. Billis (2010).

⁴ Pro bližší objasnění pojmu *welfare mix* viz například Musil, L. (ed.): *Vývoj sociálního státu v Evropě*. Brno, Nakladatelství Doplněk 1996.

2. PŮVOD NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ

Kořeny rozvoje neziskových organizací lze spatřovat ve dvou klíčových oblastech. První z nich je *charita*, resp. filantropicky motivovaná činnost lidí. Druhou je potom jedno ze základních práv občanů, a to *právo sdružovat se*. Právě tyto dva fenomény jsou analyzovány v následující kapitole.

2.1 CHARITA, FILANTROPIE A NEZISKOVOST

Existují důležité problémy, které sobečtí lidé prostě nejsou schopni dobře vyřešit.

Robert H. Frank

Začněme vztahem mezi pojmy *neziskovost* a *filantropie*, resp. *charita*. Neboť i když tyto pojmy jistě neoznačují totéž, jsou spolu svázány. Slovo *charita* pochází z latinského *caritatem*, což je výraz označující křesťanskou lásku a do dnešních jazyků vešel z bible. Do doby příchodu státu blahobytu (*welfare state*) byly charitativní organizace většinou výsledkem či vyjádřením jakési „velkodušnosti“ či dobročinnosti buď jednotlivce, anebo státu. Jak moc a vliv aristokracie a církve postupně slábla, přecházely postupně dobročinné instituce a organizace pod vliv státu. To se týkalo jak organizací podporujících chudé, tak i například muzeí či škol zabezpečujících vyšší vzdělání. Pro podrobnější informace k vývoji charitativních a filantropických aktivit lze doporučit Svoboda (2008).

Se současnou neziskovou organizací se spíše než *charita* pojí pojem *filantropie*. Toto slovo označující obecně lásku k lidem pochází z řečtiny (*philanthropos*). Filantropie, tedy snaha pomoci motivovaná láskou k bližnímu dnes nachází vyjádření v neziskových aktivitách. Organizace stojící na tomto základě se nazývají nestátní (v tomto textu *soukromé*) neziskové – nejsou řízeny státem (vládou), nefungují za účelem dosažení zisku. Jsou vyjádřením postoje určité společnosti (komunity) lidí k některé z veřejných otázek a jsou závislé na financování z prostředků dobrovolných dárců, byť míra této závislosti se v čase může zásadně měnit. Organizace tohoto typu nevznikají přičiněním státu, resp. státních úředníků, jsou výsledkem snahy a přání určitých skupin občanů. Nejsou zde tedy proto, že si to přeje vláda, ale proto, že si to přejí občané. Pojem filantropie lze tedy zřejmě považovat za obecnější a širší, než je obsah pojmu *charita*, který se dnes vztahuje spíše k almužně, milosrdenství, resp. činnosti spíše nahodilé než systematické.

2.1.1 POJETÍ FILANTROPIE

Filantropie, resp. filantropické chování leží v základech rozvoje neziskového sektoru. Nastíněný přehled vývoje pojetí filantropie si nečiní nárok ani na originalitu, ani na úplnost, nicméně v závěru obsažené shrnutí, přesněji nastínění určitého způsobu chápání obsahu tohoto pojmu považuje autor za důležité.

Při hledání obsahu pojmu *filantropie* lze narazit na různá pojetí, autora práce zaujalo především pojetí E. Blake Bromleyho,⁵ a to především proto, že není příliš striktní a pojímá

⁵ Blíže viz např. Bromley, E. B.: From religious to renaissance philanthropy. In: Delivering welfare (repositioning non-profit and co-operative action in western European welfare states). Barcelona, CIES 1994.

filantropii jako *komplex společenských vztahů založených na dobrovolných aktivitách jednotlivců*, které jsou podporovány státem. V tomto pojetí existují určité společenské stavy (cíle), kterých se stát a právo snaží dosáhnout, a to mimo jiné prostřednictvím podpory dobrovolných příspěvků a dobrovolné činnosti jednotlivců. Tyto aktivity se stát snaží podporovat prostřednictvím rozšiřování právních (především daňových) výhod pro ty subjekty, které svými činnostmi napomáhají dosahovat výše zmíněných společensky prospěšných cílů.

Jedná se vlastně o *státem chráněné dobrovolné partnerství mezi jednotlivci* disponujícími penězi, časem či schopnostmi na jedné straně a jednotlivci, kteří těmito „aktivy“ nedisponují, nebo jimi disponují nedostatečně. V tomto partnerském vztahu ona první skupina usiluje o „vylepšení“ stavu společnosti prostřednictvím iniciace, financování či rozšiřování aktivit, které jsou pro společnost žádoucí (patrně se dá hovořit o veřejném zájmu), které tato společnost ochraňuje, dokonce podporuje, a které může nakonec i převzít a nést za ně nadále odpovědnost. Důležité ovšem je, že se principiálně jedná o vztah typu „*jednotlivec – jednotlivec*“.

Z této definice ale musíme nutně vyvodit následující závěr: *výše uvedeným způsobem by šlo filantropii definovat i bez jakékoliv zmínky o státu a jeho podpoře*. Nicméně se lze domnívat, že moderní stát dnes natolik zasahuje do chování jednotlivců, že je v Bromleyho pojetí právem přítomen. Měli bychom však ještě dodat, že zmíněné společenské cíle musí být skutečně přijaty jednotlivci za legitimní. Filantropie může být efektivní pouze za předpokladu, že jde skutečně o dobrovolné aktivity jednotlivců.

Neznamená to však, že by stát pouze proklamativně či morálně podporoval filantropické chování jednotlivců. Může je velmi silně reálně ovlivňovat (například co do formy filantropického chování) konkrétní právní úpravou.

2.1.2 VÝVOJ POJETÍ FILANTROPIE

Pokud by tato část práce měla být skutečně vyčerpávající a komplexní, vynutilo by si to podrobné zkoumání nejen v rámci historického vývoje, ale také v rámci jednotlivých regionů a kultur, což by v každém případě přesahovalo rámec tohoto textu. Užitečné ovšem bezesporu je upozornit na ty aspekty, které jsou společné nejen převážně většině evropských států. Každá společnost má určitou tradici filantropických aktivit (zde by bylo možné i užití užšího pojetí tzv. *charitativního chování*), které předchází státní mocí formulovaná pravidla takového chování. Období, kdy stát začal právně upravovat oblast filantropického/charitativního chování se samozřejmě v jednotlivých zemích liší. Zajímavé je jistě jak období před tímto „zlomovým bodem“, tak po něm.

Kořeny filantropie můžeme oprávněně hledat ve značném zájmu, který je společností tradičně věnován situaci chudých lidí. Tento zájem není zřejmě „výsadou“ některého z období vývoje lidstva, ale je obsažen v každé historické epoše; o jistém zájmu o chudé lze jistě hovořit i v době před právní úpravou charitativní činnosti. Bromley k tomu poznamenává, že tím *nejdůležitějším faktorem determinujícím to, co je obecně v každé éře nazýváno „charitou“, je postoj běžného člověka k situaci chudých. Změny tohoto postoje jsou relevantním jevem, snažíme-li se popsat vývoj právního konceptu charity od středověku až po tudorovskou Anglii*.

Velký vliv na měnění se postoje lidí k chudým spoluobčanům mělo a má i celkové společenské klima určované do značné míry církví. A opět zde platí, že každá země má svoji