Vladimír Hyánek

Neziskové organizace: teorie a mýty

MASARYKOVA UNIVERZITA

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 3rd Party Government 46
4. KRITICKÝ POHLED NA VYBRANÉ TEORETICKÉ PŘÍSTUPY A KONCEPTY **47**
4.1 Tržní selhání jako zrod 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 zbavovat 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 potřebnosti a užitečnosti*, stejně jako na problematiku selhávání a přirozených nedostatků neziskových organizací. Inspirativní je v tomto směru např. krátký článek *Davida Hortona Smitha*, který v polovině devadesátých let identifikoval šest výzev pro výzkumníky v neziskovém sektoru. Jednou z nich je *„překonání zakořeněných představ o dobrotivosti 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 spojovaných. 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 dosavadního 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 (byť 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 amorfní, 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. Blíže 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 řídícími 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.

Uveďme 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.