

INTEGRAČNÍ TENDENCE NEZISKOVÉHO SEKTORU - CESTA K UDRŽENÍ OBJEMU I KVALITY SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

Martina Berdychová

Členka Výkonného výboru Asociace nestátních neziskových organizací ČR

Abstract: *Position of Czech NGO's in social services isn't easy because of legal and finance conditions. Future reform process should seek effective client prices for respective social services and may introduce equal economical conditions for all legal subjects in public benefit activities. In the period of economical recession and governmental spending measures are capacity and quality of social services in acute danger. Partnership between NGO - sector and regional public governments can contribute to solving these problems.*

Keywords: *NGO, social services, need of reform process in social care, keeping capacity and quality of social service.*

1. Úvod

V souladu s cíli této konference bych se chtěla věnovat neziskovému sektoru jako významnému poskytovateli sociálních a zdravotně sociálních služeb. Jeho problémy jsou spíše chronické, ale s ohledem na rostoucí deficit státního rozpočtu je silně aktuální je řešit rychle, aby bylo možné udržet kvalitu i objem těchto služeb. Můj příspěvek je původní a čerpá především z vlastních praktických zkušeností.

2. Formulace problematiky

2.1. Občanský sektor

Občanský 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, které zisk nerozděluje mezi zakladatele, vlastníky či společníky podniku, ale vkládá ho zpět do vlastního hospodaření. Občanský sektor přirozeně reaguje na diskrepance mezi státem a trhem. Reprezentuje to, co chtějí zodpovědní lidé sami od sebe společně dělat v zájmu společnosti a spoluobčanů. Má své specifické potřeby a požadavky, zejména potřebuje akceptaci od veřejné správy jako rovnocenný a svéprávný partner.

2.1.1. Význam občanského sektoru pro společnost:

Společenský:

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 orientace a působí na upevňování společenských kontaktů a vazeb v konkrétním místě či daném oboru.

Ekonomický:

Občanské organizace jsou schopny pružně reagovat na potřeby občanů v oblasti sociálních služeb. Nejsou svázány složitou byrokratickou nadstavbou a dovedou rychle mobilizovat

lidské i finanční zdroje v případě mimořádných událostí či strukturálního deficitu ve stávající nabídce. Zajišťují 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.

Občanský sektor je také prostředím, kde dochází ke zvětšování společenského bohatství, ačkoliv jeho cílem není dosažení zisku. Přispívají k vytváření zaměstnanosti, jsou schopny nabídnout uplatnění i osobám se zdravotním či sociálním handicapem, které by v podnikatelském sektoru jen těžko obstály.

Z ekonomického chápání trhu služeb se nestátní poskytovatelé veřejně prospěšných služeb liší od podnikatelů svou formou inkasa: zatímco na klasickém trhu hradí cenu za službu plně spotřebitel, ve veřejných službách si "spotřebitel" (pacient, klient, posluchač, účastník) částečně platí službu někdy přímo spoluúčastí, vždy však nepřímo povinným či dobrovolným pojištěním a placením daní. Většinový zbytek nákladů služby hradí stát, samospráva či veřejnoprávní instituce, případně sponzoři (podnikatelské subjekty i jednotliví občané).

Řada neziskových organizací je navíc také ekonomicky aktivní formou malého a středního 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, chybí jakékoliv legislativní ukotvení. Sociální podniky přinášejí alternativní a doplňkové způsoby řešení sociálních, ekonomických a environmentálních problémů a přispívají k ekonomickému, sociálnímu a kulturnímu rozvoji obcí, regionů a zemi.

2.1.2. Problémy občanského sektoru v České republice

Velkým problémem je značný legislativní chaos v této oblasti. Český právní řád dosud přesně nedefinuje ani pojem občanský sektor, ani nezisková organizace. V této oblasti dramaticky chybí novelizace občanského práva - OZ, řídíme se úpravou z 60. let minulého století. Rámec pro občanský sektor tedy vytvářejí pouze statusové zákony (sdružovací zákon, zákony o nadacích a nadačních fondech, o.p.s. apod.), dále legislativní úpravy pro statistické vymezení a účetní vykazování, přičemž terminologie v těchto normách není nejednotná. Právě chybějící jednoznačné právní vymezení a nepřehlednost občanského sektoru vede k překážkám v jeho rozvoji, mnohdy snižuje jeho transparentnost a důvěryhodnost.

Hlavním problémem neziskových organizací ČR je zcela nesystémové financování prostřednictvím tzv. účelových dotací, které je nejen ohrožujícím faktorem jejich existence.

2.1.3. Právní osoby zakládané státní správou a samosprávou

Další poměrně běžnou právní formou jsou příspěvkové organizace zřízené samosprávou, které zůstávají jakýmsi reliktem totalitní minulosti. Postrádají transparentní úpravu vztahů v rámci organizační struktury a jasné vymezení odpovědnosti jednotlivých funkcionářů za jejich činnost v rámci organizace, stejně jako vnitřních kontrolních mechanismů. Namísto moderní správy tak příspěvková organizace často symbolizuje byrokratický přístup k hospodaření a plynutí spojené s odpovědností nikoho za nic. Ve stávající podobě nejsou vhodným nástrojem pro nakládání s veřejným majetkem.

Nově vznikající obchodní společnosti založené obcí či krajem k poskytování vybraných služeb veřejného zájmu. Za tímto účelem je jim svěřován obecní a krajský majetek, resp. peníze občanů dotyčné obce či kraje. Případně 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 toliko zprostředkovaně

prostřednictvím politiků a profesionálních úředníků, jejichž rozhodování bývá vedeno nejruznějšími motivy.

2.2. Sociální a zdravotně-sociální služby

Sociální a zdravotně sociální služby poskytují v ČR převážně občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti a církevní právnické osoby, dále pak příspěvkové organizace krajů a obcí, méně obvykle také obchodní společnosti zakládané samosprávami. Ty jsou mnohem častější v oblasti zdravotní péče.

Rozvoj nových typů služeb, jejichž potřeba již dlouho existovala, plně umožnila až změna společenského systému po roce 1990. Nositeli inovací a pružné reakce na poptávku klientů byly především nestátní neziskové organizace. Limitujícím faktorem rozvoje NNO byl zejména zvolený systém financování generovaný právě počátkem 90. let. Vycházelo se totiž z mylného předpokladu, že si nestátní organizace pokryjí provozní náklady na veřejně prospěšné služby z darů sponzorů nebo z vlastní výdělečné činnosti. Zatímco rozpočtové a příspěvkové subjekty měly rozpočet plně krytý zřizovatelem, neziskovky měly dle zákona o rozpočtových pravidlech možnost získat dotaci ve výši maximálně 70% rozpočtu projektu, realita státních dotací však pokrývala obvykle 40 - 60% skutečných provozních nákladů. Tato skutečnost měla následující dopady do sektoru NNO:

- Rozvoj tzv. vedlejších výdělečných činností NNO, která však mnohdy vyčerpávala personální kapacitu organizace a ne vždy se setkala s ekonomickým úspěchem.
- Finanční podhodnocení NNO, které se promítalo zejména do mezd.
- Finanční diskriminace NNO znemožnila stanovení reálné ceny různých typů sociálních služeb

2.3. Integroční procesy NNO

Výše uvedené problémy negativně působí na stabilitu neziskového sektoru. Ten je nucen čelit vysoké míře administrativní náročnosti a je ohrožován každoročně především nejistými zdroji financování. To platí v době hospodářské recese mnohem naléhavěji. Variabilita různých typů NNO znesnadňuje jejich síťování s cílem ochrany společných zájmů. Zatímco podnikatelé i různé specializované profese mají své komory, zaměstnanci mají své odbory, na půdě neziskového sektoru jsou integroční procesy teprve v počátcích.

2.3.1. Integroční procesy v ČR

Snadněji se ustavovaly oborová sdružení NNO, všeoborová Asociace NNO ČR hájí zájmy celého neziskového sektoru 6 let, ale z hlediska počtu členů se dlouho za silného reprezentanta sektoru považovat nemohla. Překážkou integrace a síťování NNO v ČR byly faktory právní, ekonomické, organizační i psychologické. Předpokladem územního síťování NNO byl vznik krajů, kde působí krajské asociace NNO jako samostatné subjekty a k dnešnímu dni existují s výjimkou Prahy a Středních Čech v podstatě ve všech krajích ČR. Mají ambice stát se partnerem krajských samospráv při zabezpečení a rozvoji veřejně prospěšných služeb v regionu. Významným počínem v tomto směru bylo jednání ANNO ČR s Asociací krajů ČR, které vyústilo podpisem memoranda o partnerství v září 2009, současně s doporučením jednotlivým krajům, aby postupovaly obdobně. Tento proces smluvního uzavírání partnerství s neziskovým sektorem se nyní postupně rozvíjí.

Dochází také k mnohem lepší spolupráci uvnitř neziskového sektoru, konkrétně ANNO ČR s významnými oborovými sdruženími, které z určitých důvodů nemohou (např. Charita) nebo necítí potřebu být členem ANNO ČR. Nadějně jsou zejména výsledky 7. všeoborové

konference NNO (30. 3. 2010), které vedly ke vzniku pracovní skupiny NNO s cílem formulovat a prosazovat řešení společných problémů a projednat je s novou vládou.

2.3.2. Integrovační procesy v EU

V květnu 2010 se ve španělské Malaze konala evropská konference NGO. Konstatovala, že v EU neziskový sektor vytváří 26 % HDP a zaměstnává 30% lidí. Přinesla tyto základní výstupy:

Občanská společnost znamená začleňování, participaci a partnerství. Diskuse a jednání NNO navzájem i s jednotlivými vládami a orgány EU jsou více než potřebné proto, aby se EU stala bližší a potřebnější občanům. Probíhá proces integrace NNO v jednotlivých zemích EU i jednání s vládami, konkrétní smlouvu s vládou mají NNO ve Švédsku, Velké Británii a v Estonsku. Partnerství již existuje ve více zemích, např. ve Španělsku, Portugalsku atd., v nějaké formě až v polovině zemí EU.

Kooperace na evropské úrovni musí být založena na iniciativách národní úrovně. Měl by být překonán současný stav "každý sám za sebe", důležitá je vzájemná spolupráce a integrace občanské společnosti. Měly by vzniknout fondy na národních úrovních i na celoevropské úrovni na kvalitní servis poskytovaný síťovými a střešními organizacemi. Doporučuje se využívat článek 11 Lisabonské smlouvy; zákonodárných procesů se dle tohoto čl. 11 mohou účastnit jednotliví občané, evropské sítě NNO i jednotlivé NNO

3. Potřebné reformy v sociální a zdravotní oblasti

3.1. Reforma sociálních služeb

S reformou penzijního systému je nutné reformovat i systém sociálních služeb. Cílem je zpřehlednění finančních toků, úspory pracovních kapacit ve veřejné správě v souvislosti se stávajícími dotačními systémy. Zásadní chybou reformou počátkem 90 let bylo ponechání nákladů veškeré sociální péče (důchody, dávky sociální pomoci a sociální služby) v mandatorních výdajích státního rozpočtu. Nebyla vůle zjistit cenu dané služby na klienta. Způsoby financování sociálních a zdravotních služeb, které zvolily MPSV a MZ ČR jsou protichůdným směrem. V rozporu s potřebou zdravotní a sociální služby integrovat, zvolily oba resorty vlastní, zcela nekompatibilní cestu. Zatímco zdravotnictví důsledně váže své platby na klienty/pacienty, sociální péče váže své platby na právnickou osobu s registrací. To v praxi znemožňuje nejen potřebné propojení obou typů péče, ale v souvislosti s napojením zdrojů na státní rozpočet a s i přímé ohrožení sociálních služeb v souvislosti s nutnými úsporami na straně mandatorních výdajů. Na straně poskytovatelů sociálních služeb by přitom mělo dojít ke vzniku rovných podmínek, k tlaku na efektivitu, ke garanci perspektivy pro kvalitní služby a jistoty pro klienty. Po téměř 10 letech příprav a projednávání byl v roce 2008 přijat zákon o sociálních službách, který mj. definuje různé typy sociálních služeb, zavádí příspěvek na péči fyzickým osobám a stanoví povinnost akreditace poskytovaných sociálních služeb. Působení tohoto zákona přineslo za necelé 2 roky i řadu problémů. Jednak nebyly finanční dopady nákladů příspěvků na péči dostatečně předem promítnuty do státního rozpočtu, což způsobilo tlaky na snížení objemu dotací poskytovatelům sociálních služeb, jednak z původního návrhu vlivem různých lobbistických tlaků vypadla možnost příspěvku pro osoby s chronickou duševní poruchou nebo osoby se sociálním handicapem, které se aktivně chtějí zapojit do programů sociální integrace. Samotná akreditace služeb sleduje především statické statusové a organizační normy. MPSV téměř rezignovalo na sledování dynamiky a kvality procesu, zejména u služeb sociální prevence a na sledování ceny služby na klienta v předem stanovené a kontrolované kvalitě služby.

Jednou z cest je vznik veřejnoprávní instituce – sociální pojišťovny, kde je předem stanovena cena a požadovaná kvalita služby. Platby poskytovatelům jsou za výkony dle skutečně vykázaných služeb, a to na základě smlouvy mezi oběma stranami. Další možností je vydělení samostatné kapitoly z rozpočtu na veřejně prospěšné služby, kde příjmem může být např. část sociálního pojištění, daňové asignace, daně z výnosů z hazardu, část spotřebních daní, (z tabáku a lihovin, apod.).

Vytvoření trhu sociálních služeb s potřebnými regulacemi by rovněž podnítilo rozvoj tzv. sociální ekonomiky. Došlo by tak k růstu potřebné efektivity sociální péče. Roste počet seniorů, kteří současně potřebují zdravotní i sociální péči. Zároveň se v současné době (zejména v období krize a v postkrizovém období) zvyšuje potřeba služeb sociální prevence, jejichž cílem je, aby klient znovu získal adekvátní místo ve společnosti a vymanol se ze sociální sítě dávek a podpor, a to ve všech věkových skupinách. Tyto služby jsou často charakteru zdravotně-sociálního (léčba závislostí, bezdomovectví, prostituce apod.) Oblast zdravotní péče a sociálních služeb jsou přitom natolik rozdílné systémy, že je organizačně velmi náročné zabezpečit jejich poskytování jednou právníkou osobou.

3.2. Partnerství s neziskovým sektorem

K tomu, aby se neziskový sektor mohl stát akceschopným a silným partnerem veřejné správy při zabezpečení a rozvoji kvalitních sociálních služeb, potřebuje zejména:

Rovně právní a ekonomické prostředí pro všechny neziskové organizace bez ohledu na jejich právní formu a zakladatele (včetně příspěvkových organizací) Důležité je urychlené přijetí občanského zákoníku a dalších právních norem, které posílí transparentnost neziskového sektoru. Kraje i stát pak bude NNO lépe akceptovat jako partnera, měl by je zapojit do plánování a hodnocení sociální politiky, účasti v odborných a grantových komisích, tvorby standardů.

Vyčlenění finančních zdrojů pro sociální služby ze státního rozpočtu, protože v době úsporných opatření hrozí nedostatek zdrojů. Lze vytvořit zvláštní fondy na sociální služby i na krajské úrovni. Je nutné zjednodušení nesystémového a byrokratického dotačního systému financování. Každoroční dotace je možno nahradit víceletými smlouvami či veřejnými zakázkami.

Na vládní úrovni je potřebné zajistit legislativní zakotvení sociální ekonomiky a sociálních podniků a svěřit agendu podpory rozvoje sociální ekonomiky některému ministerstvu.

4. Závěr

Úkolem veřejné správy není přímo provozovat sociální a zdravotní služby. Musí však garantovat finanční a kvalitativní standardy. Samotné poskytování služeb je efektivnější zadat nestátním subjektům. Stát zabezpečuje jen to, co mu legislativně přísluší, případně služby, které z nějakých důvodů nestátní sektor poskytovat neumí nebo nechce (praxe zemí EU). Takovýto rozvoj sociálních služeb není dosud v České republice možný. Stát nestanovil ceny těchto služeb (ve zdravotnictví analogie s úhradovými vyhláškami) Je bohužel pravidlem, že mnohdy neuspěje ten, kdo nabízí nejkvalitnější a nejlevnější sociální služby, ale ten, kdo ukořistí dotace z nespočetných dotačních programů díky politickým kontaktům a lobbiistickým praktikám. Bez rychlých a důsledných reformů v této oblasti jsou v budoucnu objem i kvalita poskytovaných sociálních a zdravotně sociálních služeb skutečně v ohrožení.

Použité zdroje:

- [1] Berdychová, M. Vlastní praxe ředitelky Magdaléna, o.p.s., Mníšek pod Brdy a místopředsedkyně VV ANNO ČR pro legislativu a financování.

Kontaktní adresa:

Ing. Martina Berdychová
Čechova 632/15, 170 00 Praha 7
Email: martina.berdychova@seznam.cz
Tel.: +420 602 939 688