

Analýza činnosti a role RVNNO s návrhy na opatření

Výzkumná zpráva

PhDr. Tereza Pospíšilová, PhD., a Mgr. Jiří Navrátil, PhD.

Fakulta humanitních studií Univerzity Karlovy v Praze a Masarykova univerzita v Brně

červen 2015

Cíle a metodologie výzkumu

Cílem předkládané zprávy je představit analýzu činnosti RVNNO v letech 2002 - 2014, a to zejména z hlediska témat její činnosti a z hlediska role členů z řad NNO v Radě. Zaměřili jsme se také na strukturu a dynamiku jejich interakce s Radou na straně jedné a jejich okolím na straně druhé. Posledním cílem bylo představit návrhy na následná opatření.

Výzkum vycházel z tří typů primárních dat:

- Dokumenty: výroční zprávy RVNNO z let 2002 – 2014; statut RVNNO; prezenční listiny ze zasedání v posledních dvou letech (2013 a 2014).
- Dvacet polo-strukturovaných rozhovorů se stávajícími členy Rady z řad NNO a členy výborů, které proběhly v dubnu a květnu 2015. Z šestnácti členů Rady jsme realizovali rozhovory s patnácti členy, poslední rozhovor se nám nepodařilo domluvit. Dále jsme realizovali rozhovory s pěti členy výborů (dva členové Výboru pro legislativu a financování a tři členové Výboru pro EU); členy vybral sekretariát Rady tak, aby šlo o členy, kteří měli v posledních dvou letech nejčastější účast ve výboru. Průměrná délka rozhovoru byla 54 minut. Při analýze jsme pracovali s přepisy rozhovorů. Dva respondenti se odmítli vyjádřit k otázkám vztahujícím se k mezi-organizační spolupráci a komunikaci, proto jsme v této části pracovali pouze s daty od třinácti respondentů.
- Webové stránky NNO, ze kterých vychází členové Rady, a jejich online síť mezi sebou, Radou a veřejnými institucemi.

Osnova rozhovorů se týkala tří hlavních oblastí: (a) jak pojmají členové svoji roli v Radě, (b) jejich názor na činnost Rady, (c) komunikační síť, které členové využívají při řešení témat spojených s neziskovým sektorem (viz osnova rozhovoru v příloze). V případě členů výborů se otázky týkaly výborů. Analýza rozhovorů se zaměřila na témata nastolená v otázkách, ale všímala si také témat, která vyvstala jako důležitá, aniž jsme se na ně přímo dotazovali. Při interpretaci jsme využili i kategorie z odborné literatury, na kterou odkazujeme ve zprávě.

Zpřesnění zadání výzkumu a osnovu rozhovorů připravili výzkumníci společně. 12 rozhovorů vedla T. Pospíšilová a 8 rozhovorů J. Navrátil. Přepisy rozhovorů pořídily pod naším vedením čtyři studentky Fakulty humanitních studií Univerzity Karlovy. Na částech A, B a D výzkumné zprávy pracovala především T. Pospíšilová, na části C pracoval J. Navrátil. Zprávu jako celek považujeme za společné dílo.

Rádi bychom poděkovali členům Rady z řad NNO a členům výborů za ochotu poskytnout nám rozhovory a za čas, který nám věnovali, sekretariátu Rady za asistenci a poskytnutí materiálů, a Romanu Hakenovi za pomoc se získáním dvou odborných studií.

A. Role a činnost Rady

A. 1 Vnímání Rady

Odborná literatura na téma poradních orgánů vlády není nijak hojná. Poradní orgány jsou nahlíženy jako zdroj expertní a vyvážené rady při spravování společnosti, která je stále více specializovaná a komplexní a kde proto hrají stále větší roli partnerství a sítě umožňující spolupráci a konzultaci mezi státem, občanskou společností a soukromým ziskovým sektorem (Čada, Ptáčková 2012; Osborne 2004; European 2010; European 2014). Poradní orgány vlády se zakládají často proto, aby zvýšily legitimitu veřejných politik, a to jak na vstupu a na výstupu, tak legitimitu procesu tvorby politik (Van Damme, Brans, Fobé 2011). Poradní orgány jsou však součástí komplexních prostředí, kde nejsou zdaleka jedinými institucemi, které poskytují radu. Potřebují si proto udržet vysoký status a pověst i tím, že ukazují, že jejich materiály a rady jsou kvalitní. Dá se říct, že stejně jako většina organizací v moderní společnosti samy čelí otázkám legitimacy. Legitimitou máme na mysli „obecné vnímání nebo předpoklad, že činnosti organizace jsou žádoucí, správné a vhodné v rámci určitého sociálně konstruovaného systému norem, hodnot, názorů a definic“ (Suchman 1995: 574).

V rozhovorech se členy Rady z řad NNO se téma vnímání Rady v neziskovém sektoru objevilo. Bylo nastoleno jako otázka důvěryhodnosti a dobré pověsti Rady, jejího „image“, či vůbec povědomí o její existenci. Nejde přitom jen o postoj členů k Radě. Ten sahá od téměř naprosté spokojenosti přes různé více či méně kritické pohledy, spojené však se základním přesvědčením o užitečnosti Rady, až po kritický pohled na Radu spojený se značnou nedůvěrou. Za důležité považujeme, že téměř polovina členů z řad NNO měla potřebu v rozhovoru explicitně hovořit o tom, *jak Radu vnímá její okolí* (přestože jsme se na to neptali). To v rozhovoru sloužilo členům buď jako odrazový můstek pro představení vlastního názoru na Radu, který kladou do protikladu k postoji druhých, nebo naopak jako vymezení pozice, ke které se sami přidávají. Tento fakt hovoří o tom, že vnímání Rady je v současnosti aktuální a sporné téma, pociťované řadou členů jako důležité.

Rada je ve výpovědích části členů představena jako organizace, která čelí v podstatě problému důvěryhodnosti, protože část NNO ani neví, že Rada existuje, a když vědí, že Rada existuje, tak nevědí, co dělá. Kromě toho podle některých členů část NNO Radu nepřijímá jako organizaci zcela žádoucí a správnou. Někteří členové to vidí tak, že NNO nechťejí pochopit roli Rady jako orgánu, který může neziskovému sektoru pomoci a vnímají ji místo toho jako konkurenta, či ji dokonce vnímají negativně jako svého druhu příživníka, zbytečný mezičlánek mezi vládou a NNO, který neziskovému sektoru svým způsobem škodí. Podle jiných je Rada někdy vnímána jako čistě vládní orgán, který má proto pro sektor jen omezenou relevanci. Řada NNO ale podle členů Rady zastává vyváženější názory, že není možná všechno optimální, ale Rada je nástroj, jak může neziskový sektor ovlivňovat věci veřejné.

Toto tázání se po smysluplnosti či důvěryhodnosti Rady, pochyby o jejím přínosu či efektivitě, to vše se v podstatě týká legitimacy Rady. Proto se tématu legitimacy Rady místy v analýze věnujeme a vycházíme z něj i při formulování doporučení.

A. 2 Aktivita Rady a jejích výborů

Na základě analýzy frekvence zasedání Rady a jejích výborů (Příloha č. 3, Tabulka 6) lze odlišit čtyři období, která se přesvědčivě liší mírou aktivity Rady a jejích výborů. Průměrný počet zasedání ve dvou aktivních obdobích (2002 – 2004; 2008 – 2010) je až dvojnásobně vyšší než počet zasedání v obdobích malé aktivity. Když srovnáme aktivní a málo aktivní období s tím, která politická strana byla hlavní stranou ve vládě, není vidět souvislost. První aktivní období se odehrálo za vlády pod vedením ČSSD, druhé aktivní období za vlády

pod vedením vlády ODS a úřednické vlády. Míra aktivity Rady tedy nesouvisí s politikou hlavní vládní strany, jak naznačoval jeden z názorů, které se objevily během rozhovorů.

Pohled na Tabulku 6 spíše naznačuje, že aktivita Rady je vyšší v obdobích, kdy ministr v čele rady *není* zároveň v čele konkrétního resortu. Aktivní období Rady se totiž překrývají s obdobím, kdy byl v čele Rady ministr zodpovědný za Úřad vlády nebo za průřezovou agendu, která měla k činnosti NNO blízko (lidská práva, národnostní menšiny). Rada byla celkově aktivnější pod vedením člena vlády zodpovědného za průřezovou agendu, která má vztah k NNO, naopak aktivita Rady a výborů byla nižší pod vedením ministrů pověřených vedením resortů. To se shoduje s názory některých členů Rady. Jistě to však není jediný faktor vysvětlující aktivitu Rady. Pokud by pokračovalo střídání aktivních a málo aktivních „trojletek“ Rady, pak rok 2014 mohl být vstupem do nového, potenciálně opět aktivnějšího období, protože opět nastala příznivá konstelace, kdy je předsedou Rady ministr pověřený průřezovou agendou. Četnost zasedání v roce 2014 tomu však nenasvědčuje.

Impulsem pro první aktivní období mohla být v roce 2002 také transformace Rady pro nadace do Rady pro NNO, kdy došlo k rozšíření její působnosti. Impulsem pro druhé aktivní období mohlo být v roce 2007 zřízení nového Výboru pro legislativu a financování. Je otázka, zda by případné přijetí Koncepce státní politiky vůči NNO, která se v současnosti připravuje, mohlo být také takovým impulsem.

Jako určitý velmi zjednodušený indikátor produktivity Rady jsme zvolili počet usnesení připravených Radou a schválených vládou (Příloha č. 3, Tabulka 7). Usnesení se v celém sledovaném období průběžně týkala především dvou hlavních úkolů Rady, a to je oblast státní dotační politiky vůči NNO a v návaznosti na to rozborů financování NNO. Usnesení se dále týkala oblastí, kterým se věnovaly výbory rady. Zde se nejvíc usnesení týkalo Nadačního investičního fondu (5 usnesení) a činnosti Výboru pro legislativu a financování (6 usnesení). Je evidentní, že ne každý výbor je produktivní ve smyslu usnesení vlády (Výbor pro EU a Výbor pro regiony k těmto formám výstupů vedly v omezenější míře).

Výbor pro legislativu a financování byl nejaktivnějším výborem z hlediska průměrného počtu zasedání a byl i velmi produktivní z hlediska počtu přijatých usnesení v jeho oblasti činnosti. Přitom jeho aktivita se týkala opatření s určujícím dopadem na velkou část NNO. Zatímco srovnatelně produktivní Výbor pro NIF měl předem přesně definovanou agendu, Výbor pro legislativu a financování má ve statutu jen rámcové vymezení a agenda není přesně daná. Jeho činnost je ve statutu vymezena široce tak, že „navrhuje zpracování a úpravy právních předpisů, upravujících postavení a činnost NNO, (...) a iniciuje a posuzuje politická opatření, která se týkají podmínek činnosti NNO“. Druhý v současnosti existující výbor, tj. Výbor pro EU, má ve srovnání s tím mnohem konkrétněji vymezenou činnost s menším polem iniciativy, protože především „sleduje a analyzuje informace“, spolupracuje s ministerstvy a nejdál jde tam, kde „zpracovává návrhy na opatření k začlenění NNO do využívání finančních zdrojů EU.“¹

Výbor pro legislativu a financování byl v několika letech po svém založení velmi produktivní a řada členů Rady to hodnotí tak, že díky tomu vzniklo příznivé legislativní prostředí pro existenci NNO. Na druhou stranu některé sporné momenty vyvstaly v souvislosti s normami, na kterých výbor pracoval v posledních letech (nový občanský zákoník, zákon o statutu veřejné prospěšnosti). Jisté zpochybnění autority Rady či poškození jejího obrazu v části neziskového sektoru, ke kterému v poslední době podle názoru členů Rady dochází, by mohlo mít vazbu i na činnost výboru, která při rozsáhlejších právních úpravách s politickým

¹ Úplné znění Statutu Rady vlády pro nestátní neziskové organizace Schváleno usnesením vlády ze dne 29. srpna 2012 č. 630, ve znění usnesení vlády ze dne 5. května 2014 č. 332.

přesahem a širokým dopadem na neziskový sektor již napíná meze legitimacy Rady jako ryze expertního poradního orgánu vlády.

Výbory tvoří nedílnou součást Rady a členové Rady nemají problém je takto vnímat. Existuje však značná odlišnost mezi tím, jak členové pohlíží na výbory a jak na Radu samotnou. Oba výbory jsou na rozdíl od Rady vnímány jako místa, kde lze diskutovat a kde je prostor probírat i konfliktní stanoviska. Vedle toho jsou výbory vnímány jako aktér, který částečně nastoluje agendu Rady a jako místo pro „skutečné“ experty. V tom jsou oba současné výbory vnímány podobně. Výbory jsou z hlediska rolí:

- místem pro diskuse;
- způsobem nastolování agendy směrem k Radě;
- místem, kde dochází k zapojení „skutečných“ expertů.

Z hlediska způsobu fungování odlišuje výbory od Rady menší formalizace a menší strukturovanost. Je v nich méně lidí a mají na jednání víc času. Odvádí proto na rozdíl od Rady „reálnou práci“, jsou skutečnými „pracovními orgány“ Rady. Právě kontrast s fungováním výborů osvětluje některá specifika Rady. Na Radě podle členů diskuse probíhá jen v omezené míře nebo v podstatě neprobíhá. Jednání se vede podle určitých neformálně daných pravidel, mezi která patří:

- mluvit krátce,
- mluvit na úrovni srozumitelné pro členy z veřejné správy
- zbytečně „nenabourávat“ předložená doporučení a postupy.

Tato pravidla někteří členové ve větší či menší míře explicitně formulují, zatímco v případě jiných členů je z kritických výpovědí implicitně patrné, že na tato pravidla narážejí a nechtějí se s nimi tak úplně smířit. Z výpovědí členů je tedy zřejmé, že Radu nevnímají jako platformu, kde by bylo možné diskutovat oponentní stanoviska. Někteří jsou s tím zcela srozuměni, zatímco některým to vadí. Členové, kteří přichází do Rady s očekáváním, že by se zde měla řešit do hloubky problematika neziskového sektoru nebo hledat konsensus uvnitř neziskového sektoru, jsou zklamáváni tím, jak Rada funguje. Naopak fungování výborů je sledováno všemi členy z řad NNO bez výjimky jako v podstatě efektivní a přínosné.

Výbory si jsou v mnoha ohledech podobné, ale členové v nich spatřují i rozdíly. Výbor pro EU (V-EU) vnímají jako úžejí zaměřený jen na přípravu programového období, jeho monitoring a související procedury a volby zástupců neziskového sektoru. V těchto konkrétních oblastech výbor prosazuje princip partnerství. Kontroverze jsme v souvislosti s tímto výborem zaznamenali jen u voleb zástupců neziskového sektoru (o tom v části A. 6 a B. 2). Výbor pro legislativu a financování (V-LF) někteří členové vnímají jako výbor, který má „větší sílu“ v tom smyslu, že výrazněji formuje agendu samotné Rady a navrhuje legislativu. Proto se jeho činnosti týkala např. kontroverze spojená se zákonem o statutu veřejné prospěšnosti.

A. 3 Poradní a iniciativní činnosti Rady

Podle současného statutu, přijatého v srpnu 2012, je Rada „poradním, iniciativním a koordinačním orgánem vlády“ ČR v oblasti nestátních neziskových organizací (NNO). Když se podíváme na působnost Rady ve statutu, je zřejmé, že Rada se především věnuje poradní a iniciativní činnosti, když „iniciuje“, „sleduje“, „posuzuje“, „vyjadřuje se“, „připomínkuje“ či „analyzuje“. Koordinační účel Rady v současném statutu je vztažen k NNO pouze v oblasti vzájemného informování, jinak se týká pouze koordinace resortů. Zatímco poradní a iniciativní činnost Rady považovala řada členů za relativně úspěšnou, koordinační činnost Rady (členy z řad NNO nahlíženou ve vztahu k neziskovému sektoru) hodnotili jako nejslabší, případně ji odmítali nebo kritizovali, proto se jí budeme věnovat ve zvláštní části.

Činnost Rady je vnímána členy skrze její **formální aspekty** (např. připomínkový místo pro legislativu, způsob hlasování, příprava materiálů do vlády) i **neformální aspekty** (např. příležitost pro vytváření kontaktů a neformální konzultace). Obě dimenze působení Rady jsou důležité.

Členové Rady z řad NNO a členové výborů Rady hovoří o řadě činností, kterými Rada a její výbory více či méně úspěšně naplňují svoje poslání. Analýzou a seskupením těchto pasáží v rozhovorech jsme vytvořili tři hlavní kategorie, které můžeme označit jako hlavní role Rady/výborů, a to:

I. Místo přístupu NNO k veřejné správě (tj. „most“, či „okénko“)

- Zdroj informací pro NNO, např.: nenahraditelný zdroj informací, ke kterým se NNO jinak těžko dostávají; možnost požádat úředníky o zjištění konkrétních informací; některé informace jsou často členy dál posouvány do neziskového sektoru směrem k dalším NNO.
- Možnost informovat veřejnou správu, např.: příležitost informovat úředníky o tom, co je neziskový sektor; možnost účinně oslovovat úředníky, kterou jinak NNO jako nestátní organizace nemají; semináře pořádané RVNNO.
- Možnost ovlivňovat veřejnou správu, např.: Rada je připomínkový místo; možnost iniciovat nová opatření; využití kontaktů a konzultací s úředníky; možnost „vyslat vykřičník“, když vyvstane naléhavý problém pro NNO; díky členství v Radě členové rozumí procesům, které se odehrávají a mohou je účinněji řešit.

II. Prostor pro řešení záležitostí NNO

- Prostor pro setkávání lidí z řad NNO: Rada je instituce, kde se lidé z NNO seznámí a na těchto kontaktech někdy staví další akce („zavolat si, když se něco děje“) atd.
- Prostředek, jak pochopit neziskový sektor a určovat priority, např.: zadávání výzkumů a analýz; vedení diskusí v rámci přípravy současné Koncepce; nastolování témat ve výborech Rady.
- Instituce, která pomáhá neziskovému sektoru, tj. Rada je struktura, ve které lze pomáhat NNO a která dokáže přitahovat a udržovat spolupráci s expertními dobrovolníky z řad odborné veřejnosti i NNO samotných.

III. Prostředek koordinace resortů

- Prostor, kde si resorty vyměňují informace a dobrou praxi vůči NNO, např.: osvěta nových úředníků, osvěta mezi resorty navzájem, udržení kontinuity tématu NNO vůči resortům a mezi resorty.
- Prostor pro koordinaci postupu resortů v konkrétních kauzách.

A. 4 Účast členů z resortů a členů z řad NNO na zasedáních Rady

To, že na Radu chodí úředníci z ministerstev, považovali členové z řad NNO za důležitou okolnost, která umožňuje Radě plnit část jejích rolí (viz výše). Na druhou stranu fakt, že půlku členů Rady tvoří představitelé resortů, kteří problematice neziskového sektoru málokdy rozumí do hloubky, podle některých názorů znamená, že se Rada nemůže naplno věnovat otevírání diskuse o nových modelech, řešeních a nápadech na podporu občanské společnosti či NNO (např. dobrovolnictví, dárčovství). Dále to znamená, že v Radě nemůže být víc členů z řad NNO, protože by již nebyla funkční. Model Rady jako orgánu, kde jsou zastoupeni lidé z resortů a lidé z NNO však v žádném rozhovoru zpochybněn v nejmenším nebyl.

Jak ukazuje Tabulka 8 níže, jen třetina resortů byla v posledních dvou letech osobně zastoupena členem na alespoň jednom zasedání Rady ročně. Když spočítáme průměrnou účast členů Rady z resortů na všech zasedáních Rady², vyjde nám v obou sledovaných letech, že členové (náměstci) využili jen asi pětinu příležitostí. Přitom právě z ministerstev, která jsou pro agendu Rady z hlediska NNO nejdůležitější, jako je např. MMR či MF, se náměstci účastní málo. Náměstci mají jmenované své stálé zástupce, ale i ti se ve funkci střídají a nechodí vždy. Z prezenčních listin je obtížné spolehlivě dohledat jejich účast. Je to svým způsobem detektivní práce a nemůžeme zaručit, že jsme v ní byli stoprocentně úspěšní. Z dostupných dat nicméně vyplývá, že když započítáme stálé zástupce, zvýší se účast resortů o další dvě pětiny na celkem 60 procent příležitostí. I přesto zbývá 40 procent případů, kdy se na zasedání Rady za resort účastnil pravděpodobně jen host.³

Tabulka 8: Přítomnost členů RVNNO z resortů na zasedání Rady (2013 a 2014)

Ministerstvo	Počet osob, které se vystřídaly v pozici člena (2013 – 2014)	Přítomnost na zasedáních dle prezenční listiny (2013), celkem 4	Procent účasti	Přítomnost na zasedáních dle prezenční listiny (2014), celkem 3	Procent účasti
MV	4	2	50	0	0
MZe	1	0	0	0	0
MPSV	2	3	75	3	100
MMR	3	0	0	0	0
MPO	1	3	75	0	0
MZV	2	0	0	0	0
MŽP	2	0	0	0	0
MF	1	0	0	1	33
MŠMT	1	0	0	0	0
MK	2	3	75	1	33
MZdr	2	0	0	0	0
MSP	3	0	0	2	67
<i>Celkem</i>	-	<i>11</i>	<i>23</i>	<i>7</i>	<i>19</i>

Zdroj: VZ 2013 a 2014, prezenční listiny

Dá se tedy říct, že ve dvou pětinách případů nebyl na zasedání Rady ani resortní člen, ani jeho stálý zástupce. Vzhledem k tomu si členové z řad NNO v rozhovorech na tento fakt poměrně málo stěžovali (hlavní důvody nespokojenosti shrnujeme o čtyři odstavce níže). To může mít potenciálně řadu důvodů, z nichž nás v kontextu analýzy rozhovorů napadají tyto: (a) reálný kontakt do veřejné správy a jednání s ní stejně do velké míry zprostředkovává sekretariát Rady, (b) členové si cení jakýkoli kontakt, i když je méně častý, nepravidelný a osoby se často mění, (c) členové mají a využívají možnost kontaktovat členy Rady za resort i mimo zasedání, (d) hosté plní roli zástupců resortů dostatečně.

Kromě toho členové z řad NNO vnímají jako rozhodující faktor pro úspěch Rady hlavně přítomnost a angažovanost předsedy rady – člena vlády. Ten je podle nich hlavní aktér, který může věci prosadit ve

² Počet příležitostí účastnit se zasedání Rady v roce 2013 byl za resorty celkem 12 x 4, tedy 48 (11 účastí je 23% z celku); v roce 2014 to bylo 12 x 3, tedy 36 (7 účastí je 19% z celku).

³ V prezenčních listinách jsme byli schopni s pomocí sekretariátu Rady identifikovat stálé zástupce za jednotlivé resorty (v prezenční listině totiž není uveden resort). Identifikovat hosty za jednotlivá ministerstva již nebylo v možnostech tohoto výzkumu. Podle zkušenosti sekretariátu je však téměř vždy za resorty přítomen alespoň host a někteří hosté postupně získají statut stálého zástupce.

vládě. V roce 2013 byl přítomen předseda Rady podle prezenčních listin jen jednou ze čtyř zasedání (25%), zatímco v roce 2014 dvakrát ze tří zasedání (67 %); jinými slovy míra angažovanosti předsedy v Radě se zdvojnásobila. To členové z řad NNO v rozhovorech registrovali a pozitivně hodnotili.

Ve srovnání se členy z resortů se členové z řad NNO účastní většiny zasedání Rady (Tabulka 9). V roce 2013 se všech zasedání zúčastnilo pět ze šestnácti členů a v roce 2014 dokonce sedm ze šestnácti členů, tedy více než třetina. Když se podíváme na jejich účast z hlediska podílu vyžitých příležitostí, pak členové z řad NNO využili v průměru tři čtvrtiny možností. To je více, než členové z resortů včetně jejich stálých zástupců.

Tabulka 9: Přítomnost členů RVNNO z řad NNO na zasedání Rady (2013 a 2014)

Člen	Přítomnost na zasedáních dle prezenční listiny (2013), celkem 4	Procent účasti	Přítomnost na zasedáních dle prezenční listiny (2014), celkem 3	Procent účasti
1	4	100	2	67
2	3	75	3	100
3	3	75	2	67
4	4	100	3	100
5	3	75	2	67
6	3	75	2	67
7	4	100	3	100
8	4	100	3	100
9	2	50	3	100
10	2	50	1	33
11	4	100	2	67
12	3	75	3	100
13	3	75	2	67
14	2	50	1	33
15	3	75	3	100
16	3	75	1	33
<i>Celkem</i>		<i>78</i>		<i>75</i>

Zdroj: VZ 2013 a 2014, prezenční listiny

Při pohledu na účast jednotlivých členů z řad NNO, které jsme zde úmyslně anonymizovali, je patrné, že jen dva z nich se v obou sledovaných letech zúčastnili jen poloviny nebo méně setkání. Naopak polovina členů Rady z řad NNO nechyběla na žádném nebo jen na jednom zasedání Rady za poslední dva roky! Data tedy celkově ukazují silnou angažovanost většiny členů z řad NNO v Radě.

Analýza docházky na zasedání Rady v posledních dvou letech tedy ukázala, že na rozdíl od členů z řad NNO členové z resortů na Radu chodí jen málokdy a i když připočteme účast jejich stálých zástupců, pořád je účast menší, než účast členů z řad NNO. Kromě toho je patrná značná nestabilita a výměny jak na pozici člena, tak stálého zástupce. Na tento fakt řada členů v rozhovorech upozorňovala a většině z těch, kdo na to poukázali, to spíše vadí. Důvody se dají shrnout takto:

- Když na Radu nechodí náměstkové, Rada tím ztrácí na významu a schopnosti prosadit svá doporučení (agenda NNO se v resortu nedostane až k náměstkům či ministrům);
- Při příliš častém střídání lidí chybí dlouhodobost a pravidelnost zastoupení resortů;
- Není spravedlivé, když se resorty mohou mít stálého zástupce a NNO nikoli.

A. 5 Schopnost Rady dosahovat výsledky

Členové se často vyjadřovali ke schopnosti rady skutečně prosadit to, co navrhne, dosáhnout reálných změn. Hodnocení schopnosti Rady účinně dosahovat výsledky lze označit jako tzv. legitimitu na výstupu. V rozhovorech nalezneme následující typy okolností, které na to mají podle členů vliv:

- (a) konkrétní situace ve vládě: pozice předsedy Rady ve vládě; zájem předsedy Rady o témata NNO; program vlády;
- (b) konkrétní složení Rady: aktivita, znalosti a autorita členů z řad NNO a jejich schopnost lobovat i mimo Radu;
- (c) systémová pozice Rady jako poradního orgánu vlády.

První dva typy vlivů jsou proměnlivé a záleží primárně na určité konstelaci osob a jejich schopnostech a preferencích; můžeme je možná označit jako politické a personální vlivy. Třetí okolnost spočívá v systémové pozici Rady jako orgánu s určitými pravidly a včleněného do určitého systému vládnutí, kde má jen vymezenou, relativně slabou roli a pravomoci. Přístup členů k této systémově omezené pozici Rady se potom různí. Někteří to popisují jako daný fakt („každý má nějakou roli“), přičemž Rada i přes svoje limity má roli, kterou je třeba využívat. Jiní ten samý fakt hodnotí jako slabinu Rady. Za účinnější způsoby ovlivňování veřejné politiky považují v případě oborově specifických věcí postup přes příslušné ministerstvo a v případě průřezových témat „jiné cesty“ jako lobování v Poslanecké sněmovně či v Senátu.

Vnímání schopnosti Rady dosahovat výsledky v rozhovorech souvisí s tím, jak se konkrétní členové staví k používání *jiných* způsobů ovlivňování veřejné politiky, než je Rada (tomuto aspektu fungování Rady se zpráva podrobněji věnuje v sekci C2). Ti, kteří vnímají Radu jako důležité místo pro hájení zájmů NNO, jsou také schopní jmenovat určité úspěchy, kterých Rada dosáhla. Ti, kteří vnímají Radu jen jako jedno z více míst či dokonce jedno z méně důležitých míst, popisují schopnost Rady dosahovat skutečné výsledky jako slabší, více v ní tápou nebo ji více zpochybňují. Určité napětí mezi oběma skupinami vzniká v momentech, kdy druhá skupina využívá jiné mechanismy k dosahování cílů, které nebyly odhlasovány v Radě. To je potom druhými interpretováno jako spíše kontraproduktivní využívání „postranních cest“ nebo „boční lobbying“.

Členové se shodovali v tom, že hodnotit úspěchy Rady je velmi obtížné, protože jakákoli finální změna či prosazená legislativa je výsledkem dlouhého a komplexního procesu, kde Rada je vždy jen jedním z aktérů.⁴ Z odborné literatury víme, že situace, kdy není dobře možné posoudit legitimitu na výstupu, vede k přesunutí pozornosti na procedurální aspekty fungování instituce (tj. na legitimitu procesu) (Suchman, 1995), popřípadě na to, kdo se činnosti instituce účastní (tj. legitimitu na vstupu).

⁴ Přestože odborná literatura je relativně chudá na prokazování *reálného* dopadu členství v poradních orgánech, shoduje se v tom, že je zde silný potenciál pro nepřímý vliv, právě poskytováním informací. Výzkumy z USA ukazují, že tři čtvrtiny lobistických skupin používají členství v poradních orgánech jako součást metod ovlivňování politiky (v případě NNO dokonce 80%). To by mohlo potvrzovat domněnku, že poradní orgány mají určitý vliv na veřejnou politiku i přesto, že nemají rozhodovací moc a jejich přímý vliv je obtížně dohledatelný (Ritchey, Nicholson-Crotty 2015).

A. 6 Koordinační činnost Rady

Koordinační činnost je ve statutu Rady vztažena jen ke spolupráci ministerstev a jiných správních úřadů či orgánů územní samosprávy, nikoli NNO. Rada podle statutu vlastně spolupracuje s NNO jen tam, kde „zajišťuje dostupnost a zveřejňování informací o NNO a opatřeních státní politiky, která se NNO týkají“. Dá se tedy říct, že Rada nemá v současnosti ve vztahu k neziskovému sektoru žádnou koordinační ambici a že se prezentuje jako ryze expertní orgán. Tento fakt někteří členové z řad NNO výslovně oceňují. Zajímavé je, že i přesto většina členů rozuměla koordinační roli Rady právě ve vztahu k neziskovému sektoru (a spíše stranou ponechávala koordinaci resortů).

Ve výročních zprávách (VZ 2013, VZ 2014) najdeme část 7 „Cílová skupina RVNNO“, která přidává k formálnímu statutu další dimenze a přibližuje koordinační činnost Rady *i ve vztahu k NNO*. Možná jde o pozůstatek chápání role Rady z doby před poslední změnou statutu, i tak však přítomnost těchto formulací ve výroční zprávě dokládá skutečnost, že Rada se ještě zcela nevzdala jisté koordinační činnosti ve vztahu k neziskovému sektoru.

Rada je zde představena jako orgán postavený na principu partnerství, jehož účelem je mimo jiné umožnit komunikaci vlády se „zástupci neziskového sektoru“. Je zde obsažena představa, že Rada je „prostředek komunikace“, jakási brána či most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem (VZ 2013: 15). Z tohoto hlediska by však čistě expertní složení nedávalo velký smysl. Pokud je jedním z účelů sloužit jako komunikační rozhraní, je třeba mít v Radě dostatek členů, kteří jsou schopní tímto způsobem fungovat, protože v nějakém smyslu zastupují (představují či reprezentují) NNO. V textu výroční zprávy je toto explicitně reflektováno:

„RVNNO má nejvýše 32 členů. Tito členové tvoří dvě skupiny – jednak jsou to experti z řad NNO, kterých je podle platného statutu RVNNO minimálně polovina. Tito experti se zaměřují na některou konkrétní oblast práce RVNNO, a *současně reprezentují neziskový sektor, jeho názory a postoje.*“ (VZ 2013: 5)

„RVNNO si klade za cíl zprostředkovat tok informací, týkajících se problematiky neziskové sféry, mezi neziskovým sektorem a NNO, které jej tvoří, státní správou a samosprávou. To umožňuje složení RVNNO, jejíž členy tvoří právě *představitelé všech zmíněných cílových skupin.*“ (VZ 2013: 5, 15)

Roli zprostředkovatele informací Radě umožňují právě členové, kteří jsou „představitelé“ cílové skupiny, nikoli primárně „experti *na*“ cílovou skupinu. Pojďme se u toho na chvíli zastavit. Je běžné, že v poradních orgánech se účastní buď *experti na* cílovou skupinu či téma, nebo *představitelé* té skupiny či zainteresované strany tématu, kteří přináší specifickou zkušenost i související partikulární zájmy. Odlišuje se tedy člen expert, jehož vhodnost je posuzována jeho profesní kompetencí (dosažené vzdělání, působení v určité profesi), od člena zástupce, jehož vhodnost je posuzována tím, jaký zájem či pohled na problém představuje.

Ve statutu RVNNO je z tohoto hlediska obsažena kombinace obou přístupů, když jsou v něm členové za neziskový sektor označeni jako „experti z řad NNO, kteří se orientují na některou z oblastí neziskového sektoru, jimiž se Rada zabývá“. Mohli bychom si klást otázku, proč může být expertem v Radě jen člověk „z řad NNO“ a ne akademik, který je expertem „na NNO“. Copak je expertíza nutně podmíněna praktickou zkušeností z NNO? V obecné rovině jistě ne, přesto pro Radu je kvalifikace „z řad NNO“ velmi důležitá.

A. 7 Expertní pozice členů z řad NNO

Představa poradních orgánů jako mostů, které zajišťují přesun vědomostí a znalostí směrem od znalců k těm, kdo utváří politiku (veřejná správa, vláda) je živá hlavně v těch případech, kdy jde o poradní orgány složené z vědců a výzkumníků. Věda je vnímána jako nepolitická, neutrální sféra oddělená od sféry tvorby politiky a poradní orgán je potom mostem, který překlenuje obě oblasti (Scholten 2009). Neutralita expertního vědění a jeho distance od politiky je jedním ze zdrojů kredibility tohoto typu poradních orgánů (Stone 1998: 121, cit in Scholten 2009). Ponechme stranou dnes již rozsáhlou literaturu, která takový pohled na vztah vědy a politiky problematizuje a upozorňuje na to, že odvolávání na vědu je mj. způsob, jak depolitizovat témata, které vedle technických aspektů mají i jasné politické obsahy (např. Stöckelová 2008).

Odborníci z řad NNO v Radě nejsou vědci, nejsou to obvykle ani odborníci ve smyslu certifikovaných držitelů určitého exkluzivního a laikům nesrozumitelného vědění. Jejich postavení není stejné jako postavení biologů v otázkách ochrany přírody nebo chemiků v otázce schvalování nových léků. Jde o typ poradního orgánu koncipovaného jinak, než poradní sbor vědců a výzkumníků. I přesto jsou ve statutu členové Rady z řad NNO definováni jako „experti“ na oblast neziskového sektoru a Rada se tedy do značné míry jako expertní orgán prezentuje. Při poslední změně statutu v roce 2012 dokonce došlo k příklonu právě k této expertní roli členů z řad NNO. I přesto v pojetí rady a jejích úkolů určité reziduum role členů z řad NNO jako zástupců neziskového sektoru přetrvává, proto jsme do rozhovoru dali otázku, zda se členové vnímají jako experti na neziskový sektor nebo spíše jako zástupci názorů a postojů v neziskovém sektoru. Toto rozlišení považujeme za jeden z klíčových momentů pro pochopení role Rady a členů z neziskového sektoru v ní.

Je v podstatě výjimečná situace, kdy se člen Rady z řad NNO vnímá jako expert ve smyslu specializace založené na hluboké znalosti určité oblasti, jako je komunitní a regionální rozvoj, firemní dárcovství či finanční řízení NNO. I z těchto případů členů Rady se přitom dva vnímají jako experti jen „napůl“. Tuto pozici naopak najdeme silně vyjádřenou u členů výborů z řad odborné veřejnosti, kteří se jako experti-profesionálové vymezují vůči valné většině členů z řad NNO, kteří expertízu v tomto smyslu podle nich nepředstavují. Přítomnost „skutečných“ expertů ve výborech (jak to popisují někteří členové Rady pohledem na výbory zvenku i někteří členové výborů, když hovoří o své pozici) tak zviditelňuje skutečnost, že experti z řad NNO v Radě většinou nejsou experty ve smyslu zvládnutí určitého exkluzivního profesního know-how (jako právník, lékař, vědec či daňový poradce).

Mezi členy z řad NNO je převažující situace, kdy se vnímají především jako experti, ale pod tímto pojmem nemyslí certifikovanou znalost či specializované vědění, ale spíše hlubokou obeznámenost s tím, jak funguje určitý segment neziskového sektoru a co ho trápí. Členové se popisují jako experti, avšak svoji expertízu zakládají na vazbě na konkrétní NNO a jejich fungování. *Expertíza* a volně pojaté *zastupování* je v jejich případě inherentně spojené, a mohou rovněž souviset s legitimizací výrazné personální kontinuity části členů Rady (viz Příloha 1, Tabulka 5).

Svoji expertní roli – jinými slovy svoji znalost – vysvětlují členové odkazem na svoji dlouhodobou vazbu na širší skupinu NNO, které svým způsobem do jisté míry „zastupují“, i když bez mandátu. Ta vazba má ve výpovědích členů podobu poskytování grantů, různých druhů spolupráce, společných projektů, konzultací, organizování kulatých stolů a někdy prostě účasti na akcích neziskového sektoru a snahy pochopit problémy dalších NNO, ne jen té vlastní. Formulaci „z řad NNO“, která je použita ve statutu, tak musíme chápat ne v tom smyslu, že členové jsou členy či zaměstnanci konkrétní NNO, ale že dobře znají a proto jsou schopni zastupovat širší škálu NNO v nějaké oblasti. A co členové v Radě zastupují? Jsou to podle jejich slov názory, problémy, pohledy či potřeby NNO.

Podle našeho názoru dělení na „experty na neziskový sektor“ a „zástupce neziskového sektoru“ nevystihuje způsob, jakým členové popisují svoji pozici v Radě a zdroje její legitimacy. Mnohem vhodnější se mi jeví

namísto pojmů expert a zástupce používat pouze koncept zastupování, kde však rozlišujeme jako legitimní tři formy zastupování: (a) zastupování přímých zájmů na bázi voleb a delegování, (b) zastupování obecných zájmů na bázi podobnosti a (c) zastupování relevantních hledisek, které členové získali na bázi praktických zkušeností nebo vzdělání (Tabulka 10 níže).

Tabulka 10: Koho/co zastupují členové v poradních orgánech vlády

Co je zastupováno: definice	Princip zastoupení	Co sdílí zástupce a skupina
Přímé zájmy: přímé zastoupení zájmů určité skupiny	Procedura voleb a delegování (např. volby do Poslanecké sněmovny, volby vedení sítě NNO)	Cíle
Obecné zájmy: zájmy společné širší, obecněji definované skupině či oblasti (ochrana životního prostředí, apod.)	Zastoupení založené na podobnosti - lidé s podobnými charakteristikami mohou vyjadřovat zájmy skupiny	Cíle
Hlediska: hlediska, názory a postoje založené na zkušenostech či na vzdělání	Zastoupení založené na podobnosti - lidé s podobnými charakteristikami mohou vyjadřovat zájmy skupiny	Pohled na problémy

Pospíšilová dle Brown (2008)

Většina členů z řad NNO v rozhovorech definovala svoji pozici jako zástupci obecnějších zájmů určitého *typu* nebo *oblasti činnosti* NNO v České republice; ve čtyřech případech i jako zástupci zahraničních zkušeností a pohledu svým způsobem zvenku neziskového sektoru v Česku. Někteří se explicitně vymezovali proti představě reprezentace přímých zájmů konkrétních organizací jako principu, který do Rady nepatří, což může narážet i na problém značné organizační kontinuity části členů Rady (viz Příloha č. 1, Tabulka 5). Je to především dlouhodobá zkušenost s fungováním neziskového sektoru, co členy podle jejich názoru opravňuje k vystupování v roli „expertních“ členů Rady vlády, protože právě díky tomu měli „možnost pohledů nasbírat víc“, zjistit, jaké mají NNO „potřeby“ a mohou se snažit „chápat problémy těch dalších“.

V současném složení Rady jsou čtyři členové, kteří jsou zároveň představiteli sítě NNO a dalo by se tedy očekávat, že oni by mohli tematizovat princip zastupování přímých zájmů „svých“ NNO. Tři z nich skutečně hovořili o závazku vyjadřovat názory jejich sítě. Dva z nich to vnímají jako vyvážené s expertní rolí, získanou dlouholetou zkušeností s prací v neziskovém sektoru, případně v konkrétním oboru. Jen v jednom případě se člen Rady vnímá v první řadě jako zástupce přímého zájmu členských organizací. Avšak ani v tomto případě nejde pouze o mandát, ale také o zastupování *širší skupiny organizací* s podobným pohledem; tedy o zastupování založené nikoli jen na delegaci, ale i na podobnosti. Cílem není přinášet jen pohled organizací ze sítě, ale i NNO, „které to vidí podobně“, aniž vůbec patří do stejné oblasti jako síť a věnují se odlišným tématům.

Většina členů do větší hloubky nevysvětlovala, jaké pohledy či názory v radě zastupují, ale v několika případech měli členové potřebu explicitněji popsat obecnější pohled, který zastupují, a to často v kontrastu k pohledu jiných členů Rady nebo jiných NNO. Nejde zde o postoje implicitně obsažené v názorech a hodnocení Rady, ale o explicitní výklad „politického“ či „filosofického“ pohledu na roli neziskového sektoru ve vztahu ke společnosti a státu. Šlo o pohledy, které se charakterizují jako „pravicové“ nebo „liberální“ a podobají se v tom, že kritizují zásahy státu do fungování neziskového sektoru a kladou důraz na jeho schopnost samostatné iniciativy a rozvoje zdola. Jejich názorový protipól se v rámci rozhovorů explicitně nevymezil. Může to být proto, že se jeho zastánci v kontextu Rady nevnímají v defenzivě a nemají proto potřebu svůj přístup explicitně vymezovat, nebo proto, že explicitní politickou/filosofickou orientaci ani nezastávají.

A. 8 Složení Rady - členové z řad NNO

Již jsme psali o tom, že legitimita poradního orgánu může vyplývat i z toho, kdo se na jeho činnosti účastní (tj. legitimitu na vstupu). V situaci, kdy se efektivita výstupu obtížně posuzuje, to může nabývat na významu. Složení Rady skutečně považovala řada členů za důležité, protože to jsou právě aktivní a věci znalí členové, schopní „vést boj“ za svoji věc, kteří podle nich často za úspěchy Rady stojí. Členové také formují agendu Rady, když přinášejí témata a úhly pohledu ze „svých“ částí neziskového sektoru. Jaké však jsou části, z nichž se neziskový sektor skládá? Jaké jsou relevantní dimenze, ze kterých má smysl odlišovat určité typy NNO?

Na tyto otázky není v rozhovorech jednoznačná odpověď, protože členové uplatňovali různá hlediska, když měli během rozhovorů potřebu NNO rozlišit a poukázat na to, že se od sebe podstatných způsobem odlišují (nesměřovala na to žádná konkrétní otázka). Když se na tato místa zaměříme s cílem představit varietu pohledů, lze určit několik různých dimenzí, v nichž mohou spočívat důležité odlišnosti mezi NNO.

Dimenze, které odlišují relevantní typy NNO:

- a. **Oblast činnosti NNO:** sociální služby, sport, kultura, environmentální činnost, děti a mládež, nadační činnost a další (pro úplný výčet by šlo použít Mezinárodní klasifikaci NNO, tzv. ICNPO).
- b. **Hlavní funkce NNO:** odlišení advokačních a servisních NNO.⁵
- c. **Právní forma NNO:** uváděné rozdíly byly mezi spolky a nadacemi a mezi spolky a o.p.s./ústavy.
- d. **Kapacita NNO participovat na tvorbě veřejné politiky,** tj. rozdíl mezi velkými a profesionálními NNO, které mají kapacitu participovat, a malými, zcela dobrovolnými NNO, které nemají kapacitu podílet se na formování politiky a jsou tím pádem „bez hlasu“.
- e. **Počet lidí, které NNO sdružuje:** kontrastování NNO, které sdružují miliony lidí, s NNO, které sdružují malý počet osob nebo nikoho.
- f. **Vazba NNO na dobu před rokem 1989:** rozlišení „nových“ NNO, které mohly vzniknout až po roce 1989 a kterým bylo třeba zpočátku vydobýt místo ve společnosti i ve veřejné správě, a „starých“ NNO, které díky určité kontinuitě měly uznání i prostředky. Jde jak o retrospektivní pohled na dobu, kdy se RVNNO zaměřovala na podporu „nových“ NNO, tak o pohled do budoucna, spojený se snahou o propojení obou forem NNO v rámci Rady.⁶
- g. **Závislost NNO na státu,** tj. rozdíl mezi tzv. servisními NNO, které někteří členové považují za převážně nebo zcela závislé na státu, a dobrovolnými spolky, které mohou spoléhat na příspěvky členů a proto jsou podle tohoto názoru na státu nezávislé, svobodné.

⁵ Patrně nejjednodušší rozlišení je na servisní a expresivní typ NNO. Salamon a Sokolowski je odlišují tak, že „expresivní“ NNO primárně vyjadřují nějaký postoj, zájem či potřebu občanů (patří sem tedy jak advokační NNO zaměřené na obhajobu zájmů, tak volnočasové NNO ad.), zatímco „servisní“ NNO primárně poskytují služby (2004: 10 - 11). Na tomto rozlišení se zakládá Tabulka 2 v Příloze č. 1.

⁶ V knize Zimmerové a Prillera (2004) je popsána transformace v roce 1989 v Česku, Slovensku, Polsku a Maďarsku jako přechod od „pseudo“ občanské společnosti, kde měly monopol státem schválené a vedené masové „společenské“ organizace, k občanské společnosti založené na pluralitě NNO. Během transformace se část NNO uznávaných za státního socialismu dokázala reorganizovat a přežít (např. odbory), jiné NNO vznikly oddělením od předchozích monopolních organizací, teprve poslední část NNO byla vytvořena nově po roce 1989. Před rokem 1989 byly oficiálně přijímané, do státu integrované a státem podporované tzv. společenské organizace kromě odborů především v oblasti dětí a mládeže, kultury, sportu, tradičních volnočasových aktivit (Kubík 2000; Mansfeldová, Nalecz, Priller a Zimmer 2004: 100 – 102).

- h. **Způsob práce s dobrovolníky v NNO:** volnočasové NNO se odlišují od „agenturních“ NNO tím, že využívají odlišné typy dobrovolníků a ti mají v NNO odlišnou funkci.
- i. **Typ pracovní síly v NNO:** odlišení dobrovolných a profesionalizovaných NNO.

Mnohé z výše uvedených typů odlišností spolu úzce souvisí a částečně se překrývají. Například právní formy o.p.s. a ústav byly odlišeny od spolku s tím, že jsou vhodnější pro poskytování služeb (tj. překrytí s dimenzí oblast činnosti a s dimenzí hlavní funkce). Také dimenze závislost na státu je úzce spojená s oblastí činnosti. Některé dimenze byly uváděny často, například oblast činnosti nebo závislost na státu, jiné se v rozhovorech jen mihly, například způsob práce s dobrovolníky. Dohromady ukazují mnohost pohledů, ze kterých lze nahlížet typy NNO (i když nejde o vyčerpávající výčet). Teoreticky je možné vybrat nejdůležitější dimenze a jejich kombinací vytvořit nosnou a smysluplnou typologii NNO, která by mohla představovat určitou oporu při utváření skladby Rady za neziskový sektor. Naše empirická analýza se zaměřila na tři výše zmíněné klasifikace NNO a vztáhla je k momentům zásadní transformace Rady (tj. březen-duben 2002, 2006-2007, a srpen-říjen 2012), které byly identifikovány na základě analýzy personální a organizační dis-/kontinuity členů Rady z řad NNO (Příloha č. 1). Tato analýza ukazuje, že navzdory těmto diskontinuitám (které se podepsaly i na složení Rady z hlediska zkoumaných typů v mezidobí) se výsledné složení Rady z hlediska zastoupení různých typů NNO na konci sledovaného období 2002-2012 radikálně nezměnilo. Výraznější změnou je pouze současná absence zástupců environmentálních NNO⁷ a naopak nárůst zastoupení „jiných“ témat (jde např. o regionální asociace NNO), a dále nově i zastoupení zájmových sdružení právnických osob.

A. 9 Nominování zástupců neziskového sektoru

Jedním z úkolů Rady, který má úzkou vazbu na koordinační činnost Rady a přitom se jevil v rozhovorech jako sporný, je nominování zástupců neziskového sektoru do orgánů spojených s evropskými fondy a institucemi. Ve výroční zprávě je specifikováno, že „spolupráce a koordinace“ se projevuje zejména v případě státní dotační politiky a při zapojení NNO do strukturálních fondů EU. Jako sporné se v rozhovorech jeví právě „navrhování vhodných kandidátů za NNO do orgánů a institucí souvisejících s prohlubováním zapojení ČR do činnosti a exekutivy EU a se strukturálními fondy EU“ (VZ 2013: 15). Jako sporné momenty byla jmenována volba zástupců NNO do pracovních skupin pro přípravu nových operačních programů na léta 2014 - 2020 a volba zástupců do Evropského hospodářského a sociálního výboru.

Nebylo v silách výzkumníků (ani v zadání výzkumu) rekonstruovat a ověřovat tyto události, proto se k nim nemůžeme vyjadřovat. Z rozhovorů se dá říct jen to, že Výbor pro EU stál pravděpodobně na začátku toho, že zástupci NNO do výborů evropských fondů nebyli vybráni Radou, jako tomu bylo v předchozích letech, ale byli vybráni neformální platformou NNO, respektive sítí NNO. Tento fakt někteří členové hodnotili jako úspěch sítí NNO, protože se jim podařilo poprvé společně uspět v samosprávném výběru zástupců. Některí to hodnotili (také) jako úspěch Výboru pro EU, protože stál u zrodu tohoto procesu. Některí to hodnotili i jako určitý úspěch Rady, protože nakonec takový proces připustila, přestože (podle názoru některých členů, který nemáme kapacitu ověřit) zadání Ministerstva zahraničních věcí ČR znělo, aby zástupce nominovala Rada a bylo to tak v její kompetenci. Některí členové naopak hodnotí celý případ spíše jako rozporný nebo

⁷ V RVNNO je v současnosti environmentální sektor zastoupen odborníkem na tuto oblast a ředitelem Nadace Partnerství, která je členem environmentální sítě Zelený kruh. Zařazení nadací je obecně poněkud problematické v tom, že na jednu stranu se jedná o nadační, filantropickou činnost, ale na stranu druhou nadace se obvykle soustředí na konkrétní oblast činnosti NNO. V situaci, kdy jednu osobu nemůžeme přiřadit do dvou kategorií zároveň, jsme postupovali podle Mezinárodní klasifikace neziskových organizací (ICNPO), kde je zvláštní kategorie Filantropie a dobrovolnictví (sem jsme zařadili odborníky z nadací). Proto v Tabulce č. 1 v Příloze č. 1 není v kategorii „životní prostředí“ v současnosti uveden zástupce. Jde o určité zkreslení, na které je třeba upozornit.

dokonce záporný. Z hlediska příznivců samosprávného přístupu k nominacím to byl nakonec „dvojkolejný“ proces, který Rada do poslední chvíle blokovala, a z hlediska příznivců výběru Radou to byl příklad toho, jak se NNO neuměly rychle a efektivně dohodnout a samosprávným přístupem „nabouraly“ činnost Rady.

Případ nominací byl sporný, protože naráží na jedné straně na současné ryze expertní pojetí Rady (zástupce za neziskový sektor není možné vybírat pouze na základě technokraticky pojaté expertní znalosti) a na straně druhé na patrně rostoucí samosprávné ambice i schopnosti některých sítí. Zkoumání a hodnocení tohoto procesu je však již mimo rámec současného výzkumu.

A. 10 Rada a síťování NNO

Nejeden člen Rady vyjádřil názor, že Rada z podstaty věci nemůže plnit ve vztahu k neziskovému sektoru koordinační funkci. Neziskový sektor mohou podle těchto názorů legitimně koordinovat jen sítě a zastřešující organizace, vytvořené „zdola“ a založené na „demokratickém procesu“ a „samosprávě“. Vztah Rady a sítí nebyl součástí osnovy rozhovorů, ale jako téma jej do rozhovorů často přinášeli sami členové Rady, a to nejen ve vztahu ke koordinační činnosti Rady, ale i ve vztahu ke sbírání podnětů z neziskového sektoru pro činnost Rady, ve vztahu ke kapacitě Rady i k efektivitě její činnosti. Trochu zjednodušeně lze říct, že část členů vnímá sítě ve vztahu k Radě spíše negativně, jako aktéry, kteří „nabourávají“ koordinační roli Rady a nechťejí se nechat koordinovat. Další část členů je naopak vnímá pozitivně, jako účinný způsob „samoregulace“ či „samosprávy“ NNO, který by Rada měla brát na vědomí.

Tím, že od Rady se v některých případech očekává, že bude místem kontaktu mezi neziskovým sektorem a veřejnou správou, se nastoluje konkrétní otázka vztahu mezi Radou a *všeoborovými* národními sítěmi jako „vrcholnými“ orgány neziskového sektoru. Část členů Rady z řad NNO si však od národního všeoborového síťování ve vztahu k Radě drží z různých důvodů odstup. V některých případech se to zakládá na hlubším přesvědčení, že neziskový sektor kvůli své heterogenitě nemůže mít – a neměl by mít – jednu zastřešující organizaci, která by za sektor mluvila „jedním hlasem“. Toto stanovisko obsahuje implicitně obavu z toho, že by jednotná síť nedokázala zachovat práva všech členů (velkých i malých, profesionálních i dobrovolných, servisních i volnočasových) a ve výsledku by potlačila minoritní a odlišné názory. Tyto obavy sdílí i jiní členové, kteří by naopak vítali národní všeoborovou platformu, ale pouze pokud by se našly vhodné procedury zastoupení, deliberace a tvorby stanovisek. Další důvody, které v rozhovorech zaznívaly, se dají shrnout jako problém malé funkčnosti existujících všeoborových sítí: mají málo široké členství, chybí jim koncepční strategie, jejich činnost je málo efektivní. Jako důvod opatrnosti byla uváděna i malá průhlednost motivací konkrétních osob, které za sítěmi stojí, a obava z jejich mocenských ambicí. Jiní členové výše uvedené problémy vnímají také, ale poukazují na posun k lepšímu v poslední době.

Někteří členové jdou v představách dál a přáli by si, aby nějaká samosprávná struktura neziskového sektoru vystupovala jako jasný partner vlády a partner Rady vlády pro NNO. Byla by nejen zdrojem podnětů pro činnost Rady, ale přímo by formulovala požadavky a určovala priority pro Radu. Stojí za pozornost, že volání po „jednom hlasu“ za neziskový sektor evidentně není vždy jen požadavkem veřejné správy. Žehráni na chybějící jednotný hlas bych zde však interpretovala spíše jako postesknutí některých členů Rady nad současnou situací, kdy je Rada předmětem nespokojenosti a různorodých očekávání víc, než byla kdysi.⁸ Přání, aby NNO uměly jednotně zformulovat své priority vůči Radě, je spíše reakcí na tuto situaci. Ukazuje to, že Rada se pravděpodobně nachází ve složitém poli různých zájmů a pohledů. Promyšlená spolupráce s některými sítěmi by v tom mohla být užitečnou oporou.

⁸ I v zemích tradičně založených na koordinaci zájmů a spolupráci, jako je Německo, si autoři v posledních letech všímají „tříštění zájmů“ NNO, kdy jednotlivé NNO využívají vlastního lobování místo koordinovaného postupu velkých střešních organizací. Možná i v tradičně korporativistických zemích nastává příklon k americkému stylu „ad hoc“ lobování, píše Meier (2014).

B. Témata, způsob jednání Rady a její kapacita

B. 1 Témata průřezová a oborová

Rada je nastavená jako průřezový, nadresortní orgán. Sekretariát Rady sídlí na Úřadu vlády a mezi členy jsou představitelé různých resortů a různých oblastí činnosti NNO. To činí podle členů z řad NNO z Rady vhodnou platformou pro řešení průřezových témat a naopak málo funkční prostředek pro řešení resortních záležitostí. Někteří členové dále hovoří o tom, že oborově specifické záležitosti řeší s příslušnými resorty a v Radě mají tendenci se jim vyhýbat nebo je prostě nemají s kým řešit, protože dané téma má v Radě mnohdy jen jednoho zástupce. To naznačuje, že pokud by se z určitých oblastí NNO v Radě zvyšoval počet zástupců, mohlo by to vést k větší přítomnosti oborových témat.

Členové Rady z řad NNO si jsou vědomi strategie Rady držet se průřezových témat a podle všech se jí to v zásadě daří. Shodují se v tom, že Rada se skutečně věnuje především průřezovým tématům. I na průřezová témata se však můžeme dívat víc diferencovaně. Jedno možné členění vychází z toho, kolika NNO se průřezové téma týká. Členové obvykle uváděli témata s dopadem na široký okruh NNO, ať již jde o velká samostatná opatření (zákon o statutu veřejné prospěšnosti, zákon o veřejných sbírkách apod.) nebo detailní opatření, která se však týkají širokého okruhu NNO (např. úprava kofinancování NNO v evropských fondech). Rada se však i přesto věnuje i tématům, která sice jsou průřezová, ale týkají se jen úzké specifické skupiny (např. tzv. potravinové banky), což někteří členové nehodnotí jako ideální.

Členové dále připouští, že poněkud větší prostor v jednání Rady dostávají ty oblasti, které mají v Radě aktivní zástupce. V různých variacích všichni hovoří o tom, že to, které oblasti momentálně dostávají na Radě víc prostoru, záleží na složení Rady. Tak například přítomnost environmentální oblasti se snížila poté, co členkou přestala být zástupkyně sítě environmentálních NNO. Někteří členové si všímají také toho, že schopnost zasazovat se o určitou oblast činnosti NNO nezáleží jen na individuální charakteristice a schopnostech člena, ale že ji posiluje například to, když je člen reprezentantem určité sítě NNO.

Obrácenou stránkou věci potom je, že některá důležitá témata z oblastí neziskového sektoru jsou na jednáních Rady méně přítomná nebo nepřítomná, protože v Radě nemají zastoupení. Členové, kteří taková témata jmenovali, to však nevnímají jako problém, protože v Radě tematických oblastí mají NNO „vlastní“ poradní orgány vlády, kde mají možnost nastolovat vlastní agendu. Jmenovány byly ženské organizace, lidskoprávní NNO, NNO věnující se práci se zdravotně postiženými lidmi, NNO působící v oblasti národnostních menšin či romské problematiky. Na druhé straně bylo zmíněno, že RVNNO nemá mechanismus, jak mít trvale přehled o aktivitách těchto ostatních poradních orgánů a možnost s nimi případně témata koordinovat nebo jim je naopak přenechávat. Mezi další méně často řešené věci v Radě byly uvedeny zahraniční zkušenosti, větší motivace pro dárce, věda a výzkum.

Jako oblast, která má v Radě v posledních dvou letech větší prostor, byly často zmiňovány sociální služby. Zvláštní postavení sociálních služeb je zdůvodňováno tím, že čerpají velký objem financí z veřejných prostředků. S jednou výjimkou proto členové toto postavení sociálních služeb v Radě do určité míry chápou a neodmítají.

B. 2 Procedurální aspekty fungování Rady

V situaci, kdy je obtížné hodnotit, jak efektivní je organizace v dosahování výsledků (legitimita na výstupu), se pozornost přirozeně přesouvá k procedurálním aspektům fungování organizace (legitimita procesu). Na různých místech rozhovorů se skutečně někteří členové vyjadřovali k procesním či procedurálním prvkům fungování Rady nebo zmiňovali konflikty či problémy, které se právě od těchto věcí odvíjejí. Jen část členů, přibližně jedna čtvrtina, těmto otázkám přikládá velkou důležitost a také je explicitně vyjádřila. Někteří další však popisovali problematické situace, jejichž kořen můžeme hledat právě v procesních otázkách. Celkově členové vůbec nezpochybňovali úřední správnost postupů Rady, ale spíše to, zda se postupy plně shodují s hodnotami otevřenosti, transparentnosti, demokratické volby, či deliberace. Mezi příklady takových témat můžeme uvést:

- průběh voleb do přípravných skupin operačních programů evropských fondů
- průběh hlasování o zástupcích do Evropského hospodářského a sociálního výboru
- otevřenost podnětům
- prostor pro vyváženou diskusi
- respekt k oponentním názorům
- nepředjímání jednoho stanoviska dokud neproběhla otevřená diskuse
- šíře okruhu expertů, s nimiž Rada spolupracuje

Otevřená diskuse, vyváženost, respekt k odlišným názorům

RVNNO není veřejné diskusní fórum. Jak popisovali někteří členové a jak jsme měli možnost sami pozorovat, když jsme se jednání Rady zúčastnili, jednání v omezeném čase probírá řadu bodů za účasti velkého počtu členů, proto zde diskuse téměř neprobíhá, spíše jednosměrná vyjádření některých členů. Jednání je hodně strukturované a - jak výstižně popisuje jeden ze členů, vyžaduje specifický styl projevu: konkrétní, krátký a přitom ne moc odborný, aby rozuměli i zástupci z resortů. Zatímco někteří členové jsou s tím srozuměni, jiným nedostatek diskuse vadí.

Nejde však jen o nedostatek prostoru pro diskusi na jednání Rady, protože jako funkční doplněk pro řadu členů fungují diskuse ve výborech a neformální setkání členů mimo jednání Rady. Někteří členové si stěžují na přístup sekretariátu Rady k odlišným či oponentním názorům během přípravy agendy jednání, přípravy materiálů a poté zacházení s výstupy. Tím se dostáváme ke schopnosti Rady přesvědčivě jednat v situacích, kdy na jedno téma panují výrazně odlišné názory. Takové momenty z posledních let jako, bylo řešení statutu veřejné prospěšnosti, kladou nesmírné nároky na schopnost vedení Rady a sekretariátu Rady zvládat názorové (někdy až personální) nesoulady. Je otázka, nakolik je na to Rada vybavena.

Mezi členy zazněl názor, že nejefektivnější je Rada tam, kde řeší ryze odborné věci, jako finanční řízení či daně. Kdybychom tento názor dovedli do důsledků, pak by se Rada měla omezit na opatření spíše technického, expertního charakteru a vynechat témata s výraznějším politickým přesahem. Je to jistě jeden z možných postupů; alternativa je naopak připustit částečně politickou povahu témat, která Rada někdy řeší a lépe tomu přizpůsobit procesy fungování Rady.

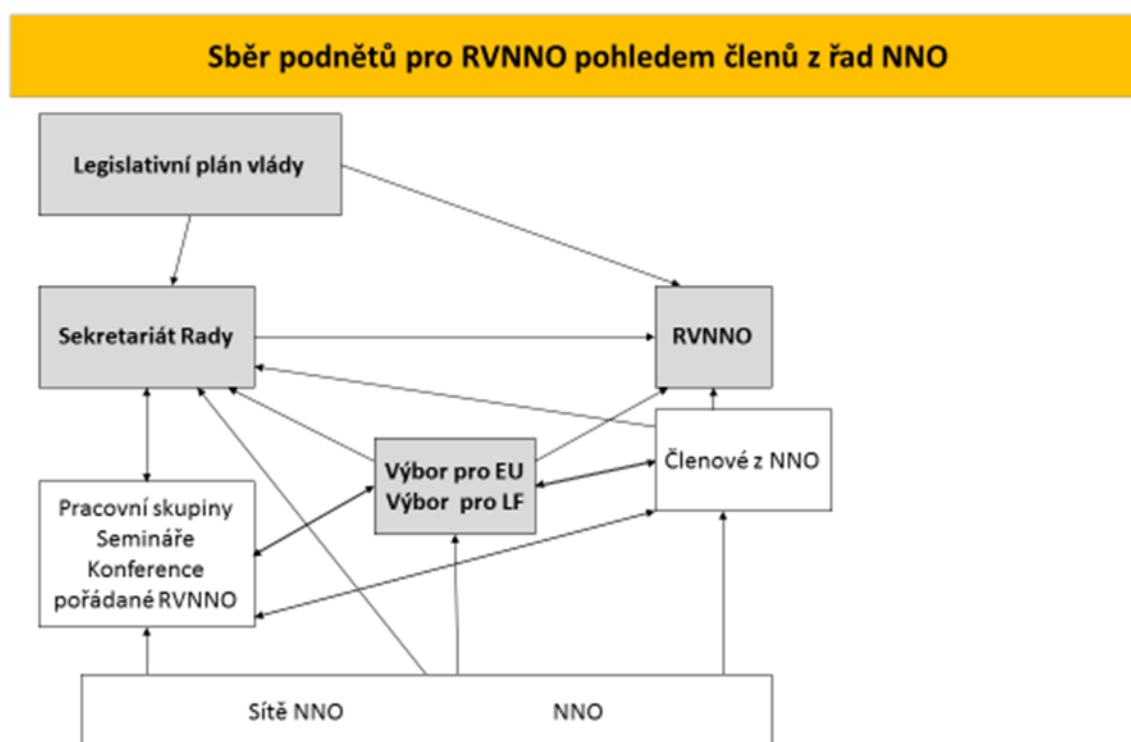
Ve vztahu ke stejnému problému dále zazněl názor, že pro Radu je efektivnější se zabývat tématy, u kterých nalezne shodu, než ztrácet čas a sílu štěpením na sporných otázkách. Kdybychom tento názor dovedli do důsledků, pak by se Rada měla raději vzdát vyjádření ke sporným otázkám. To je jeden

z možných postupů, především tehdy, když si uvědomíme, že to neznamená vzdávat se řešení předem při prvním nesouladu, ale spíše to znamená položit o to větší důraz na proces hledání shody. Situace Rady je však komplikovaná tím, že vláda po Radě jako svém poradním orgánu stanoviska (podle vyjádření sekretariátu Rady) vyžaduje, což znamená časový tak (tj. mnohdy není čas na účinné hledání shody) a také tlak na vyjádření (tj. je obtížné stanovisko nevydat se zdůvodněním, že jde o konfliktní téma). Nicméně i tak je možné hledat částečné procesní řešení těchto situací s předstihem a bez vazby na konkrétní konfliktní téma.

Otevřenost podnětům a nastolování agendy Rady

Odlišme nastolování agendy jednání Rady od obecnější otázky, kdo a jak přináší do Rady podněty. Obrázek 1 souhrnným způsobem znázorňuje, odkud Rada podle členů čerpá podněty ke své činnosti. Šedě označená místa znázorňují, kdo podle členů přímo nastoluje agendu konkrétních jednání Rady. Není v našich silách empiricky popsat, jakým způsobem se podněty do Rady skutečně dostávají (vycházíme jen ze zkušeností a názorů členů Rady z řad NNO).

Obrázek 1 Sběr podnětů z neziskového sektoru pro RVNNO



Zdroj: analýza rozhovorů se členy RVNNO z řad NNO (2015).

Ústřední roli v nastavování konkrétní agendy pro jednání Rady i výborů má podle členů z řad NNO jednoznačně sekretariát Rady, konkrétně jeho vedoucí. Přitom na jedné straně členové oceňují zkušenost a schopnost sekretariátu odhadnout, která opatření jsou ve veřejné správě průchodná a která ne, a aktivně a dlouhodobě prosazovat vybranou agendu Rady. Na druhé straně však hovoří o tom, že pro nastolení agendy je třeba o ní přesvědčit vedení sekretariátu, což není někdy snadné. V případě neúspěchu to může vést k dojmu, že Rada je otevřená jen určitému typu názorů, problémů či řešení, které souzní s pohledem sekretariátu Rady, a v ostatních případech je uzavřená.⁹

⁹ Hovoříme o „dojmu“ ne proto, abychom taková tvrzení zlehčovali, ale protože není v rámci tohoto výzkumu je ověřit.

Členové z řad NNO se v podstatě shodují, že členové nosí na Radu „drobné věci ze svého ranku“ (RH) nebo „témata ze své oblasti“. Podle některých na to Rada vlastně spoléhá, je to její neformální mechanismus generování podnětů pro činnost. Tento způsob, jak je popisován členy Rady, obnáší to, že témata do Rady přináší hlavně ti „iniciativní“, „aktivní jednotlivci“ a že bez aktivního „nositele“ témata zapadnou. To sice může znamenat značnou otevřenost Rady, ale na druhou stranu by to mohlo indikovat i malou systematickosti při získávání podnětů a posuzování jejich priority. Zatímco řada členů způsob, jakým Rada získává podněty, schvaluje jako otevřený, jiní jsou v tomto ohledu kritičtí. Podle jejich názoru by Rada potřebovala víc koncepční a systematický postup, jak včas identifikovat opravdu důležitá témata a nezůstávat v rovině reakcí na vnější podněty. V tom směru byla často uváděna současná práce na Konceptu státní politiky jako přesně taková proaktivní a včasná identifikace priorit.

Rada by podle některých názorů měla být víc iniciativní v hledání nových nosných témat pro neziskový sektor a zaměřit se i na témata, která se netýkají přímo vztahu NNO a státu, jako je dobrovolnictví, dárcovství či filantropie, a na inspirace ze zahraničí¹⁰. Jedním dechem s tím však bývá někdy jmenována omezená kapacita Rady jako limit, který tomu brání.

B. 3 Kapacita Rady

Řada nastolených problémů je v rozhovorech některými členy dávána do souvislosti s nedostatečnou kapacitou Rady. Pojdme si to detailněji rozebrat. Jednak jde o kapacitu sekretariátu Rady na Úřadu vlády, který v daném počtu úvazků sice funguje podle řady členů zcela efektivně a profesionálně, ale jiní mají názor, že již například nemůže produkovat tolik materiálů do vlády, nemůže důkladněji informovat NNO nebo nemůže monitorovat inspirace ze zahraničí. Podle jiných kromě toho není schopna vždy dobře vyhodnotit význam a detaily procedur hlasování či zpracovat podkladové materiály tak, aby zachytily i opoziční názory (viz část B. 2).

Zadruhé je zde omezená kapacita členů Rady z řad NNO, kteří pracují pro Radu bez peněžní odměny. Zde můžeme v názorech členů z řad NNO rozlišit několik aspektů:

- Jedním je samotný počet členů v Radě. Ten vnímají všichni jako daný, tj. nelze jej zvyšovat při podmínce zachování stejného zastoupení NNO a veřejné správy, aniž by to vedlo k příliš velkému počtu členů celkově. Vzhledem k omezenému počtu členů z řad NNO potom podle členů není možné, aby Rada zastupovala všechny „názory a postoje“ v neziskovém sektoru.
- Následující tři aspekty se váží k časovým možnostem stávajících a potenciálních zástupců neziskového sektoru věnovat se práci v Radě. Stávající členové se podle svých vyjádření věnují práci v Radě obvykle zcela mimo svůj pracovní úvazek nebo jen částečně v jeho rámci. Kapacita některých z nich věnovat se určitému tématu aktivně a dlouhodobě je proto omezená. Z toho potom plyne i omezený okruh témat a činností, které je Rada včetně výborů schopná vyvíjet. Kdyby měla Rada/výbory víc finančních prostředků na zadávání analýz či rešerší, tento problém by to podle některých členů částečně vyřešilo.
- Dále z toho plyne to, že aktivní členové (a zde nejde jen o osobní rys, ale právě o kapacitu, kterou osoba může práci v Radě věnovat) více ovlivňují témata, která Rada řeší. Někteří pracovníci členové se mohou ocitát v situaci, kdy nemají kapacitu téma do hloubky studovat, připravovat si argumentaci a soustavně prosazovat svůj názor. Pokud však aktivní participace vyžaduje kapacity

¹⁰ Význam zahraničních inspirací pro činnost Rady do rozhovorů vneslo pět členů. Je příznačné, že kromě představitele NNO v evropských strukturách to byli tři představitelé nadací v Radě a bývalá představitelka sítě nadací. Zdá se, že jsou to mj. právě velké nadace, zvyklé pracovat se zahraničními institucemi, které přináší i mezinárodní přesahy a nadhled do činnosti Rady.

nebo silnou motivaci k obětování volného času, nabízí se otázka, odkud se taková silnější motivace bere, a s ní přichází podezření z osobního přínosu z činnosti v Radě.¹¹

- V souvislosti s tím někteří členové dále poukazují na to, že malé dobrovolné NNO nemohou v pracovní době participovat v Radě a jejich hlas proto zůstává mimo záběr Rady. Na druhou stranu ve výpovědích členů nacházíme i částečná řešení této situace. Lze ji řešit tím, že za tyto NNO hovoří „velké NNO“, které se jimi zabývají jako svojí cílovou skupinou (poskytování grantů, programy), nebo tím, že se organizace spojí do sítě a společně vytvoří určitou kapacitu pro participaci na národní rovině.

V důsledku docházíme k situaci, kterou jeden člen pojmenovává tak, že stát prostřednictvím RVNNO zadarmo využívá neziskový sektor. Když uvážíme důraz, který řada členů kladla na to, že činnost a úspěchy Rady nejsou výsledkem jejího vnitřního uspořádání či pozice v systému veřejné politiky, ale výsledkem „boje jednotlivců“, pak se lze ptát, jestli je Rada vůbec schopná přinášet výsledky, aniž by přitom závisela na individuálním sebeobětování členů nebo byla ohrožena zajetím soukromými zájmy, které z toho může vyplývat.¹² Řešením této situace by bylo podstatným způsobem posílit sekretariát Rady finančně či personálně tak, aby část odborné práce mohl personálně převzít nebo ji zajistit externě.

C. Mezi-organizační kooperační a komunikační sítě členů Rady z řad NNO

Cílem této části zprávy je zjistit, jak funguje RVNNO z hlediska svých členů z řad NNO a jejich organizačních sítí ve smyslu *komunikačního kanálu* pro šíření informací či nastolování agendy, a identifikovat komunikační uzly, které jsou v tomto smyslu klíčové. Dále se tato část zprávy zabývá otázkou, do jaké míry členové RVNNO a jejich organizační sítě spoléhají na *alternativní mechanismy* přístupu k rozhodování o důležitých legislativních změnách, tj. nakolik využívají ve své snaze ovlivňovat zákonné a podzákonné normy prostor, který jim poskytuje Rada, a nakolik se naopak snaží Radu v tomto ohledu obcházet – ať už z hlediska spolupracujících neziskových organizací v rámci procesu obhajoby zájmů, nebo přímo v kontaktu a vyjednávání s veřejnými institucemi

Tato část analýzy se proto zaměřuje na dvě související tematické oblasti. Zaprvé, na komunikační sítě mezi neziskovými organizacemi zastoupenými v RVNNO a jejich okolím, které nám pomáhají pochopit a popsat mechanismy šíření informací a obecně vliv jednotlivých aktérů v rámci mezi-organizační komunikace. Zadruhé, na sítě spolupráce, které tyto neziskové organizace využívají při svých snahách ovlivnit stávající nebo připravované zákony či podzákonné normy. V rámci této druhé oblasti se náš zájem zaměřuje na dva konkrétní problémy: zaprvé, s jakými dalšími neziskovými organizacemi spolupracují členové RVNNO z řad neziskového sektoru při svých snahách o změnu právních norem? Jde dominantně o další členy Rady nebo o jiné typy neziskových organizací? Zadruhé, na jaké veřejné instituce nebo organizace se v této věci obrací? Odpovědi na tyto otázky nám pomohou lépe identifikovat roli RVNNO pro neziskový sektor protože budou mj. ilustrovat míru, do jaké Rada plní výhradní roli zprostředkování zájmů neziskového sektoru, a do jaké je naopak svými členy z řad NNO v tomto ohledu obcházena, resp. nevyužívána

¹¹ V parlamentu se nerovné výchozí podmínky zástupců občanů řeší tím, že za výkon funkce pobírají plat, který jim umožňuje věnovat se participaci, bez ohledu na to, kolik mají v soukromém životě peněz a volného času. Podobně politické strany jsou financovány státem, aby mohly plnit roli zástupců skupin u těch občanů, kteří nemají peníze na zaplacení své reprezentace. Poradní orgány na tomto principu obvykle nefungují, přesto je takový kritický úhel pohledu relevantní a je třeba si jej občas připomínat.

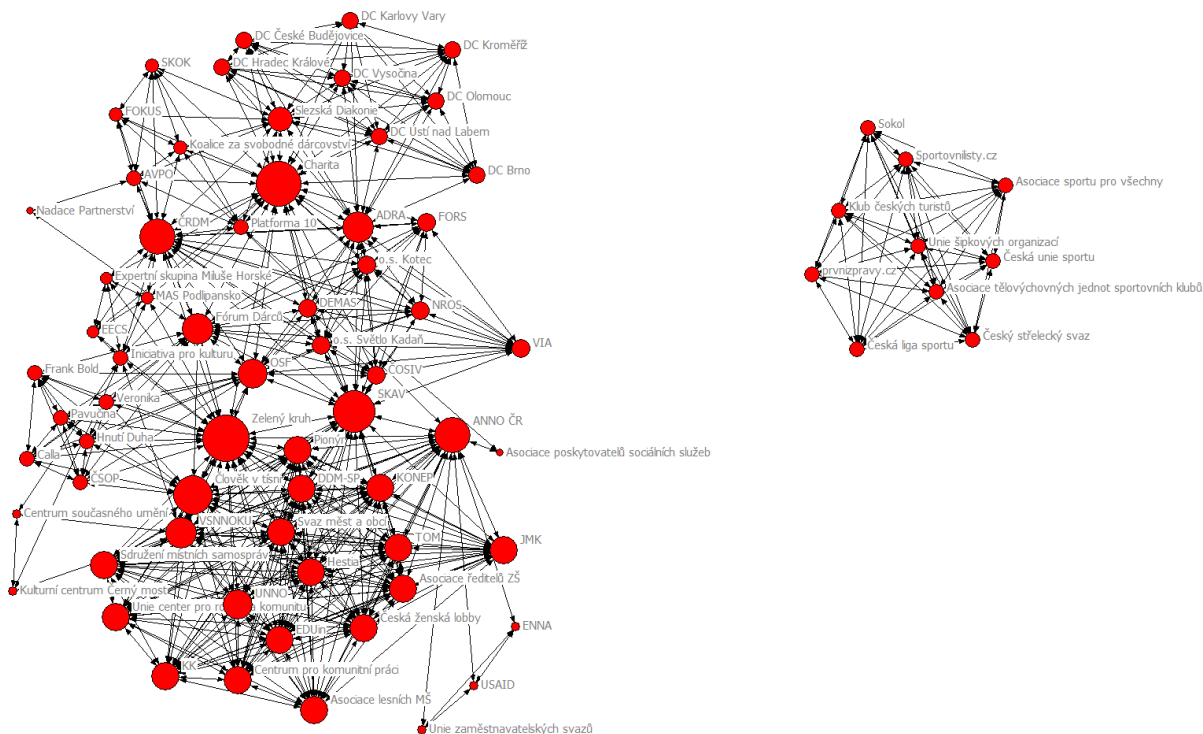
¹² Čím víc je Rada závislá na aktivitě jednotlivců, tím víc je teoreticky ohrožená tím, že budou mít příliš velký vliv a v některých momentech si Radu „přivlastní“.

C. 1 Komunikační síť členů RVNNO z řad neziskového sektoru

Neziskové organizace různou měrou koordinují svoji činnost. Nás v této části zprávy zajímá, jaké jsou vzorce komunikační výměny mezi členy Rady a dalšími neziskovými organizacemi či jinými aktéry. Jinými slovy se zde pokoušíme odpovědět na otázku, jaký mají informace z Rady potenciál šířit se mimo prostor Rady a kteří aktéři jsou pro toto šíření klíčoví.

Zjištění plynoucí z analýzy jsou následující (viz Obrázek 2). Zaprvé, navzdory tematické roztříštěnosti Rady jsou její informační síť poměrně kohezní, a celkově lze pozorovat pouze dva nespojené okruhy subjektů, které sdílejí informace se členy Rady. První - hlavní - cluster organizací se zdá zahrnovat pestrou skupinu aktérů a je složen rovněž z několika menších shluků. Konkrétně jde o shluk environmentálních aktérů (Hnutí Duha, Český svaz ochránců přírody, Calla ad.), rozvojových organizací (Demas, Adra, Fórum pro rozvojovou spolupráci) či dobrovolnických center, které jsou (spolu s dalšími) do jediné všechny propojeny důležitými brokery – tj. zprostředkujícími organizacemi, které sdílí přístup k více členům Rady, kteří s nimi konzultují nebo je informují. Těmi nejdůležitějšími informačními uzly jsou Zelený kruh, Stálá konference asociací ve vzdělávání, Charita a Asociace nestátních neziskových organizací. Jinými slovy, jsou to právě tyto organizace, které jsou středem hlavní komunikační infrastruktury využívané členy Rady pro předávání nebo naopak pro získávání informací o fungování českého neziskového sektoru. Slouží členům Rady jako zdroj informací i jako komunikační kanály pro zbytek neziskového sektoru. Druhý shluk v rámci mapování informační komunity naznačuje, že komunikace navenek Rady je segmentovaná na základě sektorové příslušnosti, a oblast sportu zde funguje víceméně autonomně. Zadruhé, tematická segmentace uvnitř prvního hlavního shluku je sice patrná, není ale nikterak převažující - tzn. že informační síť členů Rady se nerozpadají podle tematického profilu jejích členů (neplatí pouze pro oblast sportu) a nezávisí na několika málo uzlových bodech, bez jejichž přítomnosti a aktivity by se informace dále nešířila. Zatřetí, to co z analýzy přímo nevyplývá, je skutečnost zmiňovaná respondenty, a to automatické informování o činnosti Rady a současně sběr podnětů od svých členských organizací (zejména pokud se jedná o federace nebo síť neziskových organizací). Zde tedy funguje oboustranný komunikační tok. Ukazuje se tak efektivita členství střešních organizací a sítí v Radě, a to z hlediska efektivního šíření i získávání informací z neziskového sektoru. Začtvrté, v síti existuje minimum zahraničních organizací, což je ale pochopitelné zejména pokud se informační výměny měly týkat právě českého neziskového sektoru.

Obrázek 2: Komunikační síť okolo členů RVNNO



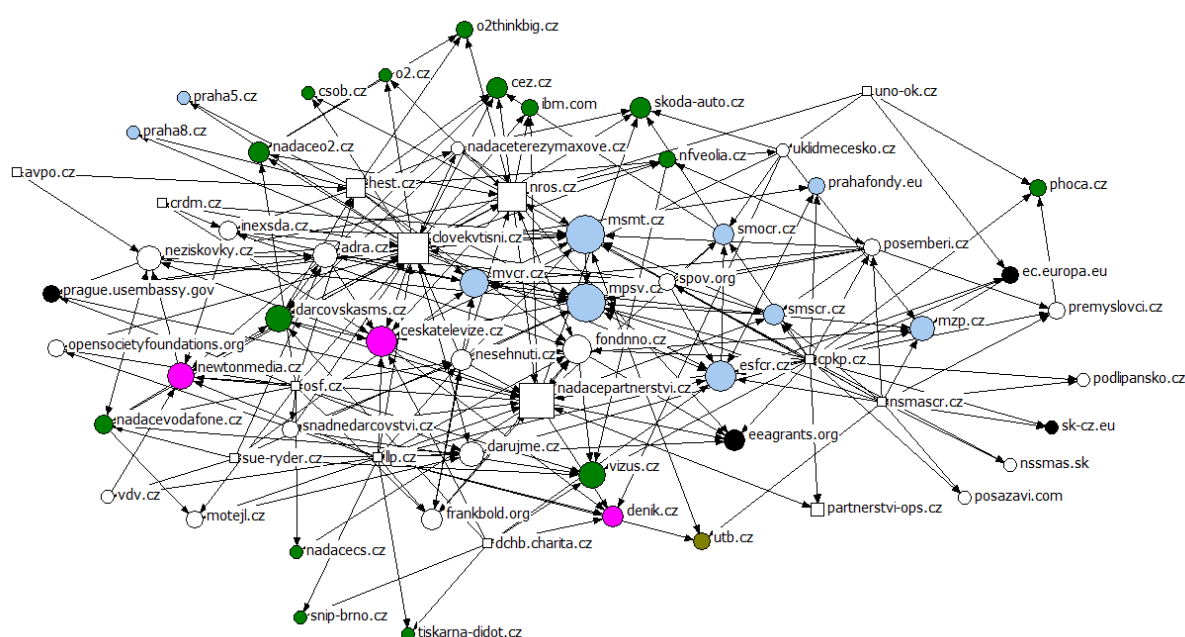
Zdroj: Rozhovory s členy RVNNO

Poznámka: Červené symboly označují aktéry, se kterými členové RVNNO udržují informační kontakt. Vazba zde označuje vazbu dvou aktérů na stejného člena RVNNO. Velikost symbolů se odvíjí od počtu jejich kontaktů s dalšími aktéry.

Dalším aspektem komunikace mezi organizacemi jsou jejich symbolické výměny a sítě. V současné době je z hlediska komunikace nezbytné prozkoumat nejen neformální mezi-organizační spolupráci založenou na osobních vztazích, ale rovněž oficiální a veřejnou strukturu jejich komunikace související s jejich mediální prezentací na Internetu. V tomto smyslu se naše pozornost zaměřuje na analýzu propojení webových prezentací členů RNNO z řad neziskového sektoru: cílem bylo analyzovat jejich strukturu, vliv a logiku vztahů. Jinými slovy: jaká míra integrace členů RNNO je patrná z jejich webových prezentací? Jaké jsou vlivné komunikační platformy a body, které je propojují? Které organizace či instituce jsou důležité pro členy RNNO? Na tyto otázky se pokoušíme odpovědět pomocí analýzy Obrázku 3. Ten opět přináší komplexní informaci jak z hlediska struktury pole vztahů mezi členy Rady a dalšími důležitými uzly, tak i o symbolickém významu konkrétních organizací či subjektů. Obecně lze říci, že síť je vysoce centralizovaná a dobře propojená, což naznačuje vztahy vzájemné spolupráce či vzájemné uznávání vlivu mezi jednotlivými subjekty v síti, která se skládá jak z neziskových organizací, tak z veřejných institucí, soukromých subjektů, a z malé části pak rovněž i médií a univerzit(y). Celkově lze říci, že jádro celé sítě tvoří kombinace neziskových organizací a veřejných politických institucí, a to navzdory faktu, že tyto instituce (včetně zahraničních) jsou v síti zastoupeny ve stejném počtu jako komerční subjekty a platformy. Toto zjištění odráží i analýza kooperačních sítí (viz dále). Klíčové (tj. nejčastěji zmiňované) jsou v tomto smyslu především weby ministerstev – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo vnitra či jejich platformy (ESF ČR). Nejvýznamnějšími neziskovými organizacemi jsou zde jak nadační subjekty (Nadace rozvoje občanské společnosti, Fond nestátních neziskových organizací, Nadace

Partnerství), tak i jednotlivé organizace (Člověk v tísni, Adra, Hestia). Podobně význam je přikládán i médiím – jde především o Českou televizi a agenturu Newton Media. Naproti tomu všechny ostatní typy aktérů zauímají spíše periferní pozice – ať už jde o komerční subjekty nebo platformy (firemní nadace atp.), či univerzitu. Jinými slovy, většina členů Rady a jejich partnerů odkazuje především zpět na organizace NNO a veřejné instituce, nikoliv např. na média, donory, či firmy. To naznačuje, že intenzivní kontakty neziskové sféry s veřejnými institucemi a politickou sférou, které jsou popsány níže, se překládají i do jejich symbolických a mediálních vztahů. Podle očekávání převládá z hlediska veřejné prezentace členů RVNNO především orientace na neziskový a veřejný sektor. Současně je z diagramu patrné, že členové Rady jsou z hlediska svého vlivu výrazně diferencováni – spíše periferní pozici z hlediska ostatních členů Rady a jejich partnerských webů zastávají Asociace veřejně prospěšných organizací, Česká rada dětí a mládeže, Charita nebo Unie nestátních neziskových organizací Olomouckého kraje.

Obrázek 3: Komunikační propojení mezi členy Rady a dalšími subjekty



Zdroj: Weby členů RVNNO

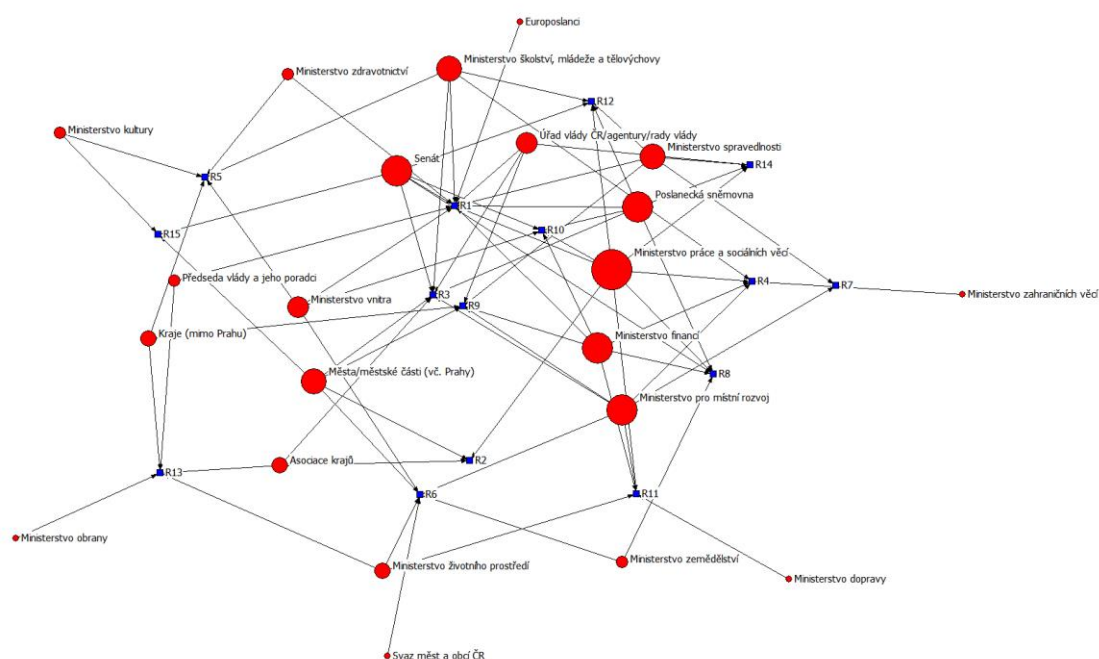
Poznámka: Fialové symboly označují weby médií, zelené symboly weby komerčních subjektů, modré weby české veřejné správy, černé weby zahraniční veřejné správy, bílé weby neziskových organizací a žluté weby univerzit. Velikost symbolů se odvíjí od počtu odkazů na jejich webovou prezentaci, které jsou uváděny na webu členů RVNNO a jejich partnerů. Vazba označuje propojení odkazem z jednoho webu na druhý web. Organizace označeny čtvercem jsou v současné době zastoupeny v Radě.

C. 2 Prosazování zájmů členů Rady ve vztahu k veřejným institucím

Jako první z hlediska analýzy mezi-organizačních vztahů se analyzujeme vazby mezi členy Rady z řad NNO k veřejným institucím. Cílem bylo zjistit, do jaké míry je členství organizací v Radě pro NNO uspokojivé ve smyslu ovlivňování legislativního a politického prostředí pro neziskový sektor, a do jaké míry pak organizace tyto organizace komunikují s veřejnými politickými institucemi za účelem aktivní změny stávající nebo připravované legislativy a podzákonných norem či standardů mimo prostor Rady samotné. Stejně tak se chceme zaměřit na komunikační kanály a mediální sítě, které členy Rady propojují se širším neziskovým sektorem a analyzovat logiku a strukturu tohoto propojení.

V prvním kroku se díváme na veškeré vazby mezi členy Rady z řad NNO a veřejnými institucemi *mimo Radu*, a to bez rozdílu toho, jestli se tyto kontakty obsahově překrývají nebo nepřekrývají s činností Rady. Strukturu těchto vztahů znázorňuje Obrázek č. 4. Ten ilustruje několik důležitých faktů. Zaprvé, všichni oslovení členové Rady za NNO udržují kontakty s veřejnými politickými institucemi i mimo jednání Rady. Z hlediska důležitosti zde jasně dominuje MPSV, které je nejčastější oslovovanou institucí ze strany členů Rady. To je následováno ministerstvy financí a pro místní rozvoj, a rovněž Poslaneckou sněmovnou. Obecně z toho vyplývá jednak směřování NNO spíše k ovlivňování exekutivních institucí, jednak důležitost finančních toků a jejich regulací z hlediska neziskového sektoru (zejména týkající se přerozdělování prostředků EU). Třetí nejdůležitější skupinu tvoří jednak ministerstva spravedlnosti a školství, a dále členové Senátu. Teprve poté následují orgány veřejné správy a samosprávy na nižších úrovních – krajích a městech a obcích, které jsou preferovány stejně silně jako ministerstva životního prostředí, zdravotnictví a další.

Obrázek 4: Spolupráce mezi členy Rady a veřejnými institucemi při ovlivňování legislativy



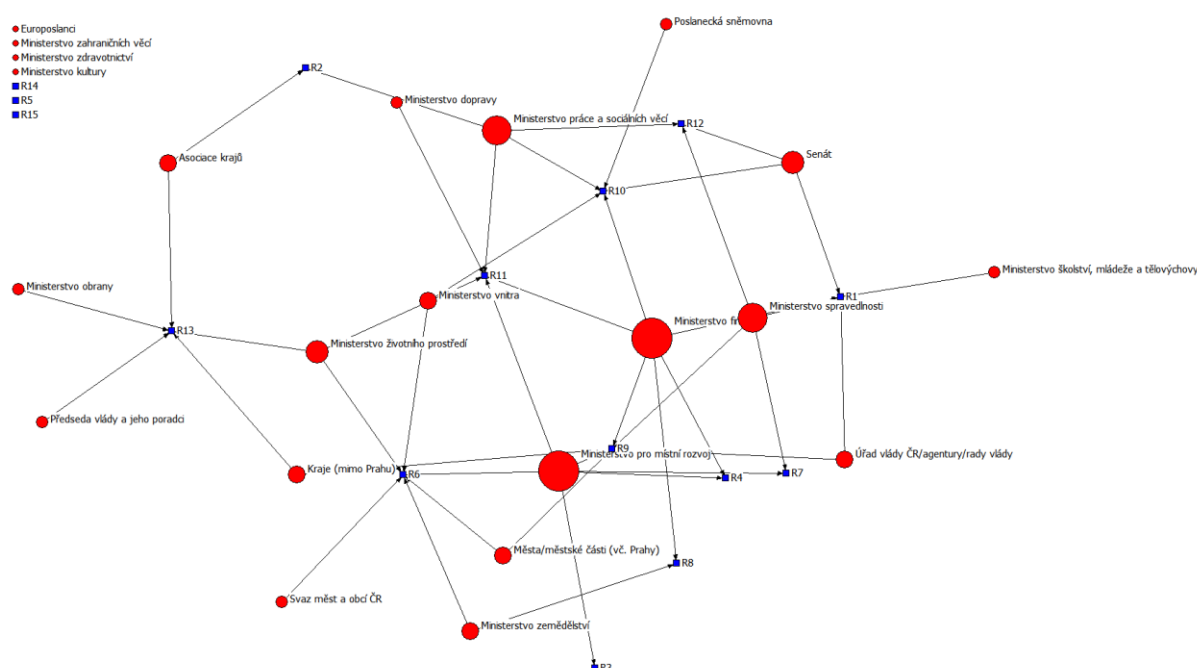
Zdroj: Rozhovory s členy RVNNO

Poznámka: Modré symboly označují anonymizované respondenty, červené pak spolupracující veřejné instituce a orgány. Velikost červených symbolů se odvíjí od počtu jejich kontaktů s NNO. Vazba označuje deklarovanou spolupráci mezi NNO a veřejnou institucí v oblasti změny legislativy nebo jiných právních norem.

Spolupráce členů RVNNO z řad NNO s veřejnými institucemi a orgány státní správy se může odvíjet od různých potřeb a témat NNO. Některá z těchto témat nemusí být např. vůbec součástí agendy, která je náplní činnosti Rady. Proto se ve druhém kroku díváme na to, do jaké míry se členové Rady snaží o spolupráci s orgány státní správy i v oblasti témat, které přímo souvisí s činností rady. Tuto síť spolupráce znázorňuje Obrázek č. 5. Ten ukazuje poněkud odlišnou strukturu než předcházející diagram a naznačuje několik důležitých věcí. Zaprvé, pouze dva členové Rady nejsou zapojení do kooperačních sítí s veřejnými institucemi, pomocí kterých se pokouší ovlivňovat legislativu a další normy v oblastech, které jsou *současně* předmětem jednání Rady. To mj. naznačuje slabší důvěru členů Rady v její možnosti přispět (efektivně) k požadovaným změnám, která se projevuje v aktivitách členů vně Rady, případně nedostatečné pokrytí specifických (tj.

neprůřezových) potřeb a nároků NNO. Z druhého, tyto nároky nejčastěji souvisí s agendami distribuce evropských fondů (Ministerstvo pro místní rozvoj) a dalšími daňovými a příbuznými tématy (Ministerstvo financí). Jinými slovy, klíčovou oblastí, ve které se členové Rady na jednání Rady příliš nespolehají, je oblast úpravy a nastavení finanční, daňové a dotační legislativy. Až poté následují agendy ministerstva spravedlnosti a ministerstva práce a sociálních věcí. Také role legislativních těles je v rámci spolupráce nad agendou Rady mnohem menší – NNO tedy spoléhají na kontakty se zákonodárci více v oblastech, které se agendy Rady týkají pouze minimálně. Konečně, ve věcech týkající se zahraničních záležitostí, kultury nebo zdravotnictví se členové Rady na státní instituce obrací výhradně v souvislosti s tématy, která se s agendou Rady nepřekrývají buď vůbec, nebo pouze minimálně.

Obrázek 5: Spolupráce mezi členy Rady a veřejnými institucemi při ovlivňování legislativy v oblasti agendy Rady



Zdroj: Rozhovory s členy RVNNO

Poznámka: Modré symboly označují anonymizované respondenty, červené pak spolupracující veřejné instituce a orgány. Velikost červených symbolů se odvíjí od počtu jejich kontaktů s NNO. Vazba označuje deklarovanou spolupráci mezi NNO a veřejnou institucí v oblasti změny legislativy nebo jiných právních norem ve věci, která se s agendou Rady překrývá alespoň z 50%.

C. 3 Spolupráce při prosazování zájmů členů Rady ve vztahu k veřejným institucím

Dalším důležitým aspektem snahy členů RVNNO o prosazování jejich zájmů je jejich spolupráce s dalšími NNO, která je inspirována snahou o změnu legislativy a dalších norem. Jinými slovy, zatímco na jedné straně členové NNO cílí na veřejné instituce a orgány státní správy, na straně druhé se rovněž pokouší o vytváření koalic a sítí uvnitř neziskového sektoru, které mají stejný cíl – změnu právních norem. Tyto sítě spolupráce

D. Doporučení

Poradní orgány jsou součástí komplexního organizačního prostředí a ke své dlouhodobé úspěšné existenci potřebují legitimitu, tj. potřebují být vnímány jako žádoucí, správné a vhodné instituce. Rada vlády pro NNO v posledních letech čelila zvýšenému tlaku ze strany stále sebevědomějších sítí a některých zastřešujících organizací NNO při plnění své koordinační role a zároveň zvýšené kritice a konfliktním situacím v souvislosti s přípravou NOZ a zákona o statutu veřejné prospěšnosti. Výsledkem je částečné zpochybnění autority rady a jejího obrazu v části neziskového sektoru, ke kterému v poslední době podle názoru některých členů rady z řad NNO dochází. Naše doporučení vychází z výsledků výzkumu a z odborné literatury a jsou vedena snahou napomoci dalšímu fungování Rady jako legitimní instituce.¹³

Při hodnocení Rady největší roli v rozhovorech hrálo to, nakolik efektivně Rada dosahuje výsledků, nakolik se řídí správnými postupy a zda vůbec představuje vhodnou organizační formu pro daný typ aktivit. Členové rady vesměs obtížně hodnotili to, nakolik efektivně Rada dosahuje výsledků – tedy nakolik je skutečně schopná svým poradním hlasem nebo iniciativou něco změnit. Připadalo jim, že do procesu tvorby veřejných politik vstupuje v různých fázích tolik aktérů, že samotné výsledky Rady se dají spolehlivě zjistit jen obtížně.

V případě organizací, jejichž výstupy se obtížně dokladují, se zaměřuje o to víc pozornosti na to, jaké postupy a mechanismy používají. To je i případ Rady, kde se v rozhovorech řada názorů týkala postupů a technik, které Rada používá. Proto se i větší část doporučení níže týká postupů a směřují ke zvýšení procedurální legitimacy Rady v očích představitelů NNO. Některá doporučení se týkají udržení již stávající osvědčené praxe, jiná změn nebo zavedení nových postupů.

1. Pokračovat ve vytváření fór pro diskusi problémů neziskového sektoru

Pro většinu členů z řad NNO není Rada jen místem kontaktu s veřejnou správou, ale i místem pro řešení problémů neziskového sektoru. Většina úředníků těmto otázkám do detailu nerozumí, proto se nemohou diskuse účastnit, a navíc výměna názorů mezi členy z řad NNO může vrhnout negativní světlo na neziskový sektor, pokud je jí rozuměno jako sporu či neschopnosti se dohodnout. Rada by měla zůstat v roli platformy, kam přichází podněty z neziskového sektoru a kde se otevírají témata pro diskusi, ale v rámci strukturovaného a časově mezeného jednání Rady není možné očekávat hlubší diskusi o těchto věcech. Proto by bylo dobré pro takovou diskusi systematicky vytvářet příležitosti jinde – například otevřené **semináře, konference, pracovní skupiny** atd., což je praxe, kterou členové hodnotí kladně, a která se již osvědčila.

2. Usilovat o širší spolupráci s akademiky

Rada zadává analýzy, z nichž vychází při svých doporučeních. Zatímco před deseti – patnácti lety byl okruh odborníků, kteří zkoumali neziskový sektor, velmi omezený, dnes je situace odlišná. Proto by Rada měla rozšířit okruh odborníků, které oslovuje. Sekretariát Rady by například mohl v konzultaci se členy rady z řad NNO, s komisí odborníků a případně i se sítěmi **vytvořit databázi externích odborníků**, vysoce kvalifikovaných zpracovávat studie na určitá témata. Takový seznam, vytvořený s předstihem, by usnadnil oslovení širšího okruhu odborníků v situaci, kdy by to bylo potřeba.

Omezený rozpočet neumožňuje sekretariátu zadávat více studií založených na sběru primárních dat a dále vede někdy k tomu, že je nucen obracet se na odborníky, kteří jsou ochotní pracovat zčásti na dobrovolné bázi, což omezuje jejich okruh a může ohrozit i kvalitu studií. Sekretariát by měl mít **navýšené prostředky**

¹³ Legitimitou máme na mysli „obecné vnímání nebo předpoklad, že činnosti organizace jsou žádoucí, správné a vhodné v rámci určitého sociálně konstruovaného systému norem, hodnot, názorů a definic“ (Suchman, 1995: 574). Například tzv. demokratická legitimita je tedy jen jednou z mnoha forem legitimacy.

pro výzkumy či analýzy. Kromě finanční stránky je při zadávání výzkumných prací třeba hledět i na časový rámec studií a zadávat je s časovým předstihem, který umožní zpracovat kvalitní studie.

Jedno z dílčích řešení nedostatku prostředků na analýzy potřebné pro kvalitní činnost Rady, je dlouhodobé **plánování spolupráce s akademickými institucemi.** Sekretariát by například mohl s předstihem 2 až 4 let zveřejnit seznam potřebných výzkumných úkolů a vyzvat odborníky, aby na tato téma podali granty ke zdrojům financování vědy a výzkumu, např. Technologická agentura ČR. Některá témata (například řešerše ze zahraničí) lze řešit prostřednictvím studentských projektů v rámci kurzů na spolupracujících katedrách.

3. Rozvíjet procedury hledání konsensu a deliberace

Z analýzy rozhovorů vyplynulo, že jednání v Radě může být i konfliktní a členové se někdy „blokují“, ale na druhou stranu koalice a názorové skupiny zde vznikají spíše ad hoc podle projednávaného tématu a celkově je snaha angažovat se hlavně ve věcech, kde je konsensus. Doporučení proto směřují do dvou rovin, obsahové a procedurální. **Rada by se měla věnovat prosazování norem se širokým a formujícím dopadem na neziskový sektor pouze tehdy, když se podaří v neziskovém sektoru vybudovat určitou shodu,** nebo se přinejmenším dostat do stavu, kdy návrh je mezi NNO dostatečně známý, byl diskutovaný, má silné obhájce a nemá silné oponenty. Jinak Rada riskuje zpochybnění své legitimacy v té části neziskového sektoru, která se cítí návrhem poškozena nebo se o něm dovídá ex post. S tím úzce souvisí procedurální doporučení: Rada by měla **přikládat zvýšený význam procedurám informování, konzultování, diskuse a přípravy materiálů** uvnitř Rady a ve vztahu k NNO.

Rada by měla např. všechny podněty na změnu legislativy zveřejňovat včas a předávat všem sítím. Na druhou stranu sítě musí mít kapacitu se tím zabývat a Rada musí mít kapacitu s nimi komunikovat (viz bod podpora sítí a síťování níže). V případě konfliktních témat by Rada neměla rozhodovat většinou. Pokud dochází ke hlasování, je třeba předem detailně promyslet i postup hlasování, který musí být průhledný. I zdánlivě nedůležité procedurální detaily mohou totiž zpochybnit legitimitu celého procesu.

Sekretariát Rady potřebuje kapacity na přípravu takových pravidel a procedur, stejně jako know-how. Z toho plyne potřeba navýšení kapacity sekretariátu (viz bod níže), případně i školení pro pracovníky sekretariátu.

4. Posílit kapacitu sekretariátu Rady

Sekretariát Rady na Úřadu vlády v malém počtu úvazků sice funguje podle řady členů zcela efektivně a profesionálně, ale již například nemůže produkovat víc materiálů do vlády, nemůže důkladněji plnit informační roli, nemůže monitorovat praxi v zahraničí, efektivněji komunikovat se sítěmi nebo systematicky vyhledávat a řešit podněty od NNO. Vzhledem k tomu, že řada členů z NNO upozorňuje na to, do jaké míry výsledky Rady záleží na osobní iniciativě a práci dobrovolných členů, by zvýšená kapacita umožnila sekretariátu Rady převzít část práce od členů.

Kromě kapacity z hlediska pracovních úvazků je třeba navýšit také finanční možnosti Rady tak, aby mohla častěji zadávat vypracování analýz externím odborníkům i zaplatit za řešeršiny a analytické práce samotným členům Rady a výborů.

5. Vytvořit systém sběru připomínek a podnětů

Rada je veřejnou správou chápána jako připomínkové místo pro oblast NNO. Rada by proto měla mít lépe promyšlené postupy, jak sbírat, zaznamenávat a vypořádávat připomínky od NNO.

6. Udržet stávající kvalitní procedury a dále je zlepšovat

Rada by se měla stále zaměřovat na procedurální stránku věci. Dbát na ni ne proto, že je to z úředního hlediska správné, ale proto, že to je způsob spravedlivého a otevřeného jednání se všemi zúčastněnými aktéry (a zároveň i důležitý symbol těchto hodnot navenek). Konkrétně:

- (a) procedury hlasování předem promyšlené a oznámené, vyhovující účelu hlasování,
- (b) procedury nominací předem promyšlené a oznámené,
- (c) zápisy z jednání Rady včasné,
- (d) v zápisech ale i v návrzích materiálů vždy zaznamenat opoziční názory,
- (e) hledat včas společné mechanismy, jak řešit sporná místa, aby se předešlo přerůstání konfliktů v Radě i mimo ni,
- (f) informace o chystaných věcech rozesílat včas a rozvinout systém informování, např. i ve spolupráci se sítěmi,
- (g) sekretariát Rady by neměl příliš brzy a příliš silně zaujímat jednoznačné stanovisko, měl by vytvořit prostor pro ventilování všech názorů (viz pořádání seminářů, konferencí apod.)

Tyto prvky jsou pro veřejnou správu v ČR stále spíše cizí, ale v neziskovém sektoru mají řadu proponentů a jsou považovány za součást hodnot občanské společnosti a občanské participace. Proto by bylo přínosem, kdyby Rada pro NNO v tomto směru byla v souladu s hodnotami občanské společnosti a zároveň fungovala v rámci možností osvětově i ve vztahu k veřejné správě.

7. Zamyslet se nad složením Rady vzhledem k relevantním typům NNO

Pokud je cílem uchovat Radu jako nadresortní poradní orgán, pak se osvědčila současná taktika **ukotvení Rady při Úřadu vlády** i taktika složení členů Rady z různých oblastí činnosti NNO. Je třeba při tom zůstat, tj. tak, aby mezi členy nevznikla početnější skupina z jedné oblasti. Ve chvíli, kdy je zástupců víc, umožňuje skupinová dynamika razantnější rozvíjení dané oblasti. To se však netýká členů z resortů. Analýza meziorganizačních vazeb ukázala, že členové Rady z řad NNO využívají pro prosazování svých požadavků přímo souvisejících s tématy projednávanými na Radě i přímé kontakty na instituce veřejné správy, zejména MMR a MF. Pokud bychom tedy chtěli posílit váhu Rady, je třeba se zaměřit na docházku vysokých úředníků nebo většího počtu úředníků právě z těchto ministerstev. Za úvahu by stálo rovněž posílení agendy související s těmito ministerstvy ve vztahu k neziskovému sektoru, přičemž se velmi často jedná o problematiku daní či čerpání evropských prostředků.

Příklon k ryze expertnímu pojetí Rady, který nastal v roce 2012 a který byl patrně pokusem ukončit rostoucí napětí a nespokojenost některých členů nebo představitelů NNO s rolí a způsobem fungování rady, nevidíme jako přesvědčivě řešení. Zaprvé, důraz na ryzí expertízu v podobě specializované profese v podstatě není možný, protože „expertíza“ většiny členů je ve skutečnosti spíše expertízou založenou na zkušenosti. Jestliže se však expertíza členů odvíjí od jejich zkušeností s NNO, pak **je nutné se při výběru členů zamýšlet nad tím, jaké typy zkušeností (a s nimi názorů, problémů, potřeb) jsou v neziskovém sektoru v ČR relevantní a potřebují zastoupení v radě**. Ať již proto, aby spolu v tradici pluralismu v rámci Rady soupeřily a vyvažovaly se, nebo aby v tradici deliberativní demokracie měly možnost zaznít na společném jednání, být vyslyšeny a zváženy.

Máme různá kritéria, která by se mohla stát základem pro takové úvahy. Nevhodnější podle nás je kombinace oblastí činnosti NNO (sport, environmentální ochrana, děti a mládež apod. dle ICNPO), hlavní funkce (servisní, advokační apod.) a případně i převažujícího typu financování. Vytvoření takové typologie již nebylo součástí zadání. Je třeba, aby se Rada na klíčových dimenzích shodla a začlenila to do statutu.

Šíře a vyváženost perspektiv zahrnutých při jednání Rady je důležitým zdrojem legitimacy Rady. Nejde v žádném případě o podnět k tomu, aby Rada začala znovu plnit „koordinační“ roli ve vztahu k neziskovému sektoru. Vycházíme z toho, že široká a vyvážená přítomnost důležitých hledisek v Radě je nutná pro vytváření kvalitních rad a tím pro legitimní fungování orgánu. Kromě toho mohou jasně daná a konsensuální kritéria pro výběr členů Rady přispět i ke zlepšení tzv. legitimacy na vstupu, tj. z pohledu míry zapojení důležitých subjektů do rozhodovacího procesu.

8. Zavést zastupitelné členství v Radě i pro členy z řad NNO

V Radě pro NNO existuje selektivní systém zastupování členů. Zatímco členové z řad veřejné správy mají své stálé zástupce a dokonce i tito mohou nakonec mít v Radě pouze zástupce, členové z řad NNO jsou v Radě nezastupitelní a pouze ve výběrech mohou ve výjimečných případech písemně pověřit zástupce. Praxe v jiných poradních orgánech vlády na Úřadu vlády se mezi sebou liší, není jednotný úzus. Ty, kde je zastupování povoleno, mají tuto možnost pro všechny členy bez rozdílu. Z hlediska rovného přístupu ke členům v Radě doporučuji sjednotit pravidla tak, aby platila stejně pro členy ze státní správy a z NNO. Z hlediska flexibility a zohlednění toho, že členství je vykonáváno v kontextu mnoha jiných pracovních povinností členů, bych doporučila sjednotit praxi směrem k možnosti nechat ze zastupovat. Přestože členové z řad NNO jsou experti, nedá se říci, že jsou jediní experti. Bylo by na jejich odborném posouzení a osobní odpovědnosti, zda zástupce, kterého za sebe vyšlou a písemně pověří, je či není schopen je v jejich roli zastoupit.

9. Podpořit sítě a síťování

Od Rady se v některých případech očekává, že bude bodem kontaktu mezi neziskovým sektorem a veřejnou správou. Jde zejména o připomínkování legislativy, informování NNO a nominace zástupců NNO. Tím se nastoluje otázka vztahu mezi Radou jako „vrcholným“ orgánem pro neziskový sektor na straně veřejné správy a národními sítěmi jako „vrcholnými“ orgány neziskového sektoru. Analýza mezi-organizačních sítí v oblasti jak komunikace, tak i prosazování zájmů jasně naznačuje, že síť neziskových organizací přináší mnohé výhody z hlediska šíření i získávání informací v rámci neziskového sektoru, tak i z hlediska prosazování jeho zájmů, kdy jsou sítě vyhledávanými partnery při snahách (alespoň stávajících) členů RVNNO o změnu legislativy nebo podzákonných norem

Vzhledem k tomu, že neexistuje jedna zastřešující platforma neziskového sektoru (a podle řady členů to ani není možné či žádoucí), jedním z řešení by bylo založit při Radě výbor, který by zprostředkoval kontakt mezi vrcholnými sítěmi a Radou. Zde by mohly vstoupit do fungování Rady důležité všeoborové a oborové sítě - v neposlední řadě ty, o kterých z analýzy komunikačních vazeb víme, že fungují jako alternativní kanály prosazování věcí (ANNO ČR, Zelený kruh). Výbor by neměl za úkol koordinovat neziskový sektor nebo jakkoli řídit sítě, ale vytvořit platformu pro systematickou komunikaci mezi Radou a sítěmi, které všechny nemohou být členy Rady, i mezi sítěmi navzájem. Vznikl by prostor, kde by se koordinoval postup Rady a sítí v dohodnutých oblastech. Úkoly výboru by bylo nutné vyjednat se sítěmi a jasně je odlišit od samosprávných a samoregulačních činností sítí směřujících dovnitř neziskového sektoru. Výbor by se skládal ze členů Rady a představitelů sítí.

10. Zvážit koordinaci mezi RVNNO a jinými poradními orgány s relevancí pro NNO

Jak jsme napsali ve zprávě, některé oblasti činnosti NNO jsou pravděpodobně částečně řešeny i v rámci jiných poradních orgánů vlády (např. lidská práva, rovnoprávnost žen apod.). Navrhujeme zvážit a případně vytvořit způsob, jak se navzájem informovat a v případě nosných společných témat koordinovat postup.

Seznam literatury

- Brown, M. B. (2008). „Fairly Balanced: The Politics of Representation on Government Advisory Committees“, *Political Research Quarterly*, 61 (4): 547-560.
- Čada, K., Ptáčková, K. (2012). „Possibilities and limits of collaboration between science and NGOs in the Czech Republic“, *Journal of Cleaner Production*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2012.07.039> (cit. 2. 6. 2015).
- European Economic and Social Committee (2010). EU national economic and social councils and similar institutions. Brussels: “Visits and Publications” Unit, EESC-2010-21-EN.
- European Economic and Social Committee (2014). The involvement of NGOs in national economic and social councils and in programming Structural Funds at national level - Report. Brussels: “Visits and Publications” Unit, EESC-2014-87-EN.
- Kubik, J. (2000). „Between the State and Networks of „Cousins“: The Role of Civil Society and Noncivil Associations in the Democratization of Poland“. In Bermeo, N., Nord P. (eds), *Civil Society Before Democracy. Lessons from Nineteenth-Century Europe*. New York, s. 181 – 207.
- Mansfeldová, Z., Nalecz, S., Priller, E., Zimer, A. (2004). „Civil Society in Transition: Civic Engagement and Nonprofit Organizations in Central and Eastern Europe after 1989“, In Zimer, A., Priller, E. (eds.), *Future of Civil Society: Making Central European Nonprofit Organizations Work*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, s. 99 - 119.
- Meier, D. (2014). „Interest representation in Germany“, *Journal of Public Affairs*, 14 (1): 22–30.
- Osborne, M. (2004). „Making the most of the best: Formulating a knowledge management strategy for a government advisory body“, *Australian Journal of Public Administration*, 63 (3): 43-52.
- Ritchey, M., Nicholson-Crotty, S. (2015). „'Blue Ribbon' Commissions, Interest Groups, and the Formulation of Policy in the American States“, *Policy Studies Journal* 43 (1): 70 – 92.
- Salamon, L., S. Sokolowski et al. (2004). *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Volume II. Kumarian Press, Inc.
- Scholten Peter (2009). „The coproduction of immigrant integration policy and research in the Netherlands: the case of the Scientific Council for Government Policy“, *Science and Public Policy*, 36 (7): 561–573.
- Stöckelová, T. (2008). *Biotechnologizace: legitimita, materialita a možnosti odporu*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Stone, D. (1998). *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*. London: Cass.
- Suchman, M. C. (1995). „Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches“, *Academy of Management Review* 30 (3): 571 – 610.
- Valterová, A. (2009). „Pluralismus a korporativismus: využitelnost klasických modelů zájmové politiky jako rámce pro teoretický výzkum“, *Středoevropské politické studie* 11 (4): 267 – 283.
- Van Damme, J. Brans, M., Fobé, E. (2011). “Balancing Expertise, Societal Input and Political Control in the Production of Policy Advice. A comparative study of education councils in Europe.” *Halduskultuur – Administrative Culture* 12 (2), 126-145.
- Zimmer, A., Priller, E. (eds.) (2004). *Future of Civil Society: Making Central European Nonprofit Organizations Work*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.