

Univerzita Karlova v Praze
Fakulta humanitních studií
Katedra studií občanské společnosti



Diplomová práce
**Formování a povaha vztahů mezi neziskovými
organizacemi a státem**
Případová studie Meta, o.p.s.

Bc. Natálie Richterová

Vedoucí práce: Mgr. Magdalena Šťovíčková Jantulová

Praha 2018

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala samostatně a s použitím pramenů a literatury řádně citovaných a uvedených v seznamu literatury. Práci jsem nevyužila k získání jiného nebo stejného titulu.

Souhlasím s tím, že tato diplomová práce může být zveřejněna v elektronické knihovně FHS UK a může být využita i jako studijní text.

V Praze dne 19. 6. 2018

Poděkování

Ráda bych poděkovala vedoucí mé práce Mgr. Magdaléně Šťovíčkové Jantulové za její vstřícnost, trpělivost, cenné rady a připomínky poskytnuté při jejím vedení. Rovněž bych ráda poděkovala zaměstnancům Meta, o.p.s. za umožnění realizace výzkumu, věnovaný čas a poskytnuté informace, bez nichž by tato práce nemohla vzniknout.

Abstrakt

Cílem této práce je popsat charakter vztahu mezi neziskovou organizací a státem. Práce je případovou studií neziskové organizace Meta o. p. s., působící v oblasti integrace cizinců, zaměřující se na problematiku vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem. Práce se zabývá vývojem vztahů, funkcemi, které organizace vůči státu v těchto vztazích plní a vlivem vztahů se státem na cíle a rozvoj organizace. Dále se soustředí na přetrvávající bariéry bránící navazování a rozvoji těchto vztahů. Vztahy mezi Meta o. p. s. a státem jsou sledovány na jednotlivých úrovních veřejné správy (celostátní, krajské, obecní). Práce sestává z celkem 4 částí. V teoretické části jsou představena základní teoretická východiska, jimiž jsou modely vztahů mezi státem a neziskovou organizací a funkce neziskových organizací ve společnosti. V další části je představena metodologie a zvolená strategie výzkumu, jíž je případová studie. V empirické části práce je sledován vývoj a charakter vztahů na jednotlivých úrovních veřejné správy a vliv těchto vztahů na cíle a rozvoj organizace. V závěru jsou představena zjištění výzkumu, včetně zjištěných předpokladů a příležitostí přispívajících k rozvoji těchto vztahů.

The goal of this paper is to describe the relationship between a non-governmental organisation and the government. The paper is a case study of the non-governmental organization Meta o.p.s. which works in the field of integrating foreigners and focuses on the issue of educating pupils who speak various mother tongues. The paper deals with the development of relationships, the roles within these relationships the organization fulfils with regards to the government, and the influence these relationships with the government have on the organization's goals and development. Furthermore, the paper focuses on the persisting barriers which prevent these relationships from being created and developed. The relationships between Meta o.p.s. and the government are observed on individual levels of the public administration (national, regional, municipal). The paper consists of 4 parts. The theoretical part introduces basic theoretical starting points, namely models of relationships between the government and non-governmental organizations, and the roles fulfilled by non-governmental organizations in the society. The next part presents the methodology and chosen strategy of the research, i.e. case study. The empirical part monitors the development and nature of the relationships on individual levels of the public administration, and the influence these relationships have on the organization's goals and development. The conclusion contains the findings of the research, including the discovered preconditions and opportunities which contribute to the development of these relationships.

Klíčová slova: neziskový sektor, nestátní nezisková organizace, veřejná správa, spolupráce, integrace cizinců, žák s odlišným mateřským jazykem

Obsah

ÚVOD	1
1 TEORETICKÁ ČÁST	3
1.1 Vývoj vztahů mezi státem a neziskovým sektorem	3
1.2 Funkce neziskových organizací	4
1.3 Vztahy mezi státem a neziskovým sektorem v oblasti poskytování služeb.....	6
1.4 Modely vztahů mezi státem a neziskovou organizací.....	9
1.4.1 D. Young a tři modely vztahů mezi státem a neziskovou organizací.....	10
1.4.2 A. Najam a model 4C	11
1.4.3 J. Coston a typy spolupráce mezi státem a neziskovou organizací	12
1.4.4 L. Salamon a H. Anheier a teorie sociálních počátků.....	14
1.4.5 Z. Kolarič a modely fungování sociálního státu	15
1.4.6 Další modely vztahů	16
1.4.7 Srovnání modelů vztahů	17
1.4.8 Vymezení spolupráce.....	19
1.5 Vztahy mezi státem a neziskovým sektorem v České republice po roce 1989.....	21
1.6 Funkce neziskových organizací v České republice.....	25
1.7 Vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem v České republice.....	27
1.7.1 Společenská situace	27
1.7.2 Legislativní situace	29
1.7.3 Financování.....	31
1.7.4 Neziskové organizace zabývající se integrací cizinců	32
2 METODOLOGICKÁ ČÁST	34
2.1 Výzkumný problém a výzkumné otázky.....	34
2.2 Výzkumná strategie a technika sběru dat.....	35
2.2.1 Případová studie.....	35
2.2.2 Metody sběru dat	36
2.2.2.1 Polostrukturované rozhovory	37
2.2.2.2 Analýza dokumentů	38
2.2.2.3 Zúčastněné pozorování.....	40
2.3 Výběr případu.....	41
2.3.1 Kritéria výběru případu.....	41
2.3.2 Představení případu.....	43
2.4 Analýza dat.....	44
2.5 Hodnocení kvality výzkumu	45
2.6 Etika výzkumu	47
3 EMPIRICKÁ ČÁST	49
3.1 Vztahy neziskové organizace a státu na celostátní úrovni	49
3.1.1 Vztahy s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy	49
3.1.1.1 1. období (2004–2007).....	50
3.1.1.2 2. období (2008–2010).....	52
3.1.1.3 3. období (2011–2013).....	55
3.1.1.4 4. období (2013–2016).....	60
3.1.1.5 5. období (2016 –).....	65
3.1.1.6 Bariéry navázání a rozvoje spolupráce	69
3.1.2 Vztahy s ostatními ministerstvy.....	72
3.1.2.1 Ministerstvo práce a sociálních věcí	73

3.1.2.2	Ministerstvo vnitra	74
3.1.2.3	Bariéry navázání a rozvoje spolupráce	76
3.2	Vztahy neziskové organizace a státu na krajské úrovni	77
3.2.1	Působení organizace v krajích	77
3.2.2	Rozdíly v charakteru vztahů mezi kraji	78
3.2.3	Vztahy s krajem hlavního města Prahy	80
3.2.3.1	Bariéry navázání a rozvoje spolupráce	84
3.2.4	Vztahy v mimopražských krajích	86
3.2.4.1	Projekt krajských multiplikátorů	87
3.2.4.2	Činnosti organizace v krajích	88
3.2.4.3	Krajské úřady	91
3.2.4.4	Bariéry navázání a rozvoje spolupráce	96
3.3	Vztahy neziskové organizace a státu na úrovni obcí	99
3.3.1	Působení organizace na úrovni obcí	99
3.3.2	Funkce organizace na úrovni obcí	103
3.3.3	Bariéry navázání a rozvoje spolupráce	109
3.4	Vliv vztahů se státem na cíle a rozvoj organizace	114
3.4.1	Změna cílové skupiny	114
3.4.2	Změna právní formy	116
3.4.3	Profesionalizace a komercializace	116
3.4.4	Změna financování	122
4	ZÁVĚR	125
5	PRAMENY A LITERATURA	141

ÚVOD

Po roce 1989 dochází v České republice k řadě významných změn, které se projeví mimo jiné prudkým rozvojem neziskového sektoru. Po více než 40 letech útlumu jeho existence zde v průběhu 90. let dochází k jeho obnovování. Neziskový sektor hledá a postupně ustavuje své postavení a roli ve společnosti. Stává se jedním z hybatelů společenského života, vedle trhu a státu. Zároveň vyvstává otázka, jak se budou vyvíjet jeho vztahy se státem. Ten v důsledku rozvoje neziskového sektoru ztrácí svou dosavadní roli monopolního zajišťovatele potřeb občanů. Vztahy mezi neziskovým sektorem a státem procházejí v průběhu 90. let několika etapami (Vajdová, 2004), od podpory až po jistý antagonismus. K jejich určité stabilizaci dochází až na konci 90. let (Frič, 2001; Neumayr et al., 2007; Vajdová, 2004). V této době začíná docházet k nárůstu vztahů a kooperace mezi státem a neziskovým sektorem (Neumayr et al., 2007).

V současnosti, tedy po více než 25 letech formování vztahů mezi státem a neziskovým sektorem v novém kontextu, vyvstává otázka, jaké jsou tedy jejich vzájemné vztahy a jak se stát staví k otázce spolupráce s neziskovými organizacemi. Zatímco v západních zemích lze sledovat v průběhu 90. let prudký nárůst interakcí mezi neziskovým sektorem a státem (Najam, 2000; Coston, 1998), je zřejmé, že v České republice bude v důsledku odlišného historického vývoje stav odlišný.

Tato diplomová práce si klade za cíl popsat na příkladu vybrané neziskové organizace charakter vzájemných vztahů mezi státem a neziskovou organizací. Zaměřuje se na vývoj vztahů, funkce, které organizace vůči státu v těchto vztazích plní, vliv těchto vztahů na cíle a rozvoj organizace a na přetrvávající bariéry bránící navazování a rozvoji těchto vztahů. Vztahy mezi státem a neziskovou organizací jsou sledovány na jednotlivých úrovních veřejné správy (celostátní, krajské, obecní).

Diplomová práce je případovou studií neziskové organizace Meta o.p.s. působící v oblasti integrace cizinců. Meta o.p.s. je organizací servisního typu, založenou v roce 2004 zaměřující se na vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem. Nad rámec své servisní funkce se organizace rovněž zasahuje o změny vzdělávacího systému, tak aby lépe reagoval na vzdělávací potřeby těchto žáků. Za tímto účelem se Meta o.p.s. dlouhodobě snaží rozvíjet vztahy s veřejnou správou.

Práce je rozdělena do čtyř částí. První z nich je teoretická část práce. Ta představuje rešerši odborné literatury týkající se vztahu neziskového sektoru a státu. Představuje modely

vztahů mezi státem a neziskovou organizací a funkce neziskových organizací ve společnosti. Dále je zde popsán vývoj vztahů mezi státem a neziskovým sektorem v České republice po roce 1989 a kontext problematiky vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem. Druhou část představuje metodologická část práce, kde je představena případová studie jako výzkumná strategie. Dále jsou zde popsány metody sběru dat, strategie výběru případu, analýza dat, limity a etické aspekty výzkumu. V třetí části jsou prezentována zjištění výzkumu. Tato část je rozčleněna do celkem čtyř kapitol. První tři kapitoly se věnují vztahům neziskové organizace na jednotlivých úrovních veřejné správy (celostátní, krajské, obecní). Čtvrtá kapitola se popisuje vliv vztahů se státem na cíle a rozvoj organizace. V závěru pak dochází k představení zjištění jednotlivých částí, včetně identifikovaných příležitostí a předpokladů pro rozvoj vztahů mezi státem a neziskovou organizací.

Tato práce nabízí vhled do problematiky vztahů neziskové organizace a státu a jejich charakteru a do přetrvávajících bariér ve formování těchto vztahů.

1 TEORETICKÁ ČÁST

1.1 Vývoj vztahů mezi státem a neziskovým sektorem

Od 90. let je možné pozorovat prudký nárůst interakcí mezi neziskovými organizacemi a státem (Najam, 2000; Coston, 1998). To souvisí s rostoucím významem role neziskového sektoru. Po útlumu sociálního státu v 80. letech, ke kterému došlo ve většině západních zemí, roste význam i počet neziskových organizací. Neziskový sektor reaguje na potřeby občanů a poskytuje služby do té doby poskytované státem, nebo reaguje na nově vzniklé potřeby občanů, které dosud stát nedokázal rozeznat. Tento vývoj má tedy souvislost i s rostoucí diferenciací společnosti a nárůstem rozdílnosti potřeb občanů. Podle Zimmer (2006) neziskový sektor začíná být čím dál tím více považován za adekvátní řešení krize sociálního státu a v evropských zemích se začíná prosazovat trend sázející na pluralismus při zajišťování sociálních služeb.

Role, jež byla do 90. let přisuzována státu a jeho veřejné politice (sociálnímu státu), tedy zabezpečování sociálních potřeb občanů, je čím dál tím více nyní spojována i s neziskovými organizacemi (Rymsza, Zimmer, 2004). Najam (2000) přičítá rostoucí význam neziskových organizací nejen jejich zvyšujícímu se počtu, ale i skutečnosti, že samotní představitelé veřejné správy začínají nahlížet na neziskové organizace jako na možné partnery při realizaci veřejné politiky.

Ze strany státu začínají být reflektovány možné přínosy ze spolupráce s neziskovým sektorem. Obecně lze považovat za přínosy spolupráce veřejného sektoru a soukromého sektoru zvýšení množství a druhu nabízených statků, jejich efektivnější poskytování a přenos rizika (Jetmar, Pilný, Peková, 2012). Veřejnému sektoru to umožňuje využívat znalosti a odbornost soukromého sektoru a produkovat více veřejných statků a služeb. Podle Younga (2000) důvodem, proč stát preferuje jako poskytovatele neziskový sektor před komerčními subjekty je, že jej vnímá jako důvěryhodnější. Jelikož neziskové organizace nemají za cíl generovat zisk, nehrozí, že za tímto účelem budou snižovat kvalitu služeb. Pro stát to tak znamená i menší výdaje na následnou kontrolu a monitoring poskytovaných služeb.

Jak již bylo řečeno, tento nárůst interakcí mezi státem a neziskovým sektorem je typický pro západní státy. V České republice lze hovořit s jistotou pouze o tom, že zde v 90. letech, podobně jako dříve v těchto státech, dochází k prudkému nárůstu počtu

neziskových organizací (Frič, 2000). Jak je tento vývoj vnímán ze strany státu a jak se stát staví k otázce spolupráce s neziskovým sektorem, bude ukázáno v kapitole 1. 5 Vztahy mezi státem a neziskovým sektorem v České republice po roce 1989.

1.2 Funkce neziskových organizací

Pro porozumění roli, kterou neziskové organizace ve vztahu ke státu mohou zastávat, budou v této kapitole představeny jednotlivé funkce, které neziskové organizace ve společnosti vykonávají.

Podle Boris (2006) jsou neziskovým organizacím přisuzovány různé funkce v závislosti na tom, z jaké perspektivy je jejich činnost nahlížena. Podobně je tak i tomu při posuzování jejich vztahu se státem. Ekonomické teorie chápou navazování vztahu se státem jako důsledek selhání jednotlivých sektorů a vysvětlují jej teoriemi selhání trhu/státu/neziskového sektoru. Politologické teorie naproti tomu chápou jejich existenci jako prostor pro občanskou participaci a nástroj pro tlumočení požadavků státu prostřednictvím advokační činnosti a lobbingu. Interdisciplinární přístupy přicházejí zase s jinými vysvětleními – např.: Putnam (1993) je považuje za zdroj sociálního kapitálu.

Frič a Bútorá (2005) rozlišují pět funkcí neziskového sektoru. Jedná se o servisní funkci, inovační funkci, funkci ochrany práv a sociální změny, expresivní a školící funkci, komunitní a demokratizační funkci. Servisní funkce spočívá v zajišťování služeb. Podle Salamona et al. (2000) poskytují neziskové organizace zejména veřejné nebo kolektivní služby, jejichž zajišťování není atraktivní pro trh a které z nějakého důvodu nezajišťuje stát. Výhodou jimi nabízených služeb jsou podle Salamona et al. (2000) jejich vysoká kvalita, uplatňování rovného přístupu, efektivita a specializovanost. Inovační funkce neziskových organizací spočívá v tom, že přicházejí s novými řešeními a reagují na nově vzniklé a dosud neřešené situace. Neziskové organizace mají schopnost riskovat a nést rizika související se zaváděním dosud neověřených postupů (Frič a Bútorá, 2005). Podle Salamona et al. (2000) mají neziskové organizace předpoklady stávat se pionýry v nejrůznějších oblastech, identifikovat neřešené problémy a přicházet s návrhy pro jejich řešení. V rámci funkce ochrany práv a sociální změny se od neziskových organizací očekává, že budou usilovat o prosazování změn v politice státu či ve společnosti. Neziskové organizace umožňují lidem se sdružovat a podílet se na prosazování společenských změn (Frič a Bútorá, 2005). Ve vztahu ke státu tak činí prostřednictvím advokační činnosti a lobbingu. Prostřednictvím nich se zapojují do politického procesu, zprostředkovávají své požadavky a usilují o dosažení politické nebo společenské změny (Salamon et al., 2000). Expresivní a školící funkce

neziskových organizací spočívá v tom, že poskytují svým členům prostor pro sebevyjádření. Lidé jejich prostřednictvím mohou vyjadřovat nejrůznější zájmy (náboženské, etnické, kulturní, ideologické aj.) (Frič a Bútor, 2005). Podle Salamona et. al (2000) jsou stěžejní pro vyjádření pluralismu a diverzity společnosti. Komunitní a demokratizační funkce neziskových organizací tkví v tom, že dávají možnost projevu pluralitních názorů, zájmů a tradic ale zároveň dokážou lidi sjednocovat a posilovat jejich smysl pro solidaritu a komunitu. Neziskové organizace pomáhají rozvíjet sociální kapitál, jak o něm hovoří Putnam (1993), posilují důvěru a reciprocitu, což vede k posílení vztahu ke komunitě a společnosti jako celku a pocitu odpovědnosti vůči nim. Podněcují zájem občanů participovat na veřejné politice a posilují jejich suverenitu a sebevědomí (Salamon et al. 2000).

Jak bylo ukázáno, neziskové organizace mají bezesporu řadu rozmanitých funkcí. Pro účely této práce bude stěžejní jejich servisní funkce, funkce ochrany práv a sociální změny (dále bude využíváno označení „advokační funkce“) a funkce inovační. Z hlediska vztahu se státem se totiž tyto funkce jeví jako klíčové. V servisní funkci bude možné sledovat, jaké služby organizace poskytuje, zda doplňuje nabídku služeb zajišťovaných státem a jestli a případně jak ji stát v této její činnosti podporuje. V advokační funkci bude možné sledovat, zda se organizace snaží nějak ovlivňovat veřejnou politiku státu, jaké k tomu volí prostředky a jak je to ze strany státu přijímáno. Inovační funkce pak bude sledována v tom, zda organizace přichází s novými službami či způsoby řešení problematiky. Za předpokladu že ano, bude zjišťováno, jak jsou tyto návrhy přijímány ze strany státu a zdali dochází k jejich adaptaci do veřejné politiky. Expresivní a školící funkce směřuje spíše k členům organizace a není z hlediska vztahu se státem významná. Podobně tak komunitní a demokratizační funkce vede k budování určitých kvalit ve společnosti, avšak není v tomto ohledu relevantní.

1.3 Vztahy mezi státem a neziskovým sektorem v oblasti poskytování služeb

Pro porozumění vzniku vztahů mezi státem a neziskovým sektorem je potřeba ukázat, za jakým účelem se tyto vztahy formují. Pro stát, i pro neziskovou organizaci, jsou tyto vztahy spjaty s určitými výhodami, které je motivují navazovat spolupráci. Zároveň tyto vztahy s sebou pro obě strany přinášejí určitá rizika, která je od ní mohou odrazovat. Představena je zde spolupráce státu a neziskové organizace v oblasti poskytování služeb, která je nejčastější formou spolupráce (Young, 2000).

Weisbrodova (1977) teorie selhání státu vychází z toho, že stát poskytuje své sociální služby na základě poptávky občanů, přičemž při rozhodování, jaké služby bude poskytovat, se řídí potřebami mediánového voliče. V důsledku toho zůstávají potřeby části občanů neuspokojeny. Young (2000) využívá tuto teorii k vysvětlení existence neziskového sektoru. Neziskový sektor podle něj vzniká s cílem uspokojit potřeby těch občanů, jejichž potřeby jsou státem přehlíženy.

Salamon (1995) už v polovině 90. let přichází s pojetím vztahu mezi státem a neziskovou organizací jako partnerství, kde stát poskytuje finanční zdroje a neziskové organizace za ně realizují služby. Tento vztah je oboustranně výhodný. Salamon (1995) se opírá o fenomén tzv. černého pasažéra, kdy u veřejných statků, které jsou nedělitelné a nevylučitelné ze spotřeby, může docházet k problémům přimět všechny, kdo službu využívají, se na ní finančně spolupodílet. Neziskovým organizacím v tomto ohledu chybí efektivní prostředky pro dosažení, a tak je spolupráce se státem, který má v tomto ohledu účinnější prostředky, pro ně tedy výhodná.

Jak uvádí Smith a Gronbjerg (2006), delegování poskytování části služeb na neziskový sektor, má pro stát a neziskový sektor přínosy, avšak je spjato i s náklady. Přínosem pro stát je umožnění nabízet specializovanou službu, aniž by musel angažovat vlastní zaměstnance. Dochází tak k snížení výdajů, stát nemusí najímat nové státní zaměstnance, jejichž nábor je složitým a zdlouhavým procesem (podobně jako jejich propouštění). Nemusí také řešit náročný přesun zaměstnanců z jedné pozice na druhou. Umožňuje mu pružně reagovat na nově identifikované potřeby a nároky příjemců služby a měnit její financování. Stát navíc může využívat dobré obeznámenosti neziskových organizací s potřebami dané skupiny a s jejím prostředím. Také se zbavuje části své zodpovědnosti, neboť ta je v očích občanů přenesena do jisté míry na neziskovou organizaci jako zprostředkovatele služby. Podle Coston (1998) je pak pro stát rovněž přínosem, že v důsledku zvýšení efektivity služeb

a jejich rozsahu dochází k posílení jeho vlastní legitimacy. Podle Coase (1988, in Young, 2000) rovněž i cena pracovní síly může být v soukromém sektoru nižší než ve státním sektoru, což pro stát znamená další úsporu.

Naopak nákladem je pro stát nutnost realizovat výběrové řízení a vytvořit struktury pro financování a monitoring projektu. Rovněž musí pravidelně sledovat kvalitu služeb, zda služba plní svůj účel a jestli bylo dosaženo požadované změny. Pro tento účel musí vyčlenit zaměstnance a finanční prostředky, které mohou chybět jinde. Dále je nevýhodou, že si nemůže připsat všechny zásluhy, neboť pro občany není role státu v zajištění služby příliš viditelná. V důsledku toho může stát mít problém s obhájením svých výdajů (Smith a Gronbjerg, 2006).

Podle Smithe a Gronjerga (2006) přínosem této spolupráce je pro neziskové organizace zajištění financování jejich aktivit, i když jen na omezenou dobu. Dále si díky jednání se státními orgány neziskové organizace osvojují manažerské dovednosti. Spolupráce rovněž přispívá k zviditelnění organizace a zvýšení její legitimacy v očích veřejnosti. Zároveň dává neziskovým organizacím příležitost zapojit se do politického procesu a prosazovat svou agendu.

Na druhé straně, státní financování zároveň může oslabovat důvěru v neziskovou organizaci a její nezávislost. Spravování státních grantů je velmi náročná činnost a zejména v případě malých neziskových organizací a organizací bez předchozí zkušenosti může přesahovat časové i personální kapacity organizace. Samotné podávání grantů je pak složitým procesem a vyžaduje od neziskové organizace sledovat veškeré politické dění odehrávající se v dané oblasti, aby byla schopna předvídat jeho budoucí vývoj a dokázala na něj reagovat. Pokud stát automaticky neprodluhuje grant, znamená to další práci při přípravě žádosti o jeho obnovení. Stát může také neziskové organizace obcházet, pokud začne poskytovat příspěvky přímo klientům služby. Může docházet k tomu, že se nezisková organizace bude více zaměřovat na kontrolu výdajů než na kvalitu poskytovaných služeb. Neziskové organizace mají tendenci měnit své vnitřní struktury a přizpůsobovat je potřebám státu, ale tyto změny struktur mohou být na překážku dlouhodobému rozvoji, plánování a vnitřní komunikaci v organizaci. Neziskovým organizacím rovněž hrozí, že v důsledku jejich snahy o zajištění udržitelnosti a finančních zdrojů může docházet k odsouvání poslání a účelu organizace na druhou kolej (Smith a Gronbjerg, 2006). Rovněž Coston (1998) uvádí, že spolupráce se státem je pro neziskovou organizaci spjata s rizikem ztráty autonomie a odchýlení se od mise organizace. Podle Coston (1998) jsou si neziskové organizace těchto rizik vědomy, a proto některé z nich jakoukoliv spolupráci se státem odmítají, nebo pečlivě hlídají její intenzitu, aby nezasahovala do realizace jejich poslání.

Esman a Uphoff (1984) v souvislosti s tím identifikují pět stupňů intenzity vazby mezi státem a neziskovou organizací. Tato škála vztahů zahrnuje autonomii, slabé propojení, středně silné propojení, silné propojení a direkci. Na jedné straně tak stojí maximální nezávislost neziskové organizace, kde neprobíhají žádné interakce mezi organizací a státem a na druhé straně pak stojí intenzivní spolupráce, jež se vyznačuje velkým množstvím interakcí, odehrávajících se na řadě úrovní. Zde je pak třeba rozlišit dvě formy tohoto vztahu – silné propojení a direkci. Zatímco v případě silného propojení má nezisková organizace možnost se do procesu plánování poskytování služeb a nastavování veřejné politiky aktivně zapojovat, v direktivním vztahu je nezisková organizace řízena státem a je v pozici pouhého realizátora jeho politiky.

1.4 Modely vztahů mezi státem a neziskovou organizací

Tématu vztahu neziskového sektoru a státu se věnuje řada autorů – Young (2000), Najam (2000), Coston (1998), Salamon a Anheier (1998), Kolarič (1999). První modely snažící se vysvětlit podobu vztahů mezi státem a neziskovou organizací vznikají koncem 90.let. Reagují na potřebu systematictěji popsat povahu těchto vztahů, která do té doby byla zkoumána jen na úrovni jednotlivých případů. Ačkoliv každý z autorů (Najam, 2000; Coston, 1998; Young, 2000; Kolarič, 1999; Salamon a Anheier, 1998) přichází s odlišným vysvětlením vzájemných vztahů, shodují se na tom, že vztah mezi neziskovou organizací a státem je mnohvrstevnatý. V důsledku toho lze v každém státě identifikovat vícero podob těchto vztahů. Vliv na jejich podobu má samozřejmě prostředí, v němž se formují. Podle Salomona a Anheiera (1998) je jejich podoba určena „*stupněm kulturní a etnické heterogenity společnosti, výší výdajů státu na sociální zabezpečení, stupněm celkového ekonomického rozvoje, povahou právního systému a národní tradicí role státu a rozsahem státních institucí.*“ (Salamon a Anheier, 1996, s. 33) Všechny níže představované modely vztahů představují ideální typy, přičemž žádný z těchto typů se v realitě ve své čisté podobě nevyskytuje (Rymusza, Zimmer, 2004). Navíc nejsou schopny zohlednit ostatní faktory ovlivňující podobu vztahů, které identifikovali Salamon a Anheier (1996). Jedná se například o legislativní kontext v daném státu. Ten upravuje právní formy neziskových organizací a jejich vztah ke státu. Má tedy vliv na výslednou podobu vztahu. Navzdory zmíněným nedostatkům tyto modely dokážou přispět k porozumění povaze vztahů mezi státem a neziskovou organizací. Každý z nich vychází z určité teoretické perspektivy, což je nutné brát v potaz při práci s nimi.

Jak říká Clark (1992 in Najam, 2000), neziskové organizace mají v podstatě jen 3 možnosti vztahů vůči státu: být vůči státu v opozici, spolupracovat s ním nebo snažit se jej reformovat. Podle Clarka (1992 in Najam, 2000) však neziskové organizace nemohou stát ignorovat. Naproti tomu Najam (2000) je přesvědčen, že mezi státem a neziskovou organizací skutečně nemusí existovat žádný vztah a to tehdy, kdy se stát a neziskové organizace rozhodnou navzájem si nezasahovat do oblasti svého působení.

1.4.1 D. Young a tři modely vztahů mezi státem a neziskovou organizací

Young (2000) ve svém přístupu vychází z ekonomických teorií. Opírá se například o Weisbrodovu (1977) teorii selhání státu, která říká, že v důsledku zaměření se státu na potřeby pouze mediánového voliče zůstávají vždy potřeby části občanů neřešeny. Selhání pramení z heterogenity populace. Young (2000) identifikuje celkem tři modely vztahů (suplementární, komplementární, konfrontační). Podle Younga se jednotlivé druhy vztahů vyskytují ve všech západních státech, ale liší se poměrem, v němž jsou zde zastoupeny. Podobně jako Salamon a Anheierem (1998) i Young (2000) přiznává význam historickému vývoji a kulturnímu kontextu. Současná podoba vztahů mezi státem a neziskovým sektorem je výsledkem historického vývoje, v jehož průběhu se vztahy mezi oběma sektory proměňovaly.

Suplementární model vztahu vzniká tehdy, kdy neziskové organizace poskytují služby, v jejichž zajišťování stát selhává. Jedná se o vztah nepřímé úměry, kdy čím méně se stát v poskytování služeb angažuje, tím větší je role neziskového sektoru v zajišťování služeb i jejich financování. Naopak pokud stát začne vystupovat aktivněji, význam neziskového sektoru začíná slábnout.

Komplementární model je označení vztahu, kde neziskový sektor a stát fungují jako partneři při zajišťování potřeb občanů. Stát zde zpravidla poskytuje finanční prostředky na realizaci služeb, které zajišťují neziskové organizace. Podle Younga (2000) se jedná o model vztahu pozorovatelný zejména v sektoru sociálních služeb. Stát zde využívá obeznamenosti neziskového sektoru s potřebami občanů a prostředí a zároveň pomáhá eliminovat efekt tzv. černého pasažera. Jedná se o vztah přímé úměry, kdy výdaje i množství služeb poskytovaných státem a neziskovým sektorem jsou navzájem k sobě v přímém vztahu. V tomto vztahu je podle Younga (2000) důležité věnovat pozornost postavení neziskové organizace. Může se totiž jednat o vztah rovnocenný směřující ke skutečnému partnerství, ale i naopak o nerovnocenný vztah s výraznou dominancí státu.

Konfrontační model je označením vztahu, kde neziskové organizace tlačí na stát, aby provedl změny ve své veřejné politice, aby lépe zohledňovala potřeby občanů. Cílem advokační činnosti je přitáhnout pozornost státu i veřejnosti k otázkám, které nejsou uspokojivě řešeny a přimět stát k provedení změn. V rámci konfrontačního vztahu stát rovněž vykonává kontrolu nad činností neziskových organizací. Dohlíží, aby nebyly zneužívány pro soukromé cíle a aby dodržovaly principy neziskovosti. Problém nastává,

pokud má stát tendenci příliš zasahovat do jejich činnosti a omezovat jejich advokační činnost.

Ačkoliv podle Younga (2000) lze nalézt mezi státy určité podobnosti ve skladbě vztahů, na jejich výslednou podobu mají vliv i další faktory. Podle Younga se jedná například o přístup státu k neziskovému sektoru, tedy zda jej chápe jako rovnocenného partnera či zda k němu přistupuje z pozice své převahy. Roli má i forma spolupráce s neziskovou organizací, zda probíhá formou grantů nebo formou smluvního vztahu. Young (2000) upozorňuje, že při smluvním vztahu stát může vnímat neziskovou organizaci jen jako dodavatele služby, od něhož vyžaduje naprostou poslušnost a neakceptovat tak například její snahy o advokační činnost.

Slabinou Youngova modelu je zaměření se jen na servisní neziskové organizace. Nepokrývá tak celé spektrum neziskových organizací. Podle Rymszy a Zimmer (2004) nezohledňuje jiné role neziskových organizací a je tak aplikovatelný jen na část neziskového sektoru. Za silnou stránku Youngova modelu lze naopak označit to, že se ve svém rozlišení opírá o ekonomické teorie vzešlé z výzkumů neziskového sektoru. Další jeho silnou stránkou je, že analyzuje proměny vztahů mezi státem a neziskovým sektorem v průběhu času a v rozdílných politických prostředích (Rymsza a Zimmer, 2004). Feiock a Andrew (2007) označují za slabinu Youngova modelu skutečnost, že nedokáže zachytit celou škálu vztahů, které mezi státem a neziskovou organizací mohou vznikat a jejich komplexnost. Z toho důvodu tak přicházejí s podrobnějším rozlišením komplementárního vztahu, jak bude ukázáno níže.

1.4.2 A. Najam a model 4C

Najamova (2000) typologie vztahů mezi státem a neziskovým sektorem vychází z institucionálních teorií. Stát i neziskový sektor jsou v jeho pojetí chápány jako dva samostatné institucionální sektory s vlastními motivacemi a preferencemi. „*Každý institucionální aktér má určité cíle a rovněž určité strategie pro jejich dosažení*“ (Najam, 2000, s. 383). Také ve své typologii využívá dvě proměnné – cíl a strategii pro dosažení cíle. Na základě toho, zda jsou cíle a strategie státu a neziskové organizace shodné nebo rozdílné, rozlišuje Najam 4 druhy vztahů – kooperace, kooptace, komplementarita, konfrontace.

- Kooperace – nezisková organizace a stát mají stejný cíl a stejné strategie pro jeho dosažení
- Konfrontace – nezisková organizace a stát mají rozdílné cíle a rozdílné strategie pro jejich dosažení

- Komplementarita – nezisková organizace a stát mají stejný cíl, ale rozdílné strategie pro jeho dosažení
- Kooptace – nezisková organizace a stát mají rozdílné cíle, ale stejné strategie pro jejich dosažení

Kooperace je vztahem, kdy se na základě sdílení hodnot stát a nezisková organizace uchylují k určité míře koordinace aktivit. Naproti tomu vztah konfrontace vzniká tam, kde buď stát nebo nezisková organizace považuje cíle či strategie druhé strany za neetické. Komplementární vztah se vyznačuje tím, že stát i nezisková organizace sdílí stejné cíle, ačkoliv volí pro jejich dosahování jiné strategie. Je typický pro situace, kdy stát nenabízí všechny potřebné služby, ty tak začne poskytovat nezisková organizace. Kooptace je pak vztahem, kdy se stát nebo nezisková organizace snaží změnit druhou stranu ke svému obrazu a přesvědčit ji o svých cílech. Může mít podobu vzájemné manipulace, otevřené konfrontace či zpochybňování cílů druhé strany. Určitým pozitivním přínosem může být získání kritičtějšího náhledu na vlastní cíle. Zpravidla se jedná o přechodný vztah, který postupem času vyústí do některého z ostatních vztahů (Najam, 2000).

Najam chápe politiku jako trvale tvořivý proces, v němž se střetávají cíle, zájmy a zdroje jednotlivých aktérů. Vztahy mezi státem a neziskovými organizacemi představují pak dynamický dialog, kde obě strany hájí své cíle a prostředky, které jsou někdy v souladu a někdy si konkurují.

Podle Rymszy a Zimmer (2004) je nevýhodou Najamova modelu nedostatečné zakotvení v existujících teoriích. Zatímco Youngův model (2000) vychází z ekonomických teorií, vysvětluje důvody vzniku neziskových organizací, tak Najamovu modelu chybí dostatečné teoretické zakotvení. Jeho výhodou naproti tomu je, že zohledňuje advokační funkci neziskových organizací.

1.4.3 J. Coston a typy spolupráce mezi státem a neziskovou organizací

Coston (1998) identifikuje celkem pět faktorů, jež ovlivňují podobu vztahu mezi státem a neziskovým sektorem. Faktory, které mají vliv na podobu vztahu, jsou podle Coston (1998): akceptace institucionálního pluralismu ze strany státu, podoba vazby mezi státem a neziskovou organizací, rovnocennost postavení, stupeň formálnosti a politika státu vůči neziskovým organizacím. Na jejich základě Coston (1998) rozlišuje celkem osm modelů vztahů. Tři z nich představují určitou podobu konfliktního vztahu. Jedná se o druh vztahu,

kdy stát odmítá institucionální pluralismus a v důsledku toho zapojení neziskových organizací. Pět z těchto vztahů pak představují určitou formou spolupráce, přičemž od sebe navzájem se liší svou intenzitou. Tento model vztahů je ze všech uvedených modelů nejpodrobnější a představuje vhodný nástroj pro zkoumání intenzity komplementárního vztahu mezi státem a neziskovou organizací.

V rámci konfliktních modelů vztahu rozlišuje Coston (1998) tyto tři vztahy: represe, rivalita, konkurence. Ty se vyznačují tím, že stát se obává ztráty moci a postavení a v důsledku toho je jeho postoj k neziskovému sektoru odmítavý až nepřátelský. Vztah represe vzniká tehdy, kdy stát odmítá existenci neziskového sektoru a z pozice svého vlivu se snaží zcela omezit aktivity neziskových organizací. Rivalita je vztahem, kdy stát má tendenci zasahovat do činnosti neziskových organizací. Rovněž může mít podobu nedůsledného poskytování potřebné služby. V důsledku toho jsou neziskové organizace nepřímo nuceny, aby se o jejich zabezpečení postaraly. Vztah konkurence nastává tehdy, kdy stát vnímá neziskovou organizaci jako svého konkurenta v soutěži o moc či zahraniční finanční zdroje a má tedy tendenci s ní soupeřit. Určitým přínosem může být, že vzájemná konkurence vede ke zkvalitňování a větší efektivitě poskytovaných služeb.

Dalších pět druhů vztahu se vyznačuje uznáním neziskového sektoru ze strany státu a různou mírou jeho ochoty s nimi spolupracovat. Stát si uvědomuje, že neziskové organizace mohou přispět k zvýšení nabídky služeb a jejich efektivnosti. Podle míry intenzity tohoto vztahu rozlišuje Coston (1998): smluvní vztah, vládu třetí strany, součinnost, komplementaritu, spolupráci. Smluvní vztah představuje pragmatický model vztahu, kde stát deleguje výkon části aktivit na neziskové organizace, ale ponechává si svou dominantní roli. Tento vztah skýtá pro neziskovou organizaci riziko, že kvůli zajišťování služeb pro stát se odvrátí od své vlastní agendy a cílů. Vláda třetí strany se podobá smluvnímu vztahu, ale neziskové organizace jsou zde částečně zapojeny do rozhodování o poskytovaných službách. Stát se je pak snaží podporovat formou různých půjček, ručení apod. Vztah součinnosti se vyznačuje tím, že stát a nezisková organizace spolupracují tím, že spolu sdílí informace. Stát získává informace z praxe od neziskových organizací pro přípravu svých projektů a využívá odborníky z neziskového sektoru jako své konzultanty. Vztah komplementarity a vztah spolupráce se vyznačují tím, že si v něm stát i nezisková organizace uvědomují komparativní výhodu druhé strany, uznávají ji a využívají ji pro lepší poskytování služby. Na straně neziskové organizace je to její specializovanost a znalost prostředí, na straně státu je to pak určité expertní vědění. Vztah komplementarity se vyznačuje tím, že se jedná o vztah nijak neformalizovaný. Zpravidla dochází ke sdílení informací a zdrojů, společná akce (např.: formou projektu) nastává výjimečně. Vztah

spolupráce¹ se ve srovnání se vztahem komplementarity vyznačuje větší mírou formálnosti. Rovněž se jedná o silnější druh vazby. V tomto vztahu kromě sdílení informací a zdrojů dochází i ke vzniku společné akce (např.: společný projekt), což zároveň logicky vyžaduje jistou míru formalizace vztahu. Od navázání spolupráce s neziskovou organizací si stát slibuje, že napomůže k dosažení větší citlivosti a odpovědnosti programu.

Přínos modelu Coston (1998) spočívá v tom, že si všímá, že vztahy spolupráce mezi státem a neziskovou organizací mohou nabývat různé intenzity a že role, jež v nich organizace plní se do značné míry odvíjí od rovnocennosti postavení se státem.

1.4.4 L. Salamon a H. Anheier a teorie sociálních počátků

Salamon a Anheier (1998) se zabývají příčinami rozdílné podoby neziskového sektoru v jednotlivých státech. Pro vysvětlení využívají teorii sociálních počátků. Tato teorie rozdíly v podobě neziskového sektoru vysvětluje tím, že jednotlivé státy prošly odlišným sociálním, politickým a historickým vývojem. Salamon a Anheier (1998) racují se dvěma základními proměnnými – velikostí neziskového sektoru poskytujícího služby a výší sociálních výdajů státu. Na základě těchto dvou proměnných identifikují čtyři modely vztahů mezi státem a neziskovými organizacemi – liberální, sociálnědemokratický, korporativistický a etatistický model. Liberální model se vyvinul v zemích se silnou střední třídou, která odmítá další růst sociálního státu a sociální služby zde začíná zajišťovat rozsáhlý neziskový sektor. Sociálnědemokratický model vzniká ve státech se silným sociálním státem. Jedná se o státy se silnou dělnickou třídou, která si vynutila vysoké sociální zabezpečení ze strany státu. Neziskový sektor je v těchto státech relativně slabý a nezaměřuje se na poskytování služeb, ale působí v oblasti kultury, politiky či zájmové oblasti. Korporativistický model vzniká ve státech s tradičně silným postavením neziskového sektoru. Neziskový sektor si vyžaduje zapojení do rozhodování státu a ten je zvyklý s ním úzce spolupracovat. Etatistický model je model, který se vyskytuje ve státech se slabým sociálním státem, kde je však relativně malý neziskový sektor. Sociální zabezpečení je zde záležitostí firem a rodiny.

Podle Rymczy a Zimmer (2004) je silnou stránkou Salamonova a Anheierova modelu zdůraznění, že podoba neziskového sektoru je ovlivněna více faktory a vztahy mezi státem a neziskovým sektorem jsou v každém státě výsledkem určitého historického vývoje. Za

¹ Coston (1998) zde sice využívá označení „collaboration“, který zde překládám jako „spolupráce“. Avšak jak bude níže ukázáno, aby zde nedocházelo k záměně pojmů, pro vztah nejvyšší spolupráce mezi neziskovou organizací a státem bude upřednostňován termín „partnerství“.

slabinu naopak považují, že model sice vysvětluje vývoj podoby vztahů, ale jeho využitelnost v praxi je jen minimální a také nemá žádný významnější přínos pro porozumění tomu, jak se tyto vztahy budou dále vyvíjet. Zde se nabízí příležitost pro exkurzi do podobného modelu Espinga Andersena (1990). Ten obdobně jako Salamon a Anheier (1998) rozlišuje sociálně-demokratický režim, liberální režim a konzervativní režim (jež je ekvivalentem korporativistického modelu). Na rozdíl od nich se však věnuje i dopadům jednotlivých režimů na fungování neziskového sektoru. Liberální režim nutí neziskové organizace k profesionalizaci, marketizaci a důrazu na efektivitu. Sociálně-demokratický režim vede k marginalizaci role neziskových organizací ve společnosti, protože většinu služeb zajišťuje sám stát. Konzervativní režim poskytuje neziskovým organizacím privilegované postavení, ale vede k jejich byrokratizaci a ztrátě jejich úzkého kontaktu s prostředím a klienty. Podobně jako Youngův model (2000) se model Salamona a Anheiera (1998) vyznačuje zaměřením téměř výhradně jen na servisní neziskové organizace.

1.4.5 Z. Kolarič a modely fungování sociálního státu

Kolarič (1999) rozlišuje celkem pět modelů fungování sociálního státu: liberální model, konzervativně-korporátní model, sociálnědemokratický model, křesťanský model a státně-socialistický model.

Model sociálního státu pak předurčuje, jakou roli bude mít v daném státu neziskový sektor. Liberální model přisuzuje stěžejní roli trhu, který nabízí rozsáhlé množství služeb poskytovaných na komerční bázi. Pro občany, kteří si nemohou tyto služby dovolit, zde existují služby zajišťované neziskovými organizacemi. Stát se svými institucemi pak představuje jakousi „poslední záchrannou síť“ pro tu část občanů, kteří propadli sítem neziskových a tržních organizací. Podle Kolarič (1999) je zde dostatečný prostor pro rozvoj neziskových organizací, neboť stát ani trh neposkytují služby v dostatečné míře. Neziskové organizace mají zajištěné financování z prodeje svých služeb. Sociálně demokratický model je režimem, kde připadá ústřední role v poskytování služeb státu. V důsledku rozsáhlého sociálního státu, který se snaží sám zajistit občanům všechny potřebné služby, neziskové organizace působí jen v okrajových nebo vysoce specializovaných oblastech. Jejich úloha v tomto režimu spočívá především v advokační činnosti a kontrole státu. Financování činnosti neziskových organizací je zde vícezdrojové (dotace, dary, členské příspěvky). Konzervativně-korporátní model se podobá liberálnímu modelu, neboť i zde je stěžejní role přiřknuta trhu. Na rozdíl od liberálního modelu je zde ale výraznější role státu, který do fungování trhu a poskytování služeb zasahuje. Zároveň stát ve spolupráci s neziskovým

sektorem zajišťuje služby pro tu část občanů, kteří si je nejsou schopni zajistit na trhu sami. Neziskové organizace jsou svým financováním hodně závislé na dotacích od státu, což je nutí se profesionalizovat, aby mohly konkurovat státem nabízeným službám. Katolický model přisuzuje klíčovou roli rodině a příbuzenstvu. Pokud ti nejsou schopni zajistit potřeby svých bližních, existují zde sítě neziskových organizací (zejména církevních) zajišťujících potřebné služby. Stát zasahuje jen tehdy, kdy si občan není schopen zajistit služby v rodině, od neziskových organizací či trhu. Neziskové organizace jsou financovány z prodeje svých služeb a darů. Státně-socialistický model je režimem, kde je role státu zcela dominantní. Od sociálně-demokratického modelu se liší tím, že nepřipouští existenci samostatného soukromého sektoru. Stát má monopol na poskytování všech služeb občanům. Jedná se o model, který fungoval v socialistických státech, tedy i u nás před rokem 1989. Neziskový sektor mohl fungovat pouze v zájmové oblasti, ale i zde byl podřízen kontrole komunistické strany. Financování neziskových organizací je zde vícezdrojové.

Přínos modelu Kolarič (1999) spočívá v tom, že zohledňuje režim fungování sociálního státu v socialistických režimech. Dává tak tušit, jaká byla výchozí pozice neziskového sektoru v postsocialistických státech. Podobně jako typologie Salamona a Anheiera (1998) se zaměřuje na fungování sociálního státu a neziskového sektoru v daném státě jako celku, nezaměřuje se na jednotlivé vztahy, které se zde mezi neziskovým sektorem a státem mohou vyvíjet. Jednotlivé modely tak představují určitou výchozí strukturu pro formování vztahů mezi státem a jednotlivými neziskovými organizacemi. Podobně jako model Salamona a Anheiera (1998) i model Kolarič (1999) predikuje, v jakých oblastech budou neziskové organizace v daném státu nejčastěji působit. Za další přínos modelu Kolarič (1999) lze označit, že si všímá, z jakých zdrojů je neziskový sektor v daném režimu financován a jaké nároky daný režim klade na neziskové organizace z hlediska jejich profesionalizace.

1.4.6 Další modely vztahů

Jak již bylo zmíněno, tyto typologie nejsou jedinými. Spolu s rostoucím zájmem o vztahy dochází k vzniku dalších typologií (Brinkerhoff, 2002; Feiock a Andrew, 2007; Osborne a McLaughlin, 2014). Přínos typologie Feiocka a Andrewa (2007) spočívá v tom, že podobně jako Coston (1998) rozlišují v rovině spolupráce vícero druhů vztahů, na základě intenzity spolupráce a povahy vztahu. Rozlišují tak: koordinaci aktivit, dotování služeb, smluvní vztah a partnerství. Dokládá to nutnost rozlišovat ve spolupracujícím vztahu mezi neziskovou organizací a státem více rovin vztahu na základě podobnosti či odlišnosti cílů,

míry koordinace aktivit, rovnocennosti postavení a náhledu státu na neziskovou organizaci – zda je vnímána jako partner či jen dodavatel služeb apod.

1.4.7 Srovnání modelů vztahů

Všichni uvedení autoři se shodují, že vztahy mezi státem a neziskovým sektorem nabývají různých podob. To je dáno tím, že se tyto vztahy formují na úrovni jednotlivých aktérů. V každém státě lze tak v různém poměru identifikovat zpravidla všechny modely vztahů. Mezi modely vztahů, mezi neziskovým sektorem a státem jednotlivých autorů, lze vysledovat řadu odlišností. Autoři se liší v náhledu na to, jaké jsou důvody vzniku tohoto vztahu, významu rovnocennosti vztahů, vnímání advokační role, druhu a počtu proměnných určujících podobu vztahu, možnosti souběhu vícero druhů vztahů, přirozenosti konfrontačních vztahů, chápání jednotlivých druhů vztahů.

Autoři se liší v tom, jaký význam přiřkládají rovnocennosti vztahů mezi státem a neziskovou organizací. Coston (1998) rozlišuje dva odlišné vztahy (komplementární vztah, součinnost) na základě toho, zda je či není stát a nezisková organizace v rovnocenném postavení a jestli mezi nimi panuje rovnováha sil. Young (2000) sice ve své typologii takto výrazně nerozlišuje, ale dodává, že v případě komplementárního vztahu je vždy potřeba věnovat pozornost tomu, jestli je vztah rovnocenný či zda zde panuje výrazná dominance státu. Naproti tomu Najam (2000) nepovažuje rovnováhu sil ve vztahu mezi státem a neziskovou organizací za příliš důležitou. Za podstatné však považuje, zda hrozí zneužití tohoto postavení některou ze stran, ať už státem nebo neziskovou organizací.

Odlišné je i chápání advokační role neziskové organizace u jednotlivých autorů. Najam (2000) a Coston (1998) ji chápou jako funkci neziskové organizace a odmítají ji ztotožnit s jedním modelem vztahu, neboť se v určité podobě může vyskytovat u každého ze jmenovaných vztahů. Naproti tomu Young (2000) ji ztotožňuje pouze se vztahem konfrontačním. Zároveň připouští, že nezisková organizace může vůči státu působit ve vícero vztazích, advokační role v podobě konfrontačního vztahu se může vyskytovat paralelně s komplementárním či suplementárním vztahem.

Autoři se liší i v tom, jaké množství proměnných používají pro určení podoby vztahu. Young (2000), Najam (2000), Salamon a Anheier (1998) a Kolarič (1999) pracují jen se dvěma proměnnými. Naopak Coston (1998) využívá pět proměnných.

Otázkou je, nakolik jednotlivé přístupy akceptují, že vztah mezi státem a neziskovou organizací může mít více rovin vztahu. Podle Younga (2000) může nezisková organizace vystupovat vůči státu ve všech výše zmiňovaných vztazích (komplementární, suplementární,

konfrontační). Nezisková organizace může paralelně poskytovat služby, které stát nenabízí, zajišťovat služby financované státem a zároveň prosazovat změny ve státní veřejné politice. Naproti tomu Coston (1998) tuto možnost nepřipouští, vztahy mezi neziskovou organizací a státem jsou podle ní buď konfliktní, nebo spolupracující. Jejich souběh není možný, neboť se odvíjí od akceptace institucionálního pluralismu ze strany státu. Ten je buď akceptován, nebo neakceptován, což určuje charakter vztahu k neziskovému sektoru.

Autoři se liší i v názoru na to, nakolik považují konfliktní vztah mezi státem a neziskovou organizací za přirozený. Všichni zde uvedení autoři, kteří se věnují jednotlivým vztahům mezi státem a neziskovou organizací (Coston, 1998; Najam, 2000; Young, 2000) rozlišují vztah, který lze označit za konfrontační či dokonce konfliktní. Je otázkou nakolik jej považují za přirozený. Například Najam (2000) jej odmítá považovat za přirozený. Podle něj je konfrontační vztah důsledkem odlišných cílů a strategií státu a neziskového sektoru, kdy se jedna ze stran začne cítit ohrožená, což vede ke konfliktu. Rovněž podle Younga (2000) konflikty mezi vládou a neziskovou organizací vznikají jako důsledek odlišných pohledů na to, co společnost potřebuje. Zatímco stát má tendenci hájit zájmy většiny, nezisková organizace zpravidla hájí práva menšinových skupin společnosti. Stát pak tlak na prosazení změn může chápat jako ohrožení zájmů většiny společnosti, což vede ke konfliktu. Coston (1998) rozlišuje mezi konfliktním a konfrontačním vztahem. Konfliktní vztah se vyznačuje tím, že neakceptuje existenci neziskového sektoru a nelze jej tak považovat za přirozený. Naproti tomu konfrontační rovinu vztahu, v podobě advokační činnosti, považuje Coston (1998) za přirozenou a domnívá se, že se v určité podobě může vyskytovat u každé formy spolupracujících vztahů.

Ukazuje se, že rozdíly panují mezi autory i v chápání jednotlivých vztahů. To lze ilustrovat na vnímání komplementárního vztahu. Komplementární vztah zahrnují do svých modelů Coston (1998), Najam (2000) i Young (2000). Jak však Najam (2000) uvádí, zatímco Coston (1998) i Young (2000) vnímají tento vztah jako partnerství mezi státem a neziskovými organizacemi, založené na financování jimi poskytovaných služeb, tak Najam (2000) považuje otázku financování za podružnou. Podle něj v rámci komplementárního vztahu může být financování služeb zajištěno, jak státem, tak samotnými neziskovými organizacemi. Provádí syntézu suplementárního a komplementárního vztahu, jak o nich hovoří Young (2000). V jeho pojetí je důležitější, že neziskový sektor a stát mají stejné cíle a není už tak významné kdo zajišťuje financování. Co však Najam (2000) vnímá v tomto vztahu jako stěžejní je, že stát a neziskové organizace mají společné cíle. *„Tam kde jsou cíle státu a neziskové organizace stejné, budou mít tendenci k dohodě – ať už neformální nebo smluvní – podle níž se budou vzájemně doplňovat při dosahování společného cíle, byť*

pro jeho dosahování budou volit odlišné prostředky (Najam, 2000 s. 388). Naproti tomu Coston (1998) společné cíle v komplementárním vztahu nepovažuje za důležité. Rozdílné cíle nemusí být podle ní překážkou, neboť mohou fungovat jako katalyzátor této interakce. Pomáhají otevřít diskuzi mezi institucí a organizací, podněcují snahu o vzájemné porozumění a společné hledání řešení. Ukazuje se tak, že navzdory stejnému pojmenování vztahu rozumí autoři danému vztahu odlišně. To lze ilustrovat i na příkladu chápání liberálního modelu vztahu. Zatímco Salamon a Anheier (1998) v něm zdůrazňují roli neziskových organizací, Kolarič (1999) v něm klade důraz na roli trhu.

Z hlediska potřeb výzkumu, má každý z těchto modelů své určité opodstatnění pro následnou diskuzi a analýzu vztahů. Youngův model (2000) lze využít k rozlišení základní povahy vztahu mezi neziskovou organizací a státem. Tedy zda mezi státem a neziskovou organizací existuje nějaká forma spolupráce (komplementární vztah) či zda organizace pouze doplňuje stát a poskytuje jím nedostatečně zajišťované služby (suplementární vztah). Za předpokladu, že zde bude identifikován vztah komplementarity, bude dále vhodné diskutovat charakter a intenzitu spolupráce v tomto vztahu. Pro ni bude využitelný model Coston (1998) a její rozlišení pěti vztahů spolupráce, z hlediska toho, co je v rámci vztahu sdíleno (informace, zdroje, společná aktivita). Najamovo (2000) zohlednění strategie a cílů bude vhodné pro diskuzi toho, zda jsou strategie a cíle organizace a státu rozdílné či shodné a co z toho pro tuto spolupráci plyne. Význam modelů Salamona a Anheira (1998) a Kolarič (1999) spočívá v tom, že povedou k nespouštění ze zřetele historického a společenského kontextu, v němž se spolupráce formuje. Ten zde bude diskutován v souvislosti s vývojem vztahu mezi státem a neziskovým sektorem po roce 1989 a možných bariér pro jeho další prohlubování.

1.4.8 Vymezení spolupráce

V této práci je využíváno často pojmu „spolupráce“. Ačkoliv ve výše uvedených typologiích (např.: Coston, 1998) je tohoto označení využíváno pro označení určitého specifického modelu vztahu, v této práci bude využíváno pro označení jakéhokoliv komplementárního (spolupracujícího) vztahu mezi neziskovou organizací a státem ve smyslu v jakém o něm hovoří Young (2000). Pro úzký a intenzivní vztah spolupráce mezi státem a neziskovou organizací zde bude využíváno spíše označení „partnerství“. A to ve smyslu, v jakém o něm hovoří Feiock a Andrew (2007), tedy vztahu, kde je neziskový sektor zapojen aktivně do tvorby veřejné politiky a dochází k vytváření společných projektů

s veřejnou správou. Jetmar, Pilný, Peková (2012) rovněž v tomto smyslu rozlišují spolupráci a partnerství. Spolupráce pro ně představuje širší pojem, zahrnující i partnerství. Partnerství pak chápou jako „*dlouhodobý strategický kooperační svazek partnerů, kteří jasně a zřetelně definovali oblast společného zájmu, v této oblasti postupují společně či koordinovaně a uvědomují si přínos (výhodnost) spolupráce pro zúčastněné strany.*“ (Jetmar, Pilný, Peková, 2012, s. 56)

Podle Ondrušky (2000) lze na spolupráci nahlížet dvěma způsoby. Zaprvé je možné ji chápat jako vztah. V tom případě je klíčová oboustranná výhodnost tohoto vztahu, neboť ta je tím, co vede strany spolupráci. Podle Ondrušky (2000) je pak nutným předpokladem, že strany sdílí podobné hodnoty, zdroje, cíle. Druhým způsobem, jak nahlížet na spolupráci je chápat ji jako proces. V tomto případě se pak zúčastněné strany snaží nejdříve identifikovat, co mají společné, co je přivedlo k zájmu o navázání spolupráce a snaží se vyjasnit si své cíle. Tento proces zahrnuje vzájemnou výměnu názorů a společné vyřešení problému. Jelikož má práce sleduje vývoj vztahů mezi neziskovou organizací a jednotlivými veřejnými institucemi, je více vyhovující toto procesuální pojetí spolupráce, které zohledňuje postupné vyjasňování si cílů a snahu o společné hledání řešení problému. Spolupráce, jak již bylo řečeno, zahrnuje více podob vztahů, lišících se od sebe svou intenzitou. Winer a Ray (1997) rozlišují téměř dvacet druhů organizačních podob spolupráce. Ta může mít podobu pouhé výměny informací přes koordinaci aktivit až po institucionální spolupráci, kde dochází ke strukturálním organizačním změnám u spolupracujících organizací.

1.5 Vztahy mezi státem a neziskovým sektorem v České republice po roce 1989

Pro účely porozumění formování vztahů mezi neziskovou organizací a státem je potřebné ukázat, jak se tyto vztahy v průběhu let vyvíjely. Po roce 1989 prochází v České republice vztah státu k neziskovému sektoru několika etapami. Vajdová (2004) ve Zprávě o neziskovém sektoru v České republice identifikuje ve vývoji celkem čtyři fáze.

V první fázi (1990–1992) stát hledí na neziskový sektor s velkými nadějemi. Obnova neziskového sektoru je považována za důležitou součást rozvoje nové demokracie. Vznikají první právní úpravy neziskového sektoru (zákon o sdružování, právní úprava nadací) a je založena Rada vlády pro nadace, poradní orgán státu pro otázky týkající se nestátních neziskových organizací. Počet neziskových organizací prudce roste, k čemuž přispívá liberální politika státu vůči nim. Jak však uvádí Rymsza a Zimmer (2004), navzdory tomuto vstřícnému postoji, se stát zdráhá s neziskovým sektorem spolupracovat. Vztah neziskových organizací vůči státu je převážně suplementární, doplňují státem poskytované služby. Ve druhé fázi (1993–1996) se vztah státu vůči neziskovému sektoru mění, stává se skeptickým a rezervovaným. Podle Vajdové (2004) státní politika nedokázala v této době adekvátně reagovat na samovolný vývoj neziskového sektoru. Stát řeší rovněž problémy s financováním a neziskový sektor začíná být z jeho strany kritizován kvůli nízké efektivitě i nevhodnému nakládání se zdroji (Zimmer, 2006). V té době dochází k omezování privilegií poskytovaných neziskovému sektoru. Podle Rymszy a Zimmer (2004) má tento vývoj dopad i na postoj veřejnosti. Zatímco na počátku 90. let byla veřejnost neziskovým organizacím nakloněna, nyní začíná být neziskový sektor kritizován i ze strany veřejnosti. Ve třetí fázi (1997–2001) dochází k zintenzivnění a zpřesnění vztahu veřejné správy a neziskového sektoru. Vznikají nové zákony upravující fungování neziskového sektoru a zpřesňují se dotační pravidla jednotlivých ministerstev. Rada vlády pro nestátní neziskové organizace (RVNNO) obnovuje svou činnost. (Vajdová, 2004). Neumayr et al. (2007) zmiňuje, že od roku 1999 lze pozorovat nárůst vztahů a kooperace mezi státem a neziskovým sektorem. Ve čtvrté fázi (2002 – dosud) se postupně začíná formovat partnerství mezi státem a neziskovými organizacemi. Děje se tak vlivem dvou významných změn – decentralizace veřejné správy a vstupu České republiky do Evropské unie. Zahájení decentralizace veřejné správy přispívá k vzniku vzájemných vztahů, neboť místní samosprávy postupně nacházejí

v neziskových organizacích partnera pro spolupráci při poskytování služeb. Vstup do Evropské unie dává neziskovým organizacím příležitost pro navazování zahraničních partnerství a možnost čerpat dotace z fondů Evropské unie (Vajdová, 2004). Podle Pospíšila et al. (2009) se může zdát, že po nejhroším období vzájemných vztahů po roce 1989, jímž byla polovina 90. let, se vztahy mezi neziskovým sektorem a státem začínají napravovat a zlepšovat. Zároveň však dodává, že k tomuto pokroku dochází jen pomalu a nesystematicky. Odehrává se spíše na úrovni jednotlivých resortů a politik a je záležitostí malého počtu aktivních neziskových organizací než neziskového sektoru jako celku.

Ačkoliv je možné sledovat určitý vývojový trend ke sblížení státu a neziskového sektoru, zůstává vztah mezi nimi dlouho nejednoznačný. Při snaze zařadit vztah mezi státem a neziskovým sektorem v postkomunistických zemích do některého z modelů identifikovaných Salomonem a Anheierem (1998), docházejí Rymsza a Zimmer (2004) k závěru, že Česká republika podobně jako ostatní státy Visegrádské čtyřky, se pohybuje mezi liberálním a korporativistickým modelem vztahu. Liberální model byl zde podporován od počátku 90. let ze strany ostatních západních států, jež v té době samy ve svých státech prosazují řadu neoliberálních reforem. Korporativistický režim zde měl zase své historické kořeny, neboť zde existoval před nástupem socialismu. Podle Rymszy a Zimmer (2004) po celá 90. léta Česká republika osciluje mezi těmito dvěma modely, aniž by se k jednomu z nich definitivně přiklonila. Podle autorů se zde tak formuje určitý mix obou těchto modelů. Z liberálního modelu bylo přebráno, že vztahy s neziskovým sektorem mají charakter obchodních vztahů s jasně vymezenými pravomocemi. Z konzervativního modelu pak skutečnost, že jako dodavatelé služeb pro stát jsou neziskové organizace preferovány před firmami.

Podle Friče a Bútory (2005) má roli na vztah se státem rovněž to, zda se jedná o staré či nové organizace občanské společnosti. Podle nich je toto přetrvávající rozdělení na staré a nové nestátní neziskové organizace² jedním z hlavních faktorů zpomalujících budování společných struktur. Staré neziskové organizace (např.: sportovní kluby, hasičské sbory) měly z dob komunismu s vládou vytvořeny rutinní vztahy, které se jim po roce 1989 podařilo rychle formalizovat. Tyto organizace mají sklon ke korporativistickému modelu vztahu se státem. Nové nestátní neziskové organizace vznikající po roce 1989 se od starých nestátních

² Frič a Bútor (2005) používají označení „organizace občanské společnosti“. Ve snaze předcházet zavádění dalšího pojmu, volím zde označení „nestátní neziskové organizace“. Frič a Bútor (2005) tento termín uznávají jako ekvivalentní, jen zdůrazňují, že je nezbytné, aby bylo v označení uvedeno i slovo „nestátní“, čímž dochází k odlišení tohoto typu organizací od „státních neziskových organizací“, jimiž jsou rozpočtové a příspěvkové organizace státu.

neziskových organizací liší. Vznikají za účelem řešení „netradičních“ problémů (lidská práva, ekologie, bezdomovectví) a jsou vůči státu v obtížnější pozici. Ačkoliv se podle Friče a Bútory (2005) jejich vyjednávací pozice vůči státu má tendenci zlepšovat, ve výsledku závisí, nakolik stát uznává jimi řešená témata jako relevantní a je ochoten se jimi zabývat. Toto tvrzení potvrzuje i Rymša a Zimmer (2004), kteří hovoří o tom, že v postsocialistických zemích střední Evropy si stát vytvořil speciální vztahy s vybranými neziskovými organizacemi. Ty těží ze svého privilegovaného postavení, blízkých vztahů se státem a snazšího přístupu ke zdrojům. To dokazuje i vývoj v oblasti financování činnosti neziskových organizací. Ukazuje se totiž, že ačkoliv roste výše prostředků poskytovaných na financování neziskového sektoru, počet organizací, jež jsou příjemci dotací neroste, ale naopak má tendenci v dlouhodobém horizontu klesat. To znamená, že okruh příjemců se zmenšuje, ale roste výše jim poskytnutých dotací (Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, 2015). Podle Zprávy o stavu neziskového sektoru pro rok 2015 většina dotací míří do již zavedených organizací s existencí delší než 10 let (USAID, 2016). Ukazuje se tak, že spolupráce v oblasti financování je poměrně rigidní a ze strany státu zde patrně není příliš snaha ji rozšiřovat na další organizace. Přitom jak uvádí Young (2000), spolupráce mezi státem a neziskovou organizací ve formě financování poskytování služeb je nejčastější formou spolupráce, až na jejím základě se zpravidla teprve budují hlubší formy spolupráce.

Celkově lze podle Friče (2001) říci, že si stát v průběhu 90. let ponechává stále značně centralistický přístup k neziskovému sektoru. Souvisí to s tím, že stát má problém akceptovat ztrátu svého dosavadního postavení monopolního poskytovatele sociálních služeb a přizpůsobit se decentralizačním snahám ze strany neziskových organizací. „*V postkomunistických zemích je stále živé dědictví státního socialismu, kdy stát zajišťoval veškeré služby (sociální, zdravotnické, vzdělávací).*“ (Vajdová, 2004, s. 17) Zároveň je podle Neumayra et al. (2007) dlouho přeceňován význam reprezentativní demokracie na úkor občanské participace. „*Politici mají dlouhou dobu tendenci na jedné straně přeceňovat svou vlastní legitimitu, pramenící z reprezentativní demokracie a na straně druhé podceňovat roli občanské společnosti a její schopnost rozpoznat společenské problémy.*“ (Neumayr et al., 2007, s. 16) Podle Friče (2001) tak stát sice není s neziskovým sektorem v otevřeném konfliktu, ale v polovině 90. let zde existuje určité soupeření o rozsah poskytovaných služeb, míře státní podpory neziskového sektoru a celkové postavení neziskového sektoru v české společnosti. Frič (2001) to zdůvodňuje mimo jiné malou podporou neziskových organizací ze strany veřejnosti, přetrvávající občanskou pasivitou a tendencí občanů spoléhat se při řešení jejich problémů na stát. Vztah mezi státem a neziskovým sektorem tak zůstává dlouho složitý. Samotná skutečnost zvyšování počtu interakcí mezi státem a neziskovým sektorem

navíc nevypovídá nic o charakteru těchto vztahů. Stát sice může delegovat na neziskové organizace zajišťování části služeb, ale může se tak dít v rámci direktivního vztahu, v němž jsou neziskové organizace pouze v pozici realizátora veřejné politiky státu, bez toho, že by měly šanci se podílet na její tvorbě. Je tedy otázkou, jaká je pozice neziskových organizací ve vztahu ke státu, zda je stát ochoten vnímat neziskové organizace jako relevantní partnery v procesu tvorby politiky a umožnit jim prosazovat jejich agendy. Souvisí to rovněž s možnostmi neziskových organizací realizovat jejich advokační funkci.

V roce 2010 Pospíšil a Hyánek (2010) konstatují, že i po dvaceti letech vývoje v demokracii zůstávají vztahy mezi státem a neziskovým sektorem problematické. Dávají to za vinu tomu, že mezi neziskovým sektorem a státem doposud nedošlo k rozvinutí smysluplného dialogu o vzájemném vztahu. Podle autorů stát dosud nepřišel s jasně formulovaným stanoviskem a politikou vůči neziskovému sektoru. Podobně tak neziskový sektor na straně druhé zase nezahájil vážnou debatu o tom, jakou roli ve společnosti chce mít – zda chce být nadále jen malým doplňkem k nadměrnému post-komunistickému sociálnímu státu, nebo vybudovat vlastní silný nezávislý sektor. Je nutné dodat, že od roku 2010 došlo k určitým změnám, jež naznačují posun v postoji státu vůči neziskovému sektoru. Jedná se například o vznik koncepčního dokumentu Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím pro léta 2015–2020, který vymezuje hlavní principy politiky státu vůči nestátním neziskovým organizacím. Na jejich základě pak stanovuje konkrétní opatření a orgány zodpovědné za jejich realizaci. Jedná se o první dokument tohoto typu, který zároveň stanovuje strategii pro přístup státu vůči neziskovému sektoru, přičemž je zde zdůrazněna nutnost rozvoje spolupráce a partnerství (Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, 2015). V roce 2017 Zpráva o stavu neziskového sektoru za rok 2016 konstatuje dopad Státní politiky vůči nestátním neziskovým organizacím na zvýšení míry spolupráce mezi vládou a střešními organizacemi nestátních neziskových organizací a na zvýšení zapojení jednotlivých neziskových organizací do poradních orgánů vlády. Rovněž dochází k uzavírání víceletých smluv o spolupráci a financování mezi některými ministerstvy a neziskovými organizacemi (USAID, 2017). Nárůst objemu dotací z evropských fondů (Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, 2014; Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, 2016) může vést k zmírnění silné závislosti neziskových organizací na veřejných zdrojích, jejíž negativní vliv na formování vztahů zmiňují Pospíšil a Hyánek (2010).

Co se týče zmapování problematiky spolupráce státu a neziskového sektoru, v České republice zatím neexistuje příliš prací, které by se tomuto tématu systematicky věnovaly. Převládají zde případové studie jednotlivých spoluprací, ale i ty se objevují až v posledních letech. Jedná se například o Čermák a Vobecká (2011) a Hladká (2009). Ukazuje to, že téma

se stává aktuálním až v nedávné době. Tématu ovlivňování veřejné politiky ze strany neziskových organizací se věnuje Frič (2000). Přínos jeho výzkumu spočívá v tom, že se zabývá formami spolupráce státu a neziskového sektoru, přetrvávajícími bariérami jejich rozvoje, ale i rozdíly ve vztazích na jednotlivých úrovních veřejné správy. Navzdory tomu, že se jedná o starší výzkum, je možné, že některá zjištění budou i nadále platná.

1.6 Funkce neziskových organizací v České republice

V kapitole Funkce neziskového sektoru byly představeny jednotlivé funkce neziskových organizací. Rovněž bylo ukázáno, které jsou relevantní z hlediska vztahu se státem. V této kapitole bude popsáno, jaké funkce plní neziskový sektor v České republice a jaká zde existují v této oblasti pro český neziskový sektor specifika. Jak již bylo uvedeno, funkce, které nezisková organizace plní, mají vliv na utváření jejího vztahu se státem.

Podle Neumayra et al. (2007) současný výzkum potvrzuje, že rozdíly ve funkcích, které neziskový sektor má v jednotlivých státech, se odvíjí od podoby sociálního státu v dané zemi. To je v souladu s tím, co ve svých typologiích uvádí Kolarič (1999) a Salamon a Anheier (1998). Stát tím jaké služby poskytuje a v jakém rozsahu, nepřímo ovlivňuje to, jakou roli budou mít v tomto státě neziskové organizace.

Výzkumu John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project uvádí, že v České republice převažuje expresivní funkce neziskového sektoru (Salamon et al., 2008). Podle výzkumu neziskový sektor v České republice slouží především pro sdružování osob za účelem vyjádření kulturních, duchovních, profesních a politických hodnot, zájmů a přesvědčení. S tím nesouhlasí Pospíšil et al. (2009), který dochází ve svém výzkumu k závěru, že v neziskovém sektoru u nás převažuje servisní funkce (42 %), tedy poskytování služeb. Pospíšil et al. (2009) identifikuje tři základní funkce, které plní neziskové organizace ve společnosti: 1) servisní funkce 2) advokační funkce 3) budování komunity. Rozdílné výsledky výzkumů jsou vysvětlitelné tím, že zatímco Comparative Nonprofit Sector Project přiřazuje neziskové organizaci vždy jen jednu funkci, expresivní nebo servisní (Salamon et al., 2008), tak Pospíšil et al. (2009) je přesvědčen, že neziskové organizace jsou převážně multifunkční a plní více funkcí. To uvádí i Neumayr et al. (2007), podle kterého představuje snaha přisoudit neziskové organizaci jen jednu funkci značné zjednodušení. Pospíšil et al. (2009) navíc zjistili, že v České republice je multifunkční charakter neziskových organizací výraznější než v jiných západních demokraciích. Je zde také výrazně vyšší zastoupení

organizací plní dvě a více funkcí. Podle Neumayra et al. (2007) má u nás téměř polovina organizací dvě funkce a téměř pětina (17 %) pak tři funkce. Multifunkční charakter neziskových organizací v České republice potvrzuje i výzkum Klíčnickové (2016), který se zaměřuje přímo na neziskové organizace zabývající se migrační problematikou. Pospíšil et al. (2009) tuto multifunkčnost českých neziskových organizací zdůvodňuje tím, že zdejší neziskový sektor je mladší a tím pádem méně specializovaný a rozlišený. V případě neziskových organizací pracujících s migranty Klíčnicková (2016) zjistila, že převládá servisní funkce (60 %), která je bezprostředně následovaná advokační funkcí (53 %).

Zároveň jak ukazuje Pospíšil et al. (2009), stejná funkce může mít v jednotlivých státech rozdílnou podobu. Například v případě advokační funkce v České republice převažuje u neziskových organizací nepřímá advokační činnost (osvěta, vzdělávání) nad přímou intervencí do politického systému. To podle Pospíšila et al. (2009) dokládá, že v České republice, na rozdíl od západních zemí, je vyjednávací pozice neziskových organizací vůči státu stále slabá a organizace musí realizovat svou advokační roli nepřímou cestou. Avšak podle Indexu udržitelného rozvoje lze v posledních letech vysledovat přece jen určité zlepšení v oblasti prosazování zájmů (tedy přímé advokační činnosti). To je přisuzováno zejména Státní politice vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015–2020, která podporuje spolupráci státu a neziskových organizací (USAID, 2015). Zajímavé je, že obecná zjištění Pospíšila et al. (2009) o neziskových organizacích nekorrespondují se zjištěními Klíčnickové (2016), které vycházejí z výzkumu neziskových organizací pracujících s migranty. U těchto organizací totiž převládá přímá advokační činnost nad nepřímou advokační činností. To může mít dvě příčiny. Zaprvé, že neziskové organizace pracující s migranty mají vyšší schopnost prosazovat své zájmy než ostatní neziskové organizace. Druhým možným vysvětlením je, že v průběhu let dělící tyto dva výzkumy došlo k posílení přímé advokační činnosti u neziskových organizací. Každopádně je toto zjištění zajímavé a bude tedy vhodné zjistit, která forma advokační činnosti převládá u zkoumané organizace.

Výzkum Klíčnickové (2016) ani Pospíšila et al. (2009) nepracuje s inovační funkcí neziskových organizací. Přitom ta může být z hlediska vztahu se státem významná. Pokud by ji bylo třeba zařadit do některého z modelů, s nimiž autoři pracují, tak se zdá, že inovační funkce stojí na pomezí servisní a advokační funkce. Jedná se o nové přístupy a služby (servisní funkce), které mohou být využity při požadavku na změnu veřejné politiky státu (advokační funkce). Přestože ani jeden z výzkumů o ní nepřináší bližší informace, určitě bude vhodné se na tuto funkci neziskových organizací ve vztahu ke státu ve výzkumu zaměřit.

1.7 Vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem v České republice

Pro porozumění formování vztahu mezi státem a neziskovou organizací je důležitá znalost nejen obecné problematiky vztahů státu a neziskového sektoru v České republice, ale je vhodné nastínit i kontext konkrétní problematiky řešené organizací. Jak koneckonců uvádí Baxter (2008) i Yin (2009), kontext je pro případovou studii, která zde bude použita, stěžejní. Je proto vhodné představit situaci panující v České republice v oblasti vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem. Postoj státu k problematice koneckonců bude mít vliv na formování vztahů s organizací.

Níže je nastíněn legislativní, společenský a ekonomický kontext problematiky. Společenský kontext představuje problémy vyvstávající se vzděláváním žáků s odlišným mateřským jazykem, nedostatky v oblasti systémové podpory a ukazuje postoje pedagogů a jejich připravenost na vzdělávání těchto žáků. Legislativní kontext přibližuje právní podmínky přístupu těchto žáků ke vzdělání a jejich vývoj v čase a upozorňuje na přetrvávající bariéry. Ukazuje, že legislativa upravující vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem se v uplynulých 15 letech vlivem změny společenské situace značně vyvíjela. Ukazuje zároveň, že navzdory vývojovému trendu, který se snaží těmto žákům zpřístupnit vzdělávání a jazykovou podporu, zde doposud v legislativě přetrvávají určité bariéry. Ekonomický kontext ukazuje, jaké problémy panují v oblasti financování jazykové podpory a jaké změny s sebou přináší novela školského zákona.

1.7.1 Společenská situace

Po čtyřiceti letech izolace se Česká republika musí vyrovnávat s přirozenou kulturní diverzitou a tím, že čeština není mateřským jazykem všech dětí navštěvujících české školy. V průběhu 90. let se stává ze země původně jen tranzitní zemí cílovou. Podobně jako ostatní postkomunistické země začíná řešit otázku vzdělávání migrantů o několik desítek let později než ostatní evropské země.

Počet žáků cizinců se od roku 1989 stabilně zvyšuje, přičemž k prudkému nárůstu dochází po vstupu České republiky do Evropské unie. Zatímco v roce 2005 navštěvovalo základní a střední školy 17219 žáků s cizím státním občanstvím, v roce 2016 už to bylo 27 044 žáků (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2016). Žáků, jež v důsledku nedostatečné znalosti vyučovacího jazyka potřebují podpůrná opatření je však u nás více.

Řadí se sem i děti s českým státním občanstvím, jejichž rodným jazykem však není čeština a jejichž znalost českého jazyka tak není dostatečná pro zapojení se do běžné výuky. Mezi ty patří děti ze smíšených manželství či děti, jejichž rodiče už v České republice občanství získali (tzv. druhá generace migrantů). Z výše uvedeného důvodu se tak v oblasti pedagogiky přistupuje namísto označení „žák-cizinec“ k příznačnějšímu označení „žák s odlišným mateřským jazykem“. Toto označení lépe vystihuje skutečnost, že daný žák nehovoří a nerozumí česky a jeho mateřský jazyk je odlišný od mateřského jazyka jeho spolužáků (Radostný et al., 2011)

Podle Zprávy OECD (2012) se žáci s odlišným mateřským jazykem řadí mezi ohrožené skupiny, a to zejména z hlediska rizika dosahování horších školních výsledků a také předčasného ukončení vzdělávací dráhy. Tito žáci jsou ohroženi rovněž i stavem vykořenění, kdy v důsledku kulturního šoku jim hrozí ztráta motivace k učení, frustrace, pocit odcizení a osamělosti. Podle Kostecké et al. (2013) je ovládnutí jazyka majoritní společnosti významným předpokladem pro integraci do společnosti. Žáci s odlišným mateřským jazykem tak nejsou ohroženi jen v rovině vzdělávání, ale i sociální izolací, která může dále oslabovat jejich sebedůvěru, důvěru k druhým lidem a ztěžovat jejich zapojení do společnosti. V souvislosti se začleňováním žáků s odlišným mateřským jazykem vyvstávají specifické problematické oblasti: jazykový handicap, komunikace s rodiči, nesouvislá školní docházka a potřeba metodické podpory (Černík et al., 2006).

V České republice dlouho panovala situace (tato situace se mění po 1. 9. 2016), kdy rozhodnutí o míře prosazování inkluzivních opatření bylo ponecháno na rozhodnutí školy. Výzkum Centra podpory inkluzivního vzdělávání ukázal, že školy vnímají jako problém nedostatečnou podporu, absenci jazykové mutace nástrojů pro diagnostiku žáků s odlišným mateřským jazykem a absenci specializovaných kurzů pro vzdělávání pedagogů pro integraci žáků s odlišným mateřským jazykem v rámci kurzů Dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků (Centrum podpory inkluzivního vzdělávání, 2012). Obecný problém ve vztahu k inkluzivnímu vzdělávání pak představuje nedostatek finančních prostředků na zajištění specializovaných pracovníků (speciální pedagog, psycholog, asistent pedagoga), velké počty žáků ve třídě neumožňující individuální přístup, nepřipravenost pedagogů na práci se žáky se speciálními vzdělávacími potřebami (Hájková et al., 2014).

Tyto výše zmíněné nedostatky systémové podpory ovlivňovaly ochotu části škol žáky s odlišným mateřským jazykem přijímat. Navzdory těmto zjištěním výzkum potřeb pedagogických pracovníků realizovaný Českou školní inspekcí (Česká školní inspekce, 2015) ukazuje, že se pedagogové subjektivně považují za relativně dobře připravené na jejich vzdělávání. Podle výzkumu se 61 % pedagogů považuje za poměrně dobře připravené

a za vyloženě nepřipravené se označilo jen 8 % z dotázaných pedagogů. Zároveň výzkum ukázal na relativně významné rozdíly ve vnímané připravenosti pedagogů v závislosti na poloze školy. Ukázalo se totiž, že problémy s žáky, jež mají nedostatečnou znalost vyučovacího jazyka, pociťují zejména školy v menších obcích. To může mít dvě příčiny. Zaprvé to, že zkušenosti těchto škol se žáky s odlišným mateřským jazykem jsou minimální, neboť je zde nižší zastoupení těchto žáků. Naproti tomu ve školách v Praze a ve větších městech, kde je jejich koncentrace vyšší, vnímali pedagogové situaci lépe. Je to dáno pravděpodobně většími zkušenostmi plynoucími z vyššího zastoupení těchto žáků ve větších městech. Druhou příčinou pak může být také to, že školy zde snáze mohou využít služeb neziskových organizací s ohledem na větší zastoupení těchto organizací v Praze a dalších větších městech (Prouzová et al., 2008). Rozdíly v úrovni řešení problematiky ve větších městech ve srovnání s malými obcemi potvrzuje i výzkum PPM factum (2014). Ten uvádí, že ve školách v menších obcích je přetrvávajícím problémem nesystematická výuka češtiny pro cizince a obecně zde chybí nastavení systému práce s cizinci.

1.7.2 Legislativní situace

Ústava České republiky garantuje rovný přístup ke vzdělání. Podobně tak jej garantuje Úmluva o právech dítěte ratifikovaná v roce 1991. Základní vzdělání má být povinné pro všechny děti a má jim být dostupné zdarma a bez jakékoliv formy diskriminace. Se zvyšující se migrací a s narůstajícím počtem žáků, jejichž mateřský jazyk není čeština, dochází ke vzniku právních předpisů, které upravují jejich postavení v českém vzdělávacím systému. Zákon č. 561/2004 Sb. o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) ve znění pozdějších předpisů z roku 2005 vymezuje podmínky, za nichž mají cizinci přístup ke vzdělání. Jeho specifikem je, že zavádí povinnost krajských úřadů zajistit bezplatnou jazykovou přípravu pro nově příchozí cizince, přičemž ale nárok na tuto podporu mají jen děti občanů států Evropské unie. Naproti tomu děti občanů z tzv. třetích zemí nárok na tuto podporu nemají. Přitom podle Centra podpory inkluzivního vzdělávání (Centrum podpory inkluzivního vzdělávání, 2012) představují žáci ze zemí mimo Evropskou unii čtyři pětiny všech žáků s odlišným mateřským jazykem v českých školách. Až v roce 2012 je nárok na jazykovou přípravu přiznán novelou školského zákona (Zákon č. 472/2011 Sb.) i žákům z tzv. třetích zemí. I tak zde přetrvávají rozdíly. Zatímco za zajištění jazykové přípravy pro děti občanů Evropské unie zodpovídají krajské úřady, v případě dětí občanů třetích zemí je jejich zajištění záležitostí školy, kde si žák plní

povinnou školní docházku. Zodpovědnost je přenesena na školu, jež nemusí mít dostatečné kapacity pro její zajištění. Z hlediska rovného přístupu ke vzdělání je důležitá rovněž novela školského zákona (Zákon č. 343/2007 Sb.). Ta otevírá přístup k základnímu vzdělání a školským službám dětem všech cizinců, a to bez ohledu na status pobytu – tedy zda na území České republiky pobývají legálně nebo ilegálně. Novela 147/2011 Sb. vyhlášky 73/2005 Sb. o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných upravuje definici kategorie žáků se sociálním znevýhodněním, kam jsou nově zařazeni „žáci s nedostatečnou znalostí vyučovacího jazyka“. V důsledku zařazení mezi žáky se speciálními vzdělávacími potřebami vzniká žákům s odlišným mateřským jazykem nárok na vyrovnávací opatření.

Významné změny v oblasti vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem byly očekávány od novely školského zákona č. 82/2015 Sb, o předškolním, základním středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání a vyhlášky č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných. Novelizovaný školský zákon upouští od dřívější klasifikace žáků na základě druhu jejich znevýhodnění, namísto toho nově definuje žáky z hlediska potřebnosti podpory. Doposud se nárok na bezplatnou jazykovou přípravu vztahoval jen na nově příchozí žáky cizince. Od září 2016 vzniká nárok na podpůrná opatření všem žákům, jež nemají dostatečnou znalost českého jazyka, a to bez ohledu na délku pobytu. Na podpůrná opatření mají nově nárok i ti žáci, jež u nás pobývají delší dobu, či se zde již narodili (druhá generace migrantů, bilingvní rodiny). Předmětem vyrovnávacích opatření se stává nedostatečná znalost českého jazyka, neboť ta je tím, co znemožňuje zapojení žáka do vyučování. Poprvé by tak měli mít ze zákona nárok na podporu všichni žáci s odlišným mateřským jazykem.

Novela školského zákona nově zavádí pětistupňový model podpory. Vyhláška č. 27/2016 pak specifikuje, na jaká opatření mají žáci v rámci daného stupně podpory nárok. Pro žáky s odlišným mateřským jazykem například zavádí pravidelnou výuku češtiny jako druhého jazyka, vzdělávání podle individuálního vzdělávacího plánu, úpravu způsobu hodnocení aj. Z hlediska vzdělávání těchto žáků přináší novela vítané změny a upravení postavení žáků z hlediska jejich nároku na podpůrná opatření. Jak však uvádí Titěrová (2016), prosazování změn bude postupné a nebylo možné tak očekávat, že ke zlepšení dojde hned od září 2016. Při implementaci nové legislativy se počítá s dvouletým přechodným obdobím. V průběhu tohoto období by mělo dojít k adaptaci vzdělávacího systému na tento nový systém podpory. Ve vztahu k žákům s odlišným mateřským jazykem to zahrnuje zajištění personálních kapacit a přípravu pedagogů na výuku češtiny jako druhého jazyka. Právě nedostatečné personální kapacity či nedostatečná odbornost pedagogických

pracovníků mohou podle Titěrové (2016) představovat překážkou úspěchu zaváděných opatření. V oblasti vzdělávání dané skupiny žáků navíc přetrvávají problémy, která nová legislativa neřeší. Nadále například není řešena jazyková příprava pro tyto žáky na středních školách.

1.7.3 Financování

System financování školských zařízení založený na financování odvíjejícím se od počtu žáků ve škole, nikoliv od jejich skutečných vzdělávacích potřeb, neumožňuje uspokojivě řešit problematiku vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem (Radostný et al., 2011). Školám chybí finanční prostředky pro zajištění adekvátní podpory pro žáky s odlišným mateřským jazykem. Financování jazykové přípravy pro tyto žáky musí školy řešit podáváním žádostí o finanční příspěvek z rozvojových programů Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Ministerstvo každoročně vypisuje rozvojové dotační programy určené pro jazykovou přípravu cizinců a jejich integraci (Titěrová et al., 2014). Jak uvádí Šojdrová et al. (2014), způsob financování podpory formou dotačních rozvojových programů není vhodný. Představuje velkou administrativní zátěž jak pro školu, tak pro ministerstvo, a navíc představuje výraznou překážku pro systematické začleňování žáků s odlišným mateřským jazykem. Způsob nenárokového financování je problematický, neboť získání podpory se odvíjí od aktivního přístupu ředitele či zřizovatele školy. Nelze jej označit za koordinované a koncepční zajištění vzdělávání a začleňování těchto žáků. Problémem rovněž je, že dopad takto podpořených programů na cílové skupiny není podrobně sledován ani vyhodnocován. Není tak zřejmé, jaký je rozsah podpory z těchto programů a zda ji lze označit za dostatečnou. Současná podoba jazykové podpory navíc není nijak standardizovaná a není tak zřejmé, jak by měla probíhat (Titěrová et al., 2014). Dalším problémem je, že v důsledku toho, že opatření pro danou skupinu žáků nejsou financována systémově, ale formou projektů, chybí školám jistota, zda i osvědčené strategie a opatření budou moci realizovat dlouhodobě. Podle Kostecké et al. (2013) představuje rovněž problém, že prostředky z grantu jsou vázány na běžný, nikoliv školní rok. Školy tak zahajují své aktivity v době, kdy ještě nemají jistotu, zda se jim podaří finanční podporu získat. Nejistota spjatá s tímto způsobem financování a náročnost přípravy grantových projektů školy od podávání žádostí může odrazovat. To dokládá i skutečnost, že podle dat Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy žádá o finanční podporu jen zhruba desetina škol, na něž dochází žáci cizinci (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2014). Podle

výzkumu PPM factum (2014) nejsou školy dobře obeznámeny s možnostmi podpory výuky cizinců a mají obavy z administrativní náročnosti podávání i využívání dotace.

Situace v oblasti financování podpory žáků s odlišným mateřským jazykem se mění s novelou školského zákona. Od září 2016 měla být zavedena dotace pro žáky na základě jejich vzdělávacích potřeb. Přetrvávající právní nejistota v otázce nároku této skupiny žáků na novou formu podpory, zatím dostupnost tohoto druhu financování pro školy ztěžuje (Meta, 2016c). Problémem navíc je, že způsob financování podpůrných opatření nadále není řešen systémově a přetrvává systém financování prostřednictvím rozvojových programů (Titěrová, 2016).

1.7.4 Neziskové organizace zabývající se integrací cizinců

Problematika integrace cizinců je jedním z témat vyořujících se po roce 1989 na základě nově vzniklých potřeb ve společnosti. Jedná se o téma, jehož potřebnost si záhy uvědomily neziskové organizace a začaly se mu věnovat. Jak uvádí Prouzová et al. (2008), první neziskové organizace věnující se integraci cizinců, vznikají bezprostředně po roce 1989. Řada z těchto organizací však v prvních letech své existence neposkytuje služby a jejich celkový počet zůstává v první polovině 90.let nízký. Výraznější nárůst počtu organizací přichází až po roce 1998. K podstatnému rozvoji služeb pro cizince však dochází až mezi lety 2001 a 2005. V tomto období rovněž vzniká Meta, o.p.s. Podle Prouzové et al. (2008) je to zapříčiněno trvajícím nárůstem počtu dlouhodobě a trvale usazených cizinců a obecným rozvojem neziskového sektoru spojeným s nárůstem příležitostí pro jeho financování. Počet organizací věnujících se problematice integrace cizinců se pak stále zvyšuje. V roce 2008 existovalo u nás 48 organizací věnující se problematice. V roce 2016 pak už 73 organizací.³ Neziskové organizace působící v oblasti integrace cizinců lze podle Prouzové et al. (2008) rozdělit do tří skupin. První skupinu představují neziskové organizace poskytující služby pouze cizincům. Jedná se o organizace zaměřené výhradně na problematiku cizinců a jejich integraci. Druhou skupinou jsou neziskové organizace, které se kromě problematiky cizinců zabývají i jinými tématy (např.: sociální exkluze) a své služby poskytují i dalším skupinám klientů. Třetí skupinou jsou pak sdružení cizinců a národnostních menšin, jež se zaměřují na poskytování služeb vybraným skupinám cizinců a občanů. Organizace Meta, o.p.s. se řadí do první skupiny organizací. Tyto organizace se

³ *Adresář organizací a institucí*. [online]. [cit. 24. 6. 2018]. Dostupné z: <<http://cizinci.cz/cs/1934-adresar-organizaci-a-instituci>>.

zabývají cizineckou problematikou a zaměřují se téměř výhradně na potřeby cizinců. Jak uvádí Prouzová et al. (2008), mohou sice okrajově poskytovat služby, které nejsou přímo určeny cizincům i ty však mají přispívat k jejich integraci. Jedná se o aktivity sledující zvýšení povědomí veřejnosti o problematice (semináře, konference, přednášky) a aktivity směřující ke změně veřejných politik a legislativy týkající se integrační problematiky. Podle Prouzová et al. (2008) je běžné, že zástupci organizace působí v komisích na ministerstvech a v dalších orgánech veřejné správy, zabývajících se problematikou integrace a snaží se prosazovat změny v oblasti veřejné politiky a legislativy týkající se cizinců.

2 METODOLOGICKÁ ČÁST

2.1 Výzkumný problém a výzkumné otázky

Na základě výše představených teoretických východisek byly vytvořeny cíle a výzkumné otázky této práce. Hlavním cílem případové studie je popsání charakteru vztahů neziskové organizace a státu. Dále zde bude zkoumáno, jakým vývojem vztahy prochází na jednotlivých úrovních veřejné správy (celostátní, krajské, obecné), jaké funkce organizace vůči státu ve vztazích plní, jaký vliv mají vztahy se státem na cíle a rozvoj organizace a jaké jsou bariéry navázání a rozvoje vztahů.

Výzkumné otázky

Hlavní výzkumná otázka

- Jaký je charakter vztahů mezi neziskovou organizací a státem?

Rozvíjející výzkumné otázky

- Jak se vyvíjely vztahy mezi neziskovou organizací a státem od vzniku organizace až do současnosti na jednotlivých úrovních veřejné správy (celostátní, krajské, obecní)?
- Jakou funkci vůči státu nezisková organizace ve vztazích plní?
- Jaký vliv mají vztahy se státem na cíle a rozvoj organizace?
- Jaké jsou bariéry na straně organizace a na straně veřejné správy v navazování a rozvoji vztahů?

2.2 Výzkumná strategie a technika sběru dat

2.2.1 Případová studie

Podle Powella a Friedkin (1987) má případová studie své opodstatnění tam, kde zkoumaný problém je komplexní, mnohvrstevnatý a jedinečný. Případová studie by měla nabídnout věrohodné vysvětlení a předložit komplexní obraz o zkoumaném problému. Jak ukázala předchozí rešerše, vztah neziskové organizace a státu je komplexním problémem, proto se volba případové studie pro jeho zkoumání jeví jako opodstatněná. Vzájemné vztahy se formují na jednotlivých úrovních veřejné správy a vznikají mezi neziskovou organizací a různými institucemi. Charakter tohoto vztahu je pak ovlivňován rolí daného subjektu v problematice i jeho vývojem v čase. Tento vývoj je mimo jiné ovlivněn kontextem samotné řešené problematiky i problematiky spolupráce neziskové organizace a státu jako celku. Význam kontextu je zde nesporný. V případech, kdy jsou kontextuální souvislosti pro porozumění důležité, doporučuje Yin (2009) zvolit případovou studii. Zároveň je podle Yina (2009) použití případové studie opodstatněné, pokud se ve výzkumu ptáme na otázky „jak“ a „proč“.

Zvoleným typem případové studie je případová studie s vnořenými jednotkami. Miles a Huberman definují případ jako „*jev určitého typu objevující se v určitém kontextu*“ (Miles a Huberman, 1994, s. 10). Jelikož případem je zde vztah mezi neziskovou organizací a státem, u něhož však byly předpokládány odlišnosti v rovině vztahů organizace s jednotlivými institucemi, byla zvolena případová studie s vnořenými jednotkami. Podle Baxtera a Jacka (2008) je vhodné zvolit tento typ případové studie tehdy, pokud lze předpokládat, že v rámci případu existují odlišnosti. V případě tohoto výzkumu jsou vnořenými jednotkami vztahy mezi neziskovou organizací a jednotlivými typy veřejných institucí. Zároveň se však nejedná o vícepřípadovou studii, neboť ta se podle Baxtera a Jacka (2008) vyznačuje tím, že jednotlivé případy mají odlišný kontext. Zde však obecný kontext (legislativní, ekonomický, společenský) vztahující se k problematice i obecně k otázce spolupráce státu a neziskové organizace je stejný pro všechny úrovně veřejné správy.

Podle Baxtera a Jacka (2008) je u případové studie s vnořenými jednotkami možné data analyzovat odděleně, společně či je následně vzájemně porovnávat. Zde byl zvolen postup, kdy jednotlivé případy vztahů mezi státem a neziskovou organizací jsou nejdříve analyzovány odděleně na jednotlivých úrovních veřejné správy (celostátní, krajské, obecní). Toto rozdělení bylo zvoleno hned z několika důvodů. Zaprvé proto, že sama nezisková

organizace přiděluje každé z úrovní veřejné správy odlišnou roli v řešení problematiky, jak bude ukázáno v empirické části práce. Celostátní úroveň je úrovní, kde dochází k systémovému a koncepčnímu nastavení řešení problematiky (legislativa, financování, systém podpory), krajská úroveň je úrovní, které přísluší zajištění koordinace podpory nastavené na celostátní úrovni, obecní úroveň je pak vykonavatelem této veřejné politiky. Dalším důvodem jsou rozdíly ve velikosti zdrojů u jednotlivých úrovní veřejné správy. Rozdíly ve velikosti zdrojů mají podle Kramera (1981) vliv na výslednou podobu vztahu. Winer a Ray (1997) pak doplňují jako významný faktor ovlivňující meziorganizační spolupráci moc. Rozdíly ve velikosti zdrojů a moci na jednotlivých úrovních veřejné správy mohou mít rovněž za důsledek rozdíly v charakteru těchto vztahů. Za poslední důvod lze pak označit to, že vztahy s institucemi jsou na jednotlivých úrovních zahajovány v různé době, neboť organizace na jednotlivé úrovně veřejné správy vstupuje postupně. V důsledku toho lze předpokládat, že odlišný kontext, v němž jsou tyto vztahy zahajovány, bude mít vliv na charakter těchto vztahů. Z těchto důvodů bylo tedy vhodné vztahy nejdříve zkoumat odděleně. V druhém kroku pak bude sledován obecnější charakter těchto vztahů a funkce, které v nich organizace vůči státu plní. V tomto kroku budou zkoumány vzájemné podobnosti a odlišnosti těchto vztahů, za účelem identifikace společných obecnějších charakteristik.

S ohledem na cíl výzkumu, jímž je detailní popis jevu (vztah mezi neziskovou organizací a státem), byla zvolena deskriptivní případová studie. Podle Yina (2009) v tomto designu případové studie se jedná o detailní popis jevu a jeho kontextu. To, jaká data jsou pro případovou studii významná, je určeno teorií.

2.2.2 Metody sběru dat

U případové studie je běžné, že za účelem dosažení co nejkomplexnějšího poznání zkoumaného jevu, je využíváno více metod sběru dat (Baxter a Jack, 2008; Yin, 2009). Podle Baxtera a Jacka (2008) umožňuje využívání více zdrojů dat nezkoumat jev jen v jedné perspektivě, ale nahlížet jej z vícero pohledů, což přispívá k holistickému porozumění zkoumanému jevu. Každý zdroj dat je dílem „skládačky“, který napomáhá porozumět zkoumanému jevu jako celku. Využívání různých metod sběru dat umožňuje sběr rozdílného typu dat. Jelikož v případové studii je usilováno o komplexní a holistické porozumění, je tento přístup důležitý. Použití více zdrojů dat rovněž následně posiluje věrohodnost předkládaných zjištění (Baxter a Jack, 2008). Yin (2009) rozlišuje celkem šest typů zdrojů dat, které lze využít pro účely případové studie: dokumenty, archivní záznamy, rozhovory,

přímé pozorování, zúčastněné pozorování, fyzické předměty. V tomto případě bylo využito tří metod sběru dat: polostrukturovaných rozhovorů, analýzy dokumentů a přímého nezúčastněné pozorování.

2.2.2.1 Polostrukturované rozhovory

Yin (2009) označuje rozhovory za jeden z nejvýznamnějších zdrojů dat pro případovou studii. Jejich výhodou je, že se mohou zaměřit přímo na témata potřebná pro výzkum a zprostředkovávají perspektivu respondentů. Vhodně vybraný respondent umožní získat cenné vhledy do problematiky a průběhu událostí. Respondenti, kteří byli osloveni pro realizaci polostrukturovaných rozhovorů, byli zaměstnanci organizace, kteří jsou obeznámeni s utvářením vztahů se státem. Osloveni byli zaměstnanci, kteří mají zkušenost s formováním vztahů s veřejnou správou na jejich jednotlivých úrovních – celostátní, krajské, obecní. Provedeny byly celkem čtyři rozhovory, a to s následujícími respondenty:

- Ředitelka organizace, datum vedení rozhovoru: 15. 3. 2017
- Krajská koordinátorka, datum vedení rozhovoru: 9. 5. 2017
- Krajská koordinátorka, datum vedení rozhovoru: 14. 6. 2017
- Koordinátor komunitních služeb, datum vedení rozhovoru: 20. 11. 2017

Pro porozumění vývoji organizace byl klíčový rozhovor s ředitelkou organizace. Ačkoliv se rozhovor primárně zaměřoval na formování vztahů mezi organizací a státem na celostátní úrovni, přinesl cenné informace týkající se vztahů s veřejnou správou i na ostatních úrovních (krajské, obecní). Zároveň se jednalo o nejdéle působícího zaměstnance organizace, což umožnilo získat vhled do vývoje vztahů od vzniku organizace až do současnosti. Rozhovory s krajskými koordinátorkami přinesly informace o působení organizace na krajské úrovni. Obě respondentky navíc s organizací spolupracovaly ještě před zahájením krajského projektu, měly zkušenost s problematikou a byly obeznámeny s vývojem vztahů s krajskou samosprávou. S ohledem na odlišné zaměření reprezentovaly každá jinou oblast vztahů s veřejnou správou. V prvním případě se jednalo o rozvoj služeb a poradenství, v druhém pak o síťování a advokacii. Rozhovor s koordinátorem komunitních služeb přinesl možnost seznámení se s fungováním na úrovni obcí, zejména pak se spoluprací s obecní samosprávou při realizaci projektu obcí. Rozhovory poskytly data o vztazích se státem na jednotlivých úrovních veřejné správy, roli organizace, realizovaných aktivitách a přetrvávajících bariérách v rámci těchto vztahů. Všechny rozhovory byly vedeny

jako polostrukturované, podle předem připravených otázek. Z rozhovorů byl pořízen audio záznam, po předchozím souhlasu respondentů. Jak uvádí Yin (2009), pořízení audio záznamu je pro následnou interpretaci dat nejlepší volbou, neboť umožňuje se k datům vracet a pořídit jejich transkript.

Yin (2009) uvádí, že rizikem rozhovorů je, že může docházet ke zkreslení dat v důsledku nevhodně položených otázek či snahy respondentů vycházet vstříc očekáváním výzkumníka. Riziku zkreslení v důsledku nevhodně položených otázek jsem se pokusila předejít jejich jasnou formulací a používáním stejného typu otázek u všech rozhovorů. Přesto se nakonec ukázaly určité limity této metody sběru dat. Zprvce se jednalo o to, že ve výzkumu je sledováno dlouhé období celkem téměř patnácti let existence organizace. Část respondentů nepůsobila v organizaci po celou tuto dobu a v rámci rozhovorů tak bylo možné od nich získat data jen o části z tohoto období. Více než bylo původně předpokládáno, se tak zde ukázala důležitá analýza dokumentů, která umožnila doplnění dat z těch období, o nichž respondenti nebyli schopni data poskytnout. Za druhý limit lze označit, že bohužel pro účely výzkumu nebylo možné zajistit rozhovor se zaměstnancem organizace, který se v organizaci dlouhodobě zabýval advokační činností a síťováním, neboť v době realizace výzkumu už nebyl zaměstnancem organizace. Přitom v průběhu výzkumu se advokační činnost a síťování ukázalo jako významná rovina vztahů se státem. Tato data však byla částečně získána z rozhovoru s ředitelkou organizace, neboť i ona se advokacii ve své agendě věnuje a částečně z analýzy dokumentů a zúčastněného pozorování.

2.2.2.2 Analýza dokumentů

Analýza dokumentů je „*systematickou procedurou prozkoumávající nebo hodnotící dokumenty – jak tištěný, tak elektronický materiál*“ (Bowen, 2009, s 27). Dokumentem jsou pak míněny takové materiály, které vznikly pro jiný účel než pro daný výzkum (Bowen, 2009). Podle Yina (2009) sem lze zařadit osobní dokumenty, písemné popisy událostí, administrativní dokumenty, dřívější výzkumy a mediální zprávy. Podle Bowen (2009) má analýza dokumentů nenahraditelný význam v případové studii a přispívá k metodologické a datové triangulaci. Dokumenty nabízejí informace o kontextu a pozadí problému, jsou zdrojem informací o změnách a vývoji, pomáhají k ověření a doplnění již zjištěných dat. Jsou nepostradatelným zdrojem informací o událostech, které se již odehrály a které nemohou být již přímo zkoumány a pozorovány (Bowen, 2009). Význam dokumentů ve výzkumu se ukázal jako stěžejní, a to zejména v doplnění a upřesnění informací o vývoji organizace v minulosti. Dokumenty využité pro analýzu ve výzkumu doplňují data zjištěná

v rámci polostrukturovaných rozhovorů s představiteli organizace. S ohledem na to, že v rámci výzkumu je sledován vývoj vztahů organizace a veřejné správy, od počátku existence nebylo možné některá data potřebná pro zachycení tohoto vývoje získat pouze od respondentů. Jak píše Yin (2009), dokumenty pomáhají v případové studii doplnit a rozšířit data získaná z jiných zdrojů. Dokumenty byly sbírány a analyzovány průběžně. První analýza dokumentů proběhla před vstupem do terénu (polostrukturovanými rozhovory a pozorováním). Analýza dokumentů organizace (výroční zprávy, koncepční dokumenty) posloužila pro získání základního vhledu do činnosti organizace a realizovaných aktivit. Tyto informace pak byly s respondenty následně upřesňovány v rámci rozhovorů. V následující fázi probíhá analýza dalších dokumentů organizace, ale i dokumentů veřejné správy a jiných neziskových organizací.

Pro analýzu byly využity dokumenty organizace. Jednalo se o výroční zprávy, zápisy ze setkání, projektovou dokumentaci, oficiální dokumenty organizace, webové stránky, odborné publikace. Kromě dokumentů organizace byly pro analýzu také využity dokumenty veřejné správy – strategické a koncepční dokumenty, projektová dokumentace, zápisy ze setkání, webové stránky, analýzy. Dokumenty byly sbírány od všech úrovní veřejné správy (celostátní, krajské, obecní). Dále byly analyzovány dokumenty jiných neziskových organizací, konkrétně střešních organizací, do nichž je organizace zapojena (Česká odborná společnost pro inkluzivní vzdělávání, Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty). Soubor analyzovaných dokumentů byl ještě doplněn o sekundární analýzu zjištění výzkumu z roku 2008 *Efektivita služeb poskytovaných nestátními neziskovými organizacemi v oblasti integrace cizinců*, zabývajícího se neziskovými organizacemi pracujícími s migranty, jehož součástí byl výzkum Meta, o.p.s. (Prouzová et al., 2008).

Yin (2009) upozorňuje, že rizikem některých dokumentů je selektivnost informací a riziko subjektivnosti. K datům z dokumentů je potřeba přistupovat kriticky, nelze s nimi pracovat jako s nezpochybnitelnými fakty. Při analýze dokumentů jsem se vždy snažila reflektovat, k jakému účelu byly vytvořeny a zohlednit to i při interpretaci dat (např.: výroční zprávy jako nástroj sebe prezentace organizace). Dále jsem se tomuto riziku snažila předcházet využíváním různých druhů dokumentů, tedy dokumentů vzniklých pro různé účely a dokumentů pocházejících z různých zdrojů (Meta, o.p.s., veřejná správa, jiné neziskové organizace).

2.2.2.3 Zúčastněné pozorování

Případová studie by měla probíhat v přirozeném prostředí případu (Yin, 2009). Z toho důvodu se nabízelo pozorování jako jedna z metod sběru dat. Výhodou pozorování je, že umožňuje sledovat průběh událostí v přímém čase a seznámit se s kontextem případu. Spradley (1980 in Švaříček a Šed'ová, 2007) rozlišuje pět druhů pozorování na základě míry zapojení výzkumníka do pozorovaných aktivit: nezúčastněnost, pasivní účast, mírná účast, aktivní účast, plné zúčastnění. V tomto případě se jednalo o pasivní účast, neboť do pozorovaného dění nebylo nijak zasahováno. Cílem zde bylo zjistit, jak probíhá interakce mezi neziskovou organizací a veřejnou správou, jak jsou zde definovány role jednotlivých aktérů a co je obsahem daných setkání. Pozorování bylo realizováno na celkem třech setkáních, jichž se účastnili zástupci organizace a zástupci veřejné správy.

- Celostátní konference „Přijímáme, začleňujeme, děti/žáky/studenty – cizince“ (20. 10. 2017, Praha, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy)
- Kulatý stůl k reflexi novely školského zákona (29. 11. 2017, Kolín, Městský úřad Kolín)
- Kulatý stůl k reflexi novely školského zákona (6. 12. 2017, Praha, Dům národnostních menšin)

V případě prvního pozorování se jednalo o setkání iniciované veřejnou správou (Národní institut dalšího vzdělávání a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy), kde Meta byla jednou z přednášejících organizací, a týkalo se celostátní úrovně. V druhých dvou případech se jednalo o setkání iniciované Metou, kde organizace vystupovala jako mediátor a zaměřovalo se na krajskou úroveň. Každé pozorování bylo tedy zdrojem jiných dat a organizace zde vystupovala v odlišných rolích. Pozorování ve všech případech bylo otevřené, účastníci tedy byli informováni, že se setkání účastním jako výzkumník se záměrem psát diplomovou práci. Pro záznam zjištění z pozorování byly využity terénní poznámky. Ty byly vytvářeny v průběhu pobytu v terénu a byly dvojího typu – popisné, zachycující průběh setkání a interakcí a reflektující zahrnující analytické poznámky a doprovodné otázky. Terénní poznámky byly následně využity jako zdroj informací doplňující data z dalších zdrojů. Vstup do terénu mi byl usnadněn tím, že vedení organizace i ostatní zaměstnanci už byli seznámeni s realizací a záměrem výzkumu a pomohli mi zprostředkovat účast na setkáních. Pro vstup do terénu tak neexistovaly výraznější překážky.

2.3 Výběr případu

2.3.1 Kritéria výběru případu

Jako strategie volby případu byl zvolen účelový výběr. Cílem bylo zvolit případ, který přinese bohatá data ke zkoumanému problému. Z toho důvodu byla kritéria pro výběr stanovena tak, aby se jednalo o případ schopný poskytnout bohatá data. Zvolena byla následující čtyři kritéria:

- dlouhodobá existence vztahů mezi neziskovou organizací a státem na různých úrovních
- nová nestátní nezisková organizace
- servisní nezisková organizace zaměřená na nově vzniklé potřeby české společnosti
- vysoká specializace

Hlavním kritériem byla dlouhodobá existence vztahů mezi neziskovou organizací a státem. Jelikož záměrem bylo sledovat charakter vztahů mezi nimi, a to, jak se stát staví k otázce spolupráce s neziskovými organizacemi, bylo potřeba zvolit organizaci, u níž je zřejmé, že zde už existují nějaké vztahy se státem, a to na různých úrovních veřejné správy. Důležité přitom bylo, aby se jednalo o organizaci, u níž se tyto vztahy neomezuje jen na financování činnosti organizace, ale kde existují další formy vzájemných vztahů. Na základě rešerše se ukázalo, že mezi organizací a státem fungují vztahy v oblasti tvorby veřejné politiky, odborné podpory a nastavování systémového řešení problematiky, advokační činnosti a lobbingu.

Druhým kritériem pak bylo, aby tyto vztahy mezi státem a neziskovou organizací nebyly dědictvím minulosti, ale zformovaly se až v návaznosti na současný postoj státu ke spolupráci s neziskovým sektorem. Jak uvádí Frič a Bútor (2005), řadě tzv. starých nestátních neziskových organizací se totiž podařilo formalizovat vztahy vzniklé v době před rokem 1989 a v současnosti profitují z tohoto privilegovaného vztahu ke státu. V takovém případě se však spíše jedná o konzervaci minulého stavu než o něco, co by odráželo současný postoj státu k navazování spolupráce s neziskovými organizacemi. Mě však zajímalo, jak je stát ochoten navazovat vztahy s neziskovým sektorem ve své nové roli. Z tohoto důvodu bylo tedy vhodné zvolit pro případovou studii neziskovou organizaci vznikající po roce 1989.

Třetím kritériem bylo, že se jedná o servisní organizaci zaměřující se ve své činnosti na nově vzniklé potřeby české společnosti. Servisní typ neziskové organizace zde byl zvolen

proto, že tyto neziskové organizace poskytují služby, které by měl poskytovat stát. Tyto organizace tak stát nahrazují či doplňují specifický typ servisu, který stát nezajišťuje (Weisbrod, 1977). Zároveň jak uvádí Frič a Bůtora (2005), tzv. nové nestátní neziskové organizace vznikající po roce 1989 jsou vůči státu v obtížnější pozici. Často se totiž zaměřují na problematiku, k jejímuž řešení stát zatím nepřistoupil. Na druhou stranu, pokud stát akceptuje důležitost dané problematiky, může být nakloněn tomu s těmito neziskovými organizacemi spolupracovat, neboť může využít jejich odbornosti a zkušenosti. Oblast integrace cizinců, kam se řadí problematika řešená Metou, se tak v tomto ohledu jeví jako vhodná. Jedná se o nové téma v české společnosti, kterým se stát musel začít zabývat až po roce 1989.

Čtvrtým kritériem pak byla jedinečnost tématu, kterému se nezisková organizace věnuje a její vysoká specializace. Pokud se má jednat o neziskovou organizaci, která má předpoklady pro rozvoj vztahu se státem, mělo by se jednat o organizaci, která vyvíjí specializovanou činnost či působí v úzce zaměřeném tématu. U takové organizace lze totiž předpokládat, že stát upřednostní spolupráci s neziskovou organizací před snahou o samostatné řešení problematiky, protože je to pro něj výhodnější (Smith a Gronbjerg, 2006). Problematika vzdělávání žáků cizinců, již se organizace zabývá, se z tohoto hlediska jeví jako vhodná. S ohledem na rostoucí míru migrace po vstupu České republiky do Evropské unie v roce 2004 a závazek státu zajistit povinnou školní docházku všem žákům (Ústava České republiky) je zřejmé, že stát bude cítit potřebu se problematikou zabývat. Na straně organizace pak existují předpoklady pro to, aby s ní stát navázal spolupráci, neboť po dlouhou dobu je Meta, o.p.s. jedinou organizací, která se touto problematikou u nás zabývá. I v současnosti pak z hlediska rozsahu služeb pro cílovou skupinu žáků s odlišným mateřským jazykem představuje zcela jedinečnou organizaci.

2.3.2 Představení případu

Nezisková organizace Meta, o.p.s. byla do výzkumu vybrána na základě čtyř výše představených kritérií. Meta byla založena v roce 2004. Vznikla s posláním „*podporovat osobní rozvoj mladých migrantů, a to v oblasti vzdělávání, které považujeme za jednu z podmínek úspěšné integrace do společnosti.*“ (Meta, 2007b, s. 6) Svou činnost zahajuje v roce 2006, kdy byl spuštěn první projekt organizace – Poradenské a informační centrum pro mladé migranty (PIC) (Meta, 2007b). V té době organizace cílí svými službami na mladé cizince ve věku 16–35 let, jimž poskytuje poradenství v oblasti vzdělávání a pracovního uplatnění. V průběhu let dochází k rozšiřování cílových skupin organizace o cizince mladší 16 let (2008), pedagogy (2009), odbornou a laickou veřejnost (2010), žáky s odlišným mateřským jazykem v mateřských školách (2014) (Meta, 2009; Meta, 2010; Meta, 2011; Meta, 2015a). V oblasti poskytování služeb organizace od počátku spolupracuje s veřejnou správou, která tyto služby financuje (Meta, 2007). Organizace je financována převážně z veřejných zdrojů, přičemž její příjmy pochází ze všech úrovní veřejné správy (celostátní, krajské, obecní). Od roku 2014 dochází k výraznějšímu nárůstu financování z evropských a zahraničních zdrojů (Meta, 2015a). V roce 2016 byly její roční příjmy 9 642 478 Kč (Meta, 2017a). Organizace v současnosti zaměstnává přes 30 zaměstnanců (Meta, 2014a). Aktuálně realizuje celkem 12 projektů.⁴

Kromě poskytování služeb se Meta začíná krátce po svém vzniku věnovat koncepční a metodické činnosti a systémovému rozvoji problematiky. Její snahy směřují k prosazení změn veřejné politiky v oblasti vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem. To organizaci přivádí k potřebě spolupráce s veřejnou správou. Nad rámec poskytování služeb se tak Meta rovněž začíná věnovat formování vztahů s jednotlivými úrovněmi veřejné správy (celostátní, krajské, obecní). Na celostátní úrovni se zapojuje do pracovních skupin ministerstva, účastní se odborných setkání, vyvíjí vlastní výzkumnou a odbornou činnost, zapojuje se do přípravy nové legislativy. V roce 2013 zakládá vlastní nadresortní platformu Vzdělávání a začleňování žáků s odlišným mateřským jazykem, věnující se mapování problematiky, která sdružuje klíčové aktéry v problematice, včetně zástupců veřejné správy. Výstupem činnosti platformy je návrh souboru opatření, jejichž cílem je koncepční nastavení nového modelu vzdělávání cizinců (Meta, 2014a). V následujících letech Meta usiluje v jednání s veřejnou správou o zavedení těchto opatření. Na krajské úrovni se zapojuje do přípravy krajské koncepce integrace a jejích akčních plánů, tvorby metodických materiálů

⁴ *Projekty* [online]. [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: <<http://www.meta-ops.cz/projekty>>.

a činnosti pracovních skupin. V krajích mimo Hl.m.Praha začíná Meta nabízet služby v roce 2009, systematicky však začíná ve vybraných krajích působit až v roce 2017, kdy zahajuje projekt tzv. krajských multiplikátorů (Meta, 2010). Také na úrovni obcí je navázána spolupráce s veřejnou správou, Meta je zde zapojena do Projektů obcí na podporu integrace cizinců a Místních akčních plánů vzdělávání (MAP).

Kromě toho se Meta věnuje výzkumné a odborné činnosti, tvorbě metodických materiálů, zvyšování povědomí odborné a laické veřejnosti o problematice a síťování aktérů (Meta, 2014a). V posledních letech se zaměřuje na inovační činnost, kdy formou tzv. pilotáží testuje nová opatření pro vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem, o jejichž plošné zavedení usiluje. Jedná se například o intenzivní kurz češtiny jako druhého jazyka a roční jazykový kurz pro cizince před nástupem na střední školu (Meta, 2017a).

2.4 Analýza dat

Sběr a analýza dat probíhá v případové studii podobně jako u jiných kvalitativních strategií paralelně (Baxter a Jacka, 2008). Podle Hendla (2005) při kvalitativní analýze a interpretaci jde o „*systematické nenumerické organizování dat s cílem odhalit témata, pravidelnosti, datové konfigurace, formy, kvality a vztahy.*“ (Hendl, 2005, s. 223) V kvalitativní analýze nejde o kvantifikaci, ale o evidenci existence daného jevu a jeho strukturaci (Švaříček, Šed'ová, 2007). Všechna získaná data byla převedena do textové podoby pro snazší práci s nimi. Jak uvádí Miles a Huberman (1994), na data je v případové studii potřeba nahlížet jako na integrovaný systém. Data z jednotlivých zdrojů byla tak analyzována dohromady. Silverman (2005 in Švaříček a Šed'ová, 2007) uvádí dva základní přístupy, jak přistupovat ke kvalitativní analýze. Realistický přístup považuje výpovědi respondentů či záznamy jejich aktivit za popis vnější skutečnosti či vnitřní zkušenosti. Narativní přístup naproti tomu zdůrazňuje subjektivitu těchto výpovědí, zaměřuje se na to, jak respondenti konstruují svou sociální realitu. V případě výzkumu byl zvolen první, realistický přístup. Zároveň jsem se v průběhu analýzy dat snažila věnovat pozornost nejen tomu, co je obsahem sdělení, ale i tomu, co a kým je sdělováno. Sdělení respondentů tak nebyla jen nekriticky přijímána, ale byla reflektována jejich perspektiva a možné důvody těchto sdělení. Pro posílení tohoto kritického přístupu k datům Švaříček a Šed'ová (2007) dále doporučují využití triangulačních mechanismů (více zdrojů dat, více metod sběru dat). Tyto mechanismy byly v práci využity, což umožnilo jednotlivá data porovnávat a provést vzájemné ověřování dat z jednotlivých zdrojů.

V průběhu analýzy byla data tříděna a zpracovávána. Podle Flicka (2006) toto třídění sestává ze dvou strategií. Zaprvé jsou nasbíraná data redukována prostřednictvím parafrázování, sumarizování a kategorizování. V rámci tohoto procesu byla sesbíraná data přeskupována, byly hledány klíčové významové kategorie a jejich vztahy. Druhá strategie sestává z interpretace dat. V rámci tohoto procesu byla data rozšiřována o vznikající interpretace a doplňující otázky. Obě tyto strategie byly využívány paralelně. Analýza dat byla prováděna setrvale v celém procesu výzkumu, přičemž identifikované kategorie a vzniklé otázky se stávaly podklady pro další sběr dat (Švaříček a Šedřová, 2007). Pro úvodní práci s daty byla využita metoda otevřeného kódování. Ačkoliv na základě teoretické literatury už bylo vytvořeno určité předporozumění, usilovala jsem o to, abych přistupovala k datům otevřeně a nepředpojatě. V úvodní fázi docházelo k identifikaci témat, jež souvisela s výzkumnými otázkami a propojování těchto dat s teoretickými poznatky. Postupně v průběhu analýzy a interpretace dat docházelo k vytváření nových kategorií a jejich propojování, přičemž zpracovávaná data byla čím dál tím více abstrahována a byly v nich hledány obecnější kategorie. Jednotlivým jevům byly přiřazovány odpovídající kódy. Využíváno bylo kódů popisných, pro označení obsahu sdělení a interpretativních kódů, v nichž byla prováděna interpretace kódu a jeho případné propojení s teorií. Kódy byly následně sdružovány do kategorií na základě jejich vzájemných vazeb. S ohledem na procesuální charakter zkoumaného jevu (vztah a jeho vývoj), měly tyto kódy často procesuální charakter. V druhé fázi bylo pro práci s daty využito axiálního kódování. V jeho rámci docházelo k propojení mezi kategoriemi zjištěnými v předchozí fázi analýzy. Byla zde sledována dynamika procesu, přičemž jednotlivé kategorie byly řazeny do jeho fází. Jak uvádí Švaříček a Šedřová (2007), výhodou axiálního kódování je, že si všímá toho, jaké jsou příčiny a kontext sledovaného jevu, co jej ovlivňuje, jaké strategie jsou s ním spjaté a jaké jsou jeho následky. Pro účely výzkumu se jednalo o vhodný přístup.

2.5 Hodnocení kvality výzkumu

Pro zajištění kvality případové studie je zásadní triangulace (Yin, 2009). Triangulace slouží k prohloubení a konzistenci zjištění, přispívá k rozšíření záběru výzkumu a ukazuje různost pohledů (Švaříček, Šedřová, 2007). Umožňuje vysvětlit plněji a komplexněji lidské jednání a situační kontext, což je pro potřeby případové studie stěžejní. V práci bylo využito datové triangulace (data z vícero typů zdrojů). Pracováno zde bylo s daty z rozhovorů, zúčastněného pozorování a dokumentů. Využití dat z vícero zdrojů umožnilo získat bohaté

informace a zároveň umožnilo data mezi sebou porovnávat a ověřovat. Zúčastněné pozorování umožnilo sledovat fungování vztahů a ověřit si v praxi zjištění týkající se vymezení rolí a kompetencí jednotlivých aktérů. Umožnilo potvrdit si data získaná z rozhovorů a analýzy dokumentů. Přínosem pro kvalitu výzkumu byla rovněž vysoká míra transparentnosti organizace. Organizace disponuje velkým množstvím materiálů o svém fungování (zápisy ze setkání, výroční správy, odborné publikace, propagační materiály, prezentace). Jejich přínos spočíval v tom, že nejenže poskytly bohatá data o současném fungování organizace, ale umožnily získat data o obdobích vývoje organizace, která by v současnosti byla už jen obtížně dosažitelná z jiných zdrojů.

Podle Švaříčka a Šed'ové (2007) pro kvalitu výzkumu je důležitý transparentní výběr účastníků. Jak již bylo zmíněno, kritériem pro výběr respondentů zde bylo, aby se jednalo o zaměstnance organizace, kteří mají dlouhodobou zkušenost s působením na dané úrovni veřejné správy, kteří jsou seznámeni se vztahy organizace a státu a jejich genezí. Pro každou úroveň vztahů s veřejnou správou se mi podařilo získat účastníky, kteří byli s problematikou dostatečně seznámeni.

Dále Švaříček a Šed'ová (2007) zmiňují význam používání přímých citací. Přímé citace jsou používány v celé empirické části práce, přičemž zahrnuty jsou zde citace jak z rozhovorů s respondenty, tak ze zúčastněného pozorování. Podle Cordena a Sainsburyho (2006) jejich použití kromě zvýšení důvěryhodnosti textu, slouží pro ilustraci interpretací a prohloubení porozumění.

Spolehlivosti výzkumu je v práci dosahováno transkripcí rozhovorů a konzistencí kladených otázek (Švaříček a Šed'ová, 2007). Jak již bylo výše uvedeno, audio soubory byly přepsány technikou doslovné transkripce. Konzistence otázek byla zajištěna využitím polostrukturovaných rozhovorů. Volba polostrukturovaného rozhovoru na jedné straně umožnila držet strukturu rozhovoru a zajistit tak, že všem účastníkům budou položeny otázky na stejná témata, na druhou stranu umožnila reagovat v průběhu na sdělované skutečnosti a měnit pořadí kladených otázek.

Při hodnocení kvality výzkumu je nezbytná rovněž reflexe jeho limitů. Limitem výzkumu je skutečnost, že vztahy mezi neziskovou organizací a státem byly posuzovány hlavně z perspektivy samotné organizace. Perspektiva veřejné správy byla zastoupena prostřednictvím analýzy dokumentů veřejné správy a dat ze zúčastněného pozorování, jehož se její zástupci účastnili. Ačkoliv se věnuji limitům v rozvoji vztahu i na straně organizace a reflektuji zjištěné bariéry na její straně, je možné, že zahrnutí rozhovorů s představiteli veřejné správy by tyto závěry mohlo dále rozšířit. S ohledem na rozsah výzkumu (charakter vztahů na jednotlivých úrovních, sledování vývoje v čase) jsem se rozhodla zaměřit se

hlavně na perspektivu organizace. Koneckonců, jak ukazuje ve svém výzkumu Frič (2000) ze strany představitelů veřejné správy nejsou tyto vztahy příliš problematizovány a obecně je nahlížejí méně kriticky.

Za další limit lze označit, s ohledem na zvolený přístup, že nejsou předkládána vysvětlení, což vyplývá z toho, že se jedná o deskriptivní, nikoliv explanatorní typ případové studie. Přesto k předložení určitých vysvětlení přistupuji v závěru práce, kde zároveň dochází k propojení zjištění výzkumu s teoretickými poznatky.

2.6 Etika výzkumu

Zvážení možných etických otázek je nezbytnou součástí výzkumu. Jejich zohlednění by mělo být součástí každého výzkumu, který zkoumá člověka a jeho působení (Švaříček, Šed'ová, 2007). Podle Švaříčka a Šed'ové (2007) je pro zajištění etiky výzkumu vyžadováno dodržení třech základních principů: poučený souhlas, důvěrnost, zpřístupnění práce účastníkům výzkumu. Prvním principem je poučený souhlas, který předpokládá, že proběhlo seznámení účastníků s povahou výzkumu a rovněž veškerými možnými důsledky jejich zapojení do výzkumu. Rovněž i v tomto případě bylo podmínkou realizace výzkumu souhlas respondentů s jejich účastí ve výzkumu. Respondenti, s nimiž byly vedeny rozhovory, byli před jeho začátkem vždy seznámeni s tématem a záměrem diplomové práce. Byli obeznámeni s tím, jak bude rozhovor probíhat, jak budou využity získané informace a jak bude nakládáno se získanými daty. Od respondentů byl získán Poučený souhlas s participací ve výzkumu. Kromě něj byli rovněž požádáni o udělení souhlasu s nahráváním rozhovoru. Následně jim byla nabídnuta možnost autorizace přepisu rozhovoru. V rámci ní mohli uvést dodatečná omezení na některé sdělené informace. Součástí poučeného souhlasu účastníků bylo také poučení o možnosti z výzkumu kdykoliv odstoupit, pokud by si účastníci svou účast v něm rozmysleli. Podle Švaříčka a Šed'ové (2007) může být formou porušení principu poučeného souhlasu, pokud by účastníkům výzkumu byly zatajeny některé informace či podány klamné informace. Jak již bylo zmíněno, tomu jsem se snažila vyvarovat jejich důkladným informováním i poskytnutím prostoru pro jejich vlastní dotazy. Souhlas účastníků byl důležitý i v případě zúčastněného pozorování. Zde byli účastníci setkání informováni o mojí roli a záměru využít získaná data pro realizaci výzkumu k diplomové práci. Účastníci se sběrem dat souhlasili. Jelikož v takovém případě je složité zajistit účastníkům možnost pozdějšího ovlivnění nakládání s daty (např.: formou dodatečné autorizace sdělených informací) bylo nutné s těmito daty nakládat citlivěji. Jako příklad lze uvést nezahrnutí dat z kazuistik týkajících se vzdělávání žáků s odlišným mateřským

jazykem, které na setkání byly zmiňovány. Druhým principem je důvěrnost. Ta předpokládá zajištění ochrany soukromí účastníků výzkumu (Švaříček, Šed'ová, 2007). Účastníkům jsem se zaručila za etické nakládání se získanými daty. Audiozáznamy rozhovorů byly označeny pseudonymy, jejich transkripce anonymizovány a veškerá data jsou uchována pouze v elektronické podobě a opatřena heslem. Třetím principem je zpřístupnění práce účastníkům výzkumu. Účastníkům bylo nabídnuto následné zaslání práce, o které oni sami projevili zájem.

3 EMPIRICKÁ ČÁST

V této části předkládám zjištění, k nimž jsem v rámci svého výzkumu došla. Zjištění jsou rozčleněna do čtyř kapitol. První tři kapitoly odpovídají jednotlivým úrovním veřejné správy (celostátní, krajská, obecní). Součástí každé kapitoly je identifikace institucí veřejné správy působící na dané úrovni, popis charakteru a vývoje vztahů a přetrvávajících bariér bránících navázání či rozvoji tohoto vztahu. Poslední kapitola se pak věnuje tomu, jaký vliv mají vztahy se státem na cíle a rozvoj Mety.

3.1 Vztahy neziskové organizace a státu na celostátní úrovni

Na celostátní úrovni je to Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, kdo zodpovídá za zajištění vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem. Pro Metu představuje klíčového partnera, neboť zodpovídá za koncepční ukotvení problematiky. Dále má Meta navázanou určitou formu vztahu i s dalšími ministerstvy – Ministerstvem vnitra a Ministerstvem práce a sociálních věcí. Jako významná se ukazuje na této úrovni i role dalších institucí v oblasti vzdělávání - Národní institut pro další vzdělávání (NIDV), Česká školní inspekce (ČŠI), Národní ústav pro vzdělávání (NÚV).

3.1.1 Vztahy s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy

Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy přísluší v oblasti vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem klíčová koncepční role. V gesci ministerstva je tvorba legislativy ve vztahu k vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem, financování jazykové přípravy, nastavování systému podpory a tvorba metodik (Meta, 2014c). Vztah Mety k ministerstvu prochází několika etapami, z nichž je zřejmé, že organizace hledá strategii, jak podnítit rozvoj vzájemných vztahů. Každá z těchto etap se vyznačuje určitým typem strategie, jehož prostřednictvím se organizace snaží dosáhnout spolupráce s ministerstvem. Na základě rozlišení jednotlivých etap vytvářím níže uvedenou periodizaci.

3.1.1.1 1. období (2004–2007)

Počátky vzájemných vztahů

První kontakt s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy je iniciován ze strany organizace. Meta se po svém vzniku obrací na ministerstvo jako na odpovědný orgán, aby zjistila, jak je problematika z jeho strany řešena a co lze pro její řešení udělat. Jak Meta zjišťuje, v roce 2004 není problematika ministerstvem nijak koncepčně řešena. Přiřítá to tomu, že ministerstvo v té době ještě nevnímalo potřebnost služeb.

„A když jsme to pak řešili s ohledem na to, co v této oblasti dělá Ministerstvo školství, jak se k tomu staví, tak tam se k tomu vlastně nestavělo nijak.“ (respondentka č. 1)

„Jednalo se spíš o to, že v té době to pro něj nebylo nějaké aktuální téma. Nevím, jestli lze říci, že je ‚nenapadlo‘, se tím zabývat.“ (respondentka č. 1)

Lze se domnívat, že v době prvotního kontaktu skutečně nebyla ze strany ministerstva ještě reflektována potřebnost služeb. Jak uvádí Salamon et al. (2000), silnou stránkou neziskových organizací je právě jejich schopnost identifikovat neřešené problémy ve společnosti. Podle Younga (2000) se v takovém případě jedná o suplementární model vztahu mezi státem a neziskovou organizací. Neziskové organizace poskytují služby, v jejichž zajištění stát selhává. Může to být z důvodu, že doposud neidentifikoval potřebnost těchto služeb, či se jimi nezabýval. Je nutno říci, že první snaha o navázání kontaktu ze strany Mety se odehrává v období vstupu České republiky do Evropské unie, přičemž k prudkému nárůstu počtu žáků cizinců v českých školách dochází až s určitým časovým odstupem (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2016). Určitou roli také hraje skutečnost, že v době, kdy Meta iniciovala první kontakt s ministerstvem, představovaly její cílovou skupinu mladí cizinci (15+), tedy studenti, na něž se už nevztahuje povinnost školní docházky. Lze tak předpokládat, že ministerstvo se necítilo tak vázáno otázkou jejich dalšího vzdělávání řešit. A to navzdory tomu, že výzkumy ukazují, že předčasné ukončení školní docházky ztěžuje následnou integraci do společnosti (OECD, 2012).

Až v roce 2006, tedy po dvou letech od první snahy o navázání vztahu, se Metě podařilo s ministerstvem navázat kontakt. Pro Metu v té době představuje hlavní překážku pro navázání vztahů problém s nalezením kompetentní osoby, s kterou by problematiku mohla začít řešit.

„Nám vlastně trvalo dva roky, než se nám podařilo se s někým z Ministerstva setkat a tu otázku s ním začít řešit.“ (respondentka č. 1)

„(...) nám trvalo, než jsme zjistili, kdo by se vlastně s námi nad tím mohl sejít, protože jediná paní, která tam tuhle problematiku řešila, tak ji řešila z pohledu rozdávání peněz v rámci těch dotačních programů a koncepčně to tam vlastně nikdo neřešil.“ (respondentka č. 1)

Proměna postoje ministerstva a vliv na budování vzájemných vztahů

Skutečnost, že ze strany Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy není vnímána potřebnost těchto služeb, může ilustrovat i vývoj tvorby legislativy ze strany ministerstva. V roce 2005 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy školským zákonem (Zákon č. 561/2004 Sb.) stanovuje podmínky přístupu dětí občanů Evropské unie ke vzdělání a ukládá povinnost krajským úřadům zajistit jim bezplatnou jazykovou přípravu. Tuto úpravu legislativy si však s největší pravděpodobností vyžádal vstup České republiky do Evropské unie, nikoliv zájem o problematiku ze strany ministerstva. Odráží to i skutečnost, že nová legislativa nijak neupravuje podpůrná opatření pro děti občanů třetích zemí, a to i přes to, že svým počtem v českých školách výrazně převažují nad dětmi občanů Evropské unie (Centrum podpory inkluzivního vzdělávání, 2012). Další legislativa, upravující vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem, vzniká až po roce 2008.

Meta se v té době snaží opakovaně otevírat diskuzi o potřebnosti zavedení podpůrných služeb. V roce 2006 realizuje Průzkum vzdělávacích potřeb mladých migrantů (2006). Cílem průzkumu bylo zmapovat, jaké jsou vzdělávací potřeby mladých migrantů a na jaké bariéry naráží při přístupu ke vzdělání (Meta, 2007a). Výzkumem Meta sledovala nejen zkvalitnění nabízených poradenských služeb, ale rovněž předložení návrhu doporučení, jak systémově řešit identifikované bariéry (Meta, 2007b). Po ukončení průzkumu Meta uspořádala informační seminář, kde byly představeny výsledky průzkumu a otevřena debata nad vybranými problémy (např.: zařazování dětí do škol, dokládání předchozího vzdělání aj.). Meta zde předkládá návrh opatření pro jejich řešení. Na setkání byli přizváni zástupci neziskových organizací a zástupci odpovědných ministerstev, včetně zástupců Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Realizaci průzkumu a následnou prezentaci zjištění lze považovat za první formální aktivitu Mety, jejímž cílem je zvýšení povědomí o problematice u odborné veřejnosti a zároveň síťování aktérů relevantních z hlediska řešení problematiky. Tuto aktivitu lze zároveň považovat za určitou formu pozdější advokační činnosti organizace. Podle Pospíšila et al. (2009) pro neziskové organizace v „nových demokraciích“ je snazší vyvíjet nepřímou advokační činnost v podobě osvěty a vzdělávání, než vyvíjet

přímou intervencí u odpovědných politických orgánů. Podle Klíčnickové (2016) osvětu veřejnosti realizují neziskové organizace prostřednictvím své výzkumné a publikační činnosti, čímž zároveň posilují svůj obraz expertní organizace v očích laické i odborné veřejnosti. Jak uvádí Frič (2000), jelikož veřejné instituce vyhledávají ke spolupráci neziskové organizace jako odborně zdatné experty, je budování této pověsti důležitým předpokladem pro budoucí navázání spolupráce s institucemi veřejné správy. Ačkoliv nelze jednoznačně říci, že to byla tato aktivita, jež přispěla k počátku budování vztahů s ministerstvem, je zřejmé, že se s ním časově překrývá.

3.1.1.2 2. období (2008–2010)

K významnější změně ve vztazích s ministerstvem dochází v roce 2008. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy se začíná problematikou blíže zabývat, což dokládá vytvoření Pracovní skupiny pro multikulturalitu a vzdělávání cizinců v roce 2008 (Meta, 2009). V roce 2010 pak ministerstvo zakládá Pracovní skupinu pro realizaci Národního akčního plánu inkluzivního vzdělávání (Meta, 2011). Zároveň v roce 2008 dochází k rozšíření cílové skupiny Mety na migranty mladší 16 let (Meta, 2009). Na tyto žáky se už vztahuje povinná školní docházka, a tak ministerstvo může pociťovat větší tlak se problematikou zabývat a navázat kontakt s organizací. Rozšíření cílové skupiny lze tak označit za jeden z předpokladů pro formování vztahů mezi ministerstvem a Metou.

Pracovní skupina pro multikulturalitu a vzdělávání cizinců

Pracovní skupina pro multikulturalitu a vzdělávání cizinců vzniká z iniciativy ministerstva, avšak jistou roli zde sehrával i apel ze strany Mety. „*Šance přišla v létě 2008, kdy se náš návrh na vytvoření pracovní skupiny Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, která by se danou oblastí zabývala, setkal s kladnou odezvou.*“ (Meta, 2009, s. 18) Její vznik bezesporu odráží zájem ministerstva se problematikou koncepčně zabývat. Rostoucí zájem dokládá i úprava legislativy v oblasti vzdělávání žáků cizinců – k 1. 1. 2008 nabývá platnosti novela školského zákona (Zákon č. 343/2007 Sb), která garantuje přístup k základnímu vzdělání všem dětem cizinců bez ohledu na status pobytu.

Pracovní skupina je složena ze zástupců ministerstva, pedagogických pracovníků, zástupců České školní inspekce a zástupců neziskových organizací pracujících s cizinci. Cílem skupiny je „*výměna zkušeností a informací v dané oblasti, identifikace problematických situací a návrhy možných úprav a změn.*“ (Meta, 2009, s. 18) Podle všeho se jedná o první případ spolupráce mezi Metou a veřejnou správou, která má formální

podobu. Metě se zde podařilo prosadit některé její návrhy na změnu veřejné politiky, jejich realizace měla pozitivní dopady na vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem. Jako příklad lze uvést zajištění výuky češtiny pro žáky s odlišným mateřským jazykem z třetích zemí. Na základě jednání pracovní skupiny byl vytvořen rozvojový program, z něhož školy mohly začít financovat výuku češtiny pro tuto skupinu žáků (Meta, 2010).

„Řada z našich připomínek a návrhů byla vyslyšena a v různých podobách vedly k pozitivním změnám oblasti vzdělávání žáků-cizinců na českých školách (...) Za všechny můžeme uvést kupříkladu úspěšné dosažení jednoho z dlouhodobých plánů, a to zajištění výuky češtiny pro žáky-cizince z třetích zemí.“ (Meta, 2010, s. 11)

Pracovní skupina pro realizaci Národního akčního plánu inkluzivního vzdělávání

V roce 2010 se Meta zapojuje do další pracovní skupiny Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, a to v oblasti inkluzivního vzdělávání. V návaznosti na vzniklý Národní akční plán inkluzivního vzdělávání je na jaře 2010 vytvořena pracovní skupina pro jeho implementaci. Cílem skupiny je realizovat přípravné kroky a opatření za účelem zvýšení inkluzivního přístupu ke vzdělání. Meta je do skupiny přizvána pro oblast vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem (Meta, 2011). Ukazuje se, že téma vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem tak postupně začíná být řešeno v rámci širšího konceptu inkluzivního vzdělávání. K tomuto konceptu vzdělávání se Meta v roce 2010 přihlašuje (Meta, 2011). *„Jsme přesvědčeni, že využívání principů inkluzivní pedagogiky při práci s nově přichozími žáky cizinci je vysoce efektivní.“* (Meta, 2011, s. 4). Přihlášení se ke konceptu inkluzivního vzdělávání lze vnímat dvojím způsobem. Na jedné straně jako ideové ztotožnění se s tímto konceptem. Na straně druhé na něj lze nahlížet rovněž jako na pragmatické rozhodnutí organizace, která si uvědomuje potenciál konceptu pro řešení problematiky vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem. Vznik Národního akčního plánu inkluzivního vzdělávání (2010) totiž odráží záměr Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy *„zvýšit míru inkluzivního pojetí vzdělávání v českém vzdělávacím systému“* (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2010, s. 1) a podpořit tak rovnost příležitostí a spravedlivého přístupu ke vzdělání (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2010). Skutečnost, že si je Meta vědoma tohoto potenciálu, dokládá i to, že už v rámci Pracovní skupiny pro multikulturalitu a vzdělávání cizinců patřilo ke zde projednávaným tématům *„zasazení tohoto tématu (začleňování žáků s odlišným mateřským jazykem do vzdělávacího systému – pozn. autora) do koncepce inkluzivního vzdělávání“* (Meta, 2009, s. 18). V roce

2010 pak také Meta spouští webový portál www.inkluzivniskola.cz. Ačkoliv je portál výhradně zaměřen na problematiku vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem, rovněž dokládá přihlášení se organizace k principům inkluzivního vzdělávání. Na tomto webu se Meta snaží soustředit všechny relevantní informace a materiály pro začleňování těchto žáků do českého vzdělávacího systému. Tím se rovněž snaží napomáhat k podpoře povědomí o problematice (Meta, 2011). Ukazuje se, že akcentování problematiky vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem v rámci koncepce inkluzivního vzdělávání lze považovat za strategicky dobré rozhodnutí. Avšak změna kurzu v rámci Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, které začíná v následujících letech odmítat zařazování tématu vzdělávání cizinců do inkluzivního vzdělávání Metě situaci komplikuje. Metu to v roce 2011 vede k rozhodnutí pro opuštění pracovní skupiny (Meta, 2012) „(...) *vytvářel se Národní akční plán inkluzivního vzdělávání, pak přišel ministr (anonymizováno) a celé to zrušil a začal tvrdit, že cizinci nejsou součástí inkluze.*“ (respondentka č. 1) V roce 2011 dochází k rozpadu Pracovní skupiny pro realizaci Národního akčního plánu pro inkluzivní vzdělávání, protože ji opouští i další její členové z důvodu nespokojenosti s naplňováním proinkluzivní reformy českého vzdělávacího systému⁵. Nicméně podpora inkluzivního vzdělávání ze strany ministerstva nadále pokračuje. Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy ji již dříve deklarovalo v hlavním cíli Národního akčního plánu inkluzivního vzdělávání, a to „*působit preventivně proti sociální exkluzi jednotlivců i celých sociálních skupin a přispět k úspěšné integraci jedinců s postižením či znevýhodněním do společenských, politických a ekonomických aktivit občanské společnosti.*“ (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2010, s. 1) Vyústěním podpory koncepce ze strany ministerstva je v roce 2016 novela školského zákona č. 82/2015 Sb., která mění přístup ke vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a zavádí pro ně nový systém podpůrných opatření. Z hlediska řešení problematiky znamenal usnadnění přístupu žáků s odlišným mateřským jazykem k podpůrným opatřením.

Na úrovni pracovních skupin Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy lze vnímat dvě bariéry pro rozvoj spolupráce. První bariéru představují personální a finanční náklady na tuto činnost. Jak uvádí Frič (2000) i Vajdová (2004), zapojení neziskových organizací do poradních skupin veřejné správy není pro jejich zástupce nijak finančně honorováno. Podle

⁵ *Dopis odstupujících členů NAPIV předsedovi vlády a Ministerstvu školství* [online]. [cit. 18. 12. 2017].

Dostupné z:

<http://www.inkluzivniskola.cz/sites/default/files/uploaded/dopis_odstupujicich_clenu_napiv_predsedovi_vlady_a_ministru_skolstvi_25_5_2011.pdf>.

Odchod expertů z NAPIV [online]. [cit. 19. 12. 2017]. Dostupné z:

<<http://www.inkluzivniskola.cz/content/odchod-expertu-z-napiv>>.

Vajdové (2004) se to, zda se organizace může zapojit do pracovních skupin, odvíjí od její finanční situace. Organizace musí hradit zapojení svých zástupců z vlastních zdrojů, nebo jej zástupci vykonávají dobrovolně a pracují zadarmo. Frič (2000) to označuje za nespravedlivé, neboť tím dochází k odčerpávání vlastních zdrojů neziskové organizace ve prospěch státu. Jak je opakovaně zmiňováno, Meta se po celou dobu své existence potýká s nedostatkem personálních kapacit, takže realizace takových aktivit pro ni může být náročná. Přesto se jí snaží věnovat. Druhou bariéru představuje samotné téma vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem a jeho zařazení do konceptu inkluzivního vzdělávání. Téma je vnímáno jako poměrně specifické a od jeho nositelů vyžaduje důraz na jeho akcentaci v širší problematice inkluzivního vzdělávání.

„Ono je problémem, že v oblasti inkluze stojí téma cizinců trochu stranou, ačkoliv nevím, co je toho příčinou.“ (respondentka č. 1)

Ukončením činnosti pracovní skupiny začíná další období ve vývoji vztahu mezi Metou a ministerstvem. Meta se na základě této zkušenosti přesvědčuje, že prosazování změn v rámci stávajících struktur ministerstva není zcela efektivní a mění tak svou strategii. Začíná usilovat o prosazování změny prostřednictvím externích střešních organizací. Experti z pracovní skupiny pro realizaci Národního akčního plánu inkluzivního vzdělávání odcházejí a zakládají samostatnou střešní organizaci Česká odborná společnost pro inkluzivní vzdělávání. Platforma vzniká v roce 2011 a Meta sem přechází z původní pracovní skupiny ministerstva (Meta, 2012). Cílem platformy je podpora rozvoje inkluzivního vzdělávání v českém vzdělávacím systému. Jejími členy jsou neziskové organizace, zástupci akademické obce, zástupci škol, rodičů i mladých lidí se speciálními vzdělávacími potřebami⁶. Oproti původní pracovní skupině nejsou jejími členy zástupci veřejné správy. Jako střešní organizace sdružující organizace zabývající se tématem inkluzivního vzdělávání však Česká odborná společnost pro inkluzivní vzdělávání s veřejnou správou pravidelně jedná (Česká odborná společnost pro inkluzivní vzdělávání, 2014).

3.1.1.3 3. období (2011–2013)

Toto období se vyznačuje snahou Mety o hledání dalších způsobů, jak otevřít jednání s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy o problematice. Meta se vydává cestou zapojení se do střešních organizací nestátních neziskových organizací (Česká odborná

⁶ *O nás* [online]. [cit. 25. 11. 2017]. Dostupné z: <<https://cosiv.cz/cs/o-nas/>>.

společnost pro inkluzivní vzdělávání, Konsorcium nevládních neziskových organizací pracujících s migranty), v nichž doufá, že se jí podaří využít již navázaných vztahů těchto organizací s veřejnou správou pro řešení problematiky.

Střešní organizace

Střešní organizace jsou podle Pospíšilové (2005) vedle sítí dalším typem dlouhodobé spolupráce neziskových organizací. Na rozdíl od sítí jsou formalizovanější a hierarchicky strukturované a více se soustředí na poskytování podpory a služeb svým členům.

Podle Friče (2000) může mít zapojení do střešních organizací přínos pro organizaci v podobě synergického efektu a většího vlivu a váhy při řešení problémů s veřejnou správou, než pokud by vůči státu vystupovaly samostatně. Umožňuje jim snáze komunikovat jak mezi sebou navzájem, tak s veřejnou správou. Zapojeným organizacím přináší pocit vzájemné solidarity, kdy se mohou navzájem podporovat a diskutovat o daných problémech. Na druhou stranu ze strany neziskových organizací panují vůči členství ve střešních organizacích určité předsudky. Český neziskový sektor je hodně atomizovaný a individualizovaný. Panuje zde obava ze ztráty suverenity při zapojení do těchto střešů. Historická zkušenost může vést k obavám ze vzniku jakési „Národní fronty“ (Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, 2015).

Postoj neziskových organizací k zapojování do střešů je tak ambivalentní. Na jedné straně cítí potřebu spojovat se za účelem dosažení svých cílů. Koneckonců jak uvádí Frič (2000), může se jednat o vhodný nástroj pro překonání asymetričnosti vztahu mezi nimi a státem. Na druhou stranu zde z jejich strany panuje obava a nedůvěra spojovat se s jinými neziskovými organizacemi. Je tak zřejmé, že zapojení do střešů může být pro organizaci spjato s jistým vnitřním konfliktem. S ohledem na rostoucí počet střešních organizací a i rostoucí počet jejich členů (Pospíšilová, 2015) se však zdá, že pro neziskové organizace, přece jen převažují výhody tohoto sdružování.

Potenciál střešních organizací pro jednání s veřejnou správou je značný. Sama veřejná správa ve Státní politice vůči nestátním neziskovým organizacím pro léta 2015–2020 totiž deklaruje, že preferuje jednání se střešními organizacemi. Ty z jejího pohledu totiž disponují potřebnou legitimitou a reprezentativností, která jim umožňuje zastupovat neziskový sektor vůči veřejné správě a veřejnosti (Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, 2015). *„Spolupráce státu se sítěmi a vybraným střešami NNO by měla být odpovědí na dlouhodobý problém, který tuto spolupráci brzdí—státní orgány mají potíže rozeznat subjekt, se kterým takovou spolupráci rozvíjet, aby byl dostatečně reprezentativní,*

zajišťoval informovanost dalších NNO a disponoval jejich expertízou.“ (Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, 2015, s. 68).

Rovněž Index udržitelného rozvoje vyzdvihuje význam střešních organizací při tvorbě veřejné politiky a přípravě legislativy. Zatímco jednotlivé neziskové organizace podle něj zpravidla nedisponují dostatečnou kapacitou, aby tyto činnosti samy vykonávaly, v případě střešních organizací se jim díky spolupráci daří tuto bariéru překonávat (USAID, 2016).

Česká odborná společnost pro inkluzivní vzdělávání

Česká odborná společnost pro inkluzivní vzdělávání (ČOSIV) představuje pro Metu novou zkušenost v jednání s veřejnou správou. Meta zde nevystupuje jako jednotlivá organizace, ale její zájmy jsou zde hájeny v rámci větší střešní organizace. To se však z hlediska Mety ukazuje jako určitá nevýhoda. Ačkoliv ze strany České odborné společnosti pro inkluzivní vzdělávání je téma vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem chápáno jako součást širší problematiky inkluzivního vzdělávání, což dokládá přizvání Mety k zapojení do platformy, téma je sem vnášeno pouze samotnou organizací. Ta zde naráží na problém, že pokud se sama nezasazuje o prosazování tématu, téma tu není hojně akcentováno. Cizinci představují jen jednu z podskupin v rámci inkluzivního vzdělávání a za vnášení tohoto tématu zodpovídá sama organizace.

„Tam to téma cizinců ... tam je to zase jinak, tam je zásadním tématem téma inkluze a cizinci jsou tam trochu okrajovým tématem, protože tam to téma taky nikdo moc nevnášel“ (respondentka č. 1).

„Ne že by to ostatní organizace, co jsou třeba členem ČOSIVu, považovaly za okrajové téma, ale ony nejsou nositeli toho tématu a ve chvíli, kdy nositel tématu, což jsme my, není zase tak aktivní, tak to může být okrajové.“ (respondentka č. 1)

Meta sama připouští, že v důsledku její nedostatečné aktivity se doposud nepodařilo plně rozvinout potenciál působení v rámci střešní organizace. Svou nedostatečnou aktivitu vysvětluje nedostatkem personálních kapacit na advokační činnost, kam působení ve střešní organizaci řadí. Je to dáno tím, že na prvním místě pro ni stojí její servisní funkce (poskytování služeb). Téma nedostatku personálních kapacit pro vyvíjení advokační činnosti a upřednostnění servisní funkce je organizací opakovaně zmiňováno. Meta neuvádí, že by se jí prostřednictvím České odborné společnosti pro inkluzivní vzdělávání podařilo navázat jednání s veřejnou správou.

„V zásadě si ale myslím, že pokud bychom více na to tlačili, tak že je to možný (prosadit prostřednictvím střešní organizace své návrhy na řešení problematiky – pozn. autora). Že to tedy bylo především díky naší nedostatečné aktivitě, ale to se zase vracím k té kapacitě.“ (respondentka č. 1)

Konsorciium nevládních organizací pracujících s migranty

Do Konsorcia nevládních organizací pracujících s migranty vstupuje Meta v roce 2010. V době vstupu je členem dalších osm neziskových organizací věnujících se migrační problematice, avšak téma vzdělávání sem vnáší až Meta (Meta, 2011). Konsorciium usiluje o to: *„aktivně se podílet na tvorbě migrační politiky a seznamovat veřejnost se situací migrantů v českém i evropském kontextu“* (Meta, 2011, s. 8). Jeho cílem je *„podpořit výměnu informací mezi neziskovými organizacemi a veřejnou správou v oblasti migrace a koordinovat reakce členských organizací na aktuální migrační dění.“* (Konsorciium nevládních organizací pracujících s migranty, 2011, s. 3). Ze strany Mety se jedná o další projev snahy o síťování. V této střešní organizaci je ústředním tématem migrace. I když Meta podobně jako v České odborné společnosti pro inkluzivní vzdělávání vnímá potenciál střešní organizace pro jednání s veřejnou správou, připouští, že jen v ojedinělých případech se snažili prostřednictvím Konsorcia něco prosazovat.

„Je pravda, že teď jsme si ale říkali, že by bylo dobré, abychom více ty věci začali tlačit i přes to Konsorciium. Trochu doufáme, že by to přes něj mohlo jít snáz.“ (respondentka č. 1)

„Vzpomínám si, že jednou se řešilo něco na úrovni Výboru pro práva cizinců, tam vzniknul nějaký podnět. Nejsem si jistá, jestli se tehdy nejednalo o něco v souvislosti s maturitami (...) Jinak si myslím, že nic jiného jsme tam neřešili.“ (respondentka č. 1)

Po Metu to však vyžaduje větší míru zapojení a aktivní vnášení jejího tématu. Obdobně jako v České odborné společnosti pro inkluzivní vzdělávání, je i v Konsorciu oblast vzdělávání cizinců jen jedním z témat, které se řadí do obecnější problematiky integrace cizinců. *„Zase v tom Konsorciu to téma integrace cizinců je zásadní, ale to vzdělávání je okrajovější.“* (respondentka č. 1) Jelikož hlavním nositelem tématu vzdělávání je zde Meta, tak se od její míry aktivního zapojení odvíjí to, nakolik bude ve střešní organizaci téma řešeno.

„To pro nás znamená, že to na to Konsorciium musíme přinést, vymyslet a my to tam dělat, protože ostatní organizace žádná do téhle hloubky neřeší tu problematiku vzdělávání.“

Prakticky třeba také v rámci sociálního poradenství poskytují klientům informace o vzdělávání, hodně velká část těch organizací teď poskytuje kurzy, v rámci Multikulturní výchovy, některé organizace něco nabízejí už i pedagogům, ale takhle do hloubky a se všemi těmi zkušenostmi a praxí to nikdo neřeší.“ (respondentka č. 1)

Malou intenzitu zapojení Mety do Konsorcia potvrzují i výroční zprávy Konsorcia⁷. V těch je za každý rok představen výčet problematik, jimiž se Konsorcium zabývalo, přičemž téma vzdělávání tu není zmiňováno ani jednou. Stabilně řešeným tématem je například otázka veřejného pojištění pro cizince, ale vzdělávání, jak se zdá, tu není tematizováno. Jedinkrát se téma vzdělávání objevuje v tzv. Migračním manifestu (2015), kde však zahrnuto jen jako součást všech témat vztahujících se k integraci cizinců a migrační politice (Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty, 2015). Nejsou zde formulovány žádné konkrétní návrhy a opatření a lze ji tak považovat spíše za formální aktivitu. Z hlediska spolupráce s veřejnou správou je zmiňováno pouze jednání s Ministerstvem vnitra a Ministerstvem práce a sociálních věcí. Podle údajů z výročních zpráv jednání s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy neprobíhají, což rovněž potvrzuje, že téma vzdělávání není Konsorciem příliš řešeno⁸.

V obou střešních organizacích se tak Meta potýká s tím, že s ohledem na obecnější zaměření sítě je její téma vnímáno jako poměrně specifické. Pokud navíc organizace sem nedokáže své téma aktivně vnášet, získává pocit, že je její téma soustavně odsouváno do pozadí. Ukázalo se tak, že na úrovni zapojení do střešních organizací se objevují dvě zásadní bariéry. Na straně Mety je to nedostatečná schopnost prosazovat své téma v rámci střešní organizace. Na straně střešní organizace pak příliš obecné tematické zaměření, které mnohdy nedokáže dostatečně zohlednit specifčnost témat zapojených organizací. Z hlediska navazování kontaktu s veřejnou správou a otevírání jednání o problematice se tak strategie zapojení do střešních organizací neukázala jako nejvhodnější. Ačkoliv si Meta, soudě podle jejích tvrzení, připouští potenciál střešních organizací pro jednání s veřejnou správou, zejména s její celostátní úrovní, tak jej nedokáže efektivně využívat. Je otázkou, zda je tomu tak, že pro Metu je, z hlediska času a věnované energie, skutečně náročnější prosazovat téma ve střešní organizaci než přímé jednání s veřejnou správou, či zda potenciálu daných střešních organizací ve skutečnosti nedůvěřuje a rozhodla se tak své působení v nich nerozvíjet. Možné je, že určitou roli zde může hrát i výše zmiňovaný vnitřní konflikt a obava

⁷ *Výroční zprávy*. [online]. [cit. 5. 1. 2018]. Dostupné z: <<http://www.migracnikonsorcium.cz/cs/kdo-jsme/vyrocní-zpravy/>>.

⁸ Tamtéž.

ze ztráty vlastní suverenity. Podle Státní politiky vůči nestátním neziskovým organizacím pro léta 2015–2020 (Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, 2015) právě tento vnitřní konflikt má vliv na křehkost těchto seskupení a neschopnost jednotlivých organizací více rozvíjet spolupráci v rámci střešní organizace. V každém případě tato ne zcela uspokojivá zkušenost ze spolupráce v rámci střešních organizací vede v roce 2013 Metu k rozhodnutí pro založení vlastní platformy pro řešení tématu (Meta, 2014a).

3.1.1.4 4. období (2013–2016)

V tomto období dochází ke dvěma významným aktivitám Mety: založení platformy Vzdelávání a začleňování žáků s odlišným mateřským jazykem a připomínkování připravované novely školského zákona a novely vyhlášky o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami.

Platforma Vzdelávání a začleňování žáků s odlišným mateřským jazykem

Platforma Vzdelávání a začleňování žáků s odlišným mateřským jazykem vzniká v roce 2013 (Meta, 2014a). Vznik platformy iniciuje sama Meta. Důvodem pro založení platformy je podle Mety přetrvávající stav chybějícího koncepčního ukotvení oblasti vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem⁹ a skutečnost, že Metě se prosazení koncepčního řešení problematiky doposud nepodařilo dosáhnout ani přímým apelem na Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ani působením v rámci pracovních skupin a střešních organizací. Do platformy jsou Metou přizváni zástupci ministerstev (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo vnitra), státní správy a samosprávy, odborných ústavů (Národní ústav pro vzdělávání, Ústav jazykové a odborné přípravy), České školní inspekce, ředitelé a učitelé mateřských, základních a středních škol, akademičtí pracovníci pedagogických fakult, pracovníci neziskových organizací a zástupci pedagogicko-psychologických poraden (Meta, 2013b). Záměrem bylo shromáždit všechny klíčové aktéry zapojené do řešení vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem a společně v rámci platformy vypracovat návrh systémových opatření, které by vedly ke koncepčnímu nastavení vzdělávání cizinců. Dále mělo rovněž dojít k vymezení kompetencí jednotlivých aktérů, kteří jsou do řešení problematiky zapojeni (ministerstva, regiony,

⁹ *Koncepce a strategie* [online]. [cit. 18. 12. 2017]. Dostupné z: <<http://www.meta-ops.cz/koncepce-a-strategie>>.

zřizovatelé, školy a další instituce) (Meta, 2013b). Založení platformy si Meta zdůvodňuje tím, že pocítovala zodpovědnost za řešení tématu. Jak už uvádí dříve, považuje se za nositele daného tématu, což ji opravňuje k převzetí iniciativy k podnícení řešení problematiky.

„Domnívali jsme se, že nám tato role přísluší, protože jsme byli tím, kdo se tímto tématem výhradně zabýval a cítili jsme potřebnost zavedení systémového řešení.“ (zástupkyně Mety, Pozorování 20. 10. 2017)

Činnost platformy byla zahájena v červenci 2013 a trvá do června 2014. V průběhu existence platformy proběhlo celkem 11 expertních setkání pracovních skupin, jichž se zúčastnilo 96 odborníků (Titěrová et al., 2014). Výstupem těchto setkání byl návrh opatření, která byla přetvořena do materiálu *Vzdělávání a začleňování žáků s odlišným mateřským jazykem – systémová doporučení* (tzv. policy paper). Tyto závěry pak Meta představila odborné veřejnosti v roce 2014 na kulatém stole, který proběhnul pod záštitou Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (Meta, 2015a). Zdá se tak, že ministerstvo v té době bylo do určité míry nakloněno aktivitám Mety a bylo ochotné ji podpořit. Zástupci Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy byli zapojeni do několika z pracovních skupin. V rámci nich přislíbili například legislativní úpravu financování jazykové přípravy (Meta, 2014d) či zařazení předmětu *Čestiny* jako druhého jazyka do rámcového vzdělávacího plánu (Meta, 2014b). Zároveň zde Meta vymezuje svá očekávání o činnosti Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, což lze chápat jako snahu podnítit aktivitu ministerstva. To by podle Mety mělo být garantem celého procesu vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem, zodpovídat za změnu školského zákona, garantem informovanosti, odpovídat za vytvoření komunikačního systému (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy – kraje – ředitelé) a financovat systém (Meta, 2014c).

Zapojení Mety do střešních organizací a následná činnost platformy odráží dva druhy sdružování, jak je rozlišuje Frič (2000). Prvním typem je „integrace kolem přirozeného lídra“. Jedná se o typ sdružování, který vyžaduje u neziskové organizace takový vliv, prostřednictvím kterého dokáže za účelem řešení vlastního projektu zainteresovat klíčové aktéry (představitel veřejné správy, místní samosprávy, neziskové organizace a další instituce). Nejedná se tedy o sdružování pouze neziskových organizací. Tento typ sdružování odpovídá činnosti platformy pro *Vzdělávání a začleňování žáků s odlišným mateřským jazykem*. Podle Friče (2000) je tento typ sdružování spíše výjimečný, neboť předpokládá, že organizaci se podařilo prostřednictvím svých služeb vybudovat takové postavení, který ji umožnilo získat vliv na veřejnou politiku. Zároveň v tomto typu sdružování vystupuje zakládající organizace jako moderátor, což souhlasí s působením Mety v platformě. Hlavním

cílem tohoto druhu sdružování je dobré fungování služeb. To je v případě platformy podmíněno jejím cílem, jímž je koncepční nastavení řešení problematiky (Meta, 2014a). Druhým typem sdružování je „integrace kolem advokačního centra“. Zde se jedná o sdružování pouze neziskových organizací, které se prostřednictvím nalezení společných zájmů a cílů snaží vyvíjet kolektivní tlak na veřejnou správu. V první řadě se jim jedná o posílení vlivu neziskových organizací, který, jak doufají, v dalším kroku otevře cestu ke zkvalitnění služeb. Příkladem tohoto typu sdružování jsou pak Konsorcium nevládních neziskových organizací pracujících s migranty a Česká odborná společnost pro inkluzivní vzdělávání. Již zmiňovaný cíl Konsorcia „*podpořit výměnu informací mezi neziskovými organizacemi a veřejnou správou v oblasti migrace a koordinovat reakce členských organizací na aktuální migrační dění*“ odráží snahu o koordinaci a síťování neziskových organizací v daném tématu, kde dopad na poskytování služeb je až dalším cílem. Toto rozdělení typu sdružování z hlediska jejich cílů patrně dokresluje důvody, proč se Meta vydává cestou vytvoření platformy, zároveň pak i dokládá její významnou roli v dané problematice. Zároveň to vysvětluje, proč i po založení vlastní platformy, zůstává organizace členem Česká odborné společnosti pro inkluzivní vzdělávání a Konsorcia, neboť cíle obou typů sdružení jsou odlišné. Ze zapojení do těchto střešních organizací může Meta čerpat svou legitimitu.

Vývoj po ukončení činnosti platformy a implementace opatření

Navzdory zapojení zástupců Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a navázání vztahů, které mohly být základem pro budoucí spolupráci, však nedošlo k rozvinutí spolupráce v té míře, v jakou Meta doufala. Ta se totiž domnívala, že po ukončení činnosti platformy bude navázána systematická spolupráce s ministerstvem na přípravě opatření pro implementaci doporučení vzešlých z činnosti platformy. K tomu však podle vyjádření Mety nedošlo. Navzdory tomu některá z navržených opatření začala být ministerstvem uváděna v praxi, ale bez zapojení Mety. Jako příklad lze uvést vytvoření pozice krajského koordinátora, který zajišťuje podporu školám a ostatním institucím při práci s žáky s odlišným mateřským jazykem v krajích (Titěrová et al., 2014). Tento návrh ministerstvo realizovalo prostřednictvím pověření své příspěvkové organizace Národní institut pro další vzdělávání výkonem podpory pedagogů v kraji. Meta si není jistá, zda k tomuto kroku přistoupilo ministerstvo samostatně, či zda k tak učinilo na základě doporučení vzešlých ze setkání platformy.

„V zásadě ale na základě toho našeho policy paperu, respektive možná to nebylo na základě něho, ale bylo to časově shodné s jeho prezentací a následným vývojem, tak třeba Ministerstvo školství zadalo své řízení organizaci NIDV jako podporu pedagogů v krajích.“ (respondentka č. 1)

Je však zřejmé, že k implementaci tohoto rozhodnutí Meta nebyla přizvána a ministerstvo provedlo tento krok samostatně. Organizace se pak staví do jisté míry kriticky k současné podobě řešení a ke skutečnosti, že nemohla přispět svými zkušenostmi.

„Krajské pobočky této organizace to tedy dělají, ale v zásadě je to nějak personálně nebo kapacitně nevyřešené, takže to většinou dělají lidé, kteří mají nějakou agendu jinou. A vlastně ani nevím, jestli to dělají dobře, neboť tam nejsme.“ (respondentka č. 1)

Meta pociťuje rozčarování z toho, že nebyla přizvána k implementaci opatření, které sama navrhla. Domnívá se, že v důsledku mnohaletého působení v daném tématu má dostatečný vhled do problematiky a zkušenosti, které by mohla předat při nastavování koncepčního řešení. Celkový vývoj po zveřejnění navržených opatření hodnotí rozporuplně. Na jedné straně vnímá pozitivně, že některá navržená opatření byla uvedena v praxi – např.: krajští koordinátoři, úprava legislativy (novelizace školského zákona a vyhlášky).

„Je pro mě příjemné vědomí, že některá navrhovaná opatření byla uvedena do praxe, například třístupňový systém podpory“ (zástupkyně Mety, Pozorování 20. 10.2017)

Na druhé straně poukazuje na to, že část z navržených opatření nebyla vůbec realizována – např.: změna systému financování (Pozorování 20. 10. 2017). Celkový dojem tak zůstává, že navzdory avizované podpoře, ministerstvo zavádí dílčí navržená opatření, ale zatím nepřistoupilo k systémovému řešení problematiky. Meta to přičítá přetrvávající pasivitě ze strany ministerstva.

„Ta spolupráce pro nás není úplně uspokojivá. Ono je samozřejmě jednodušší tohle sepsat (policy paper – pozn. autora) a udělat nějaké návrhy, než potom to konkrétně realizovat. Na druhou stranu si nemyslím, že některé ta doporučení jsou otázkou nějakých velkých finančních nákladů, ale spíše vůle a schopnosti, vůle k tomu přikročit.“ (respondentka č. 1)

Zapojení do přípravy legislativy

Nejblíže byla spolupráce mezi Metou a Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy rozvinuta při přípravě novely školského zákona. Jak uvádí Pospíšil a Hyánek (2010), legislativní iniciativa je sice u nás omezena na volené orgány (vláda, ministerstvo, poslanci, senát, kraj), ale zároveň je legislativní proces otevřen veřejnosti a neziskovým organizacím. Ty tak mají možnost se do něj formou konzultací zapojit. V tomto případě byla Meta ministerstvem přizvána k připomínkování legislativních návrhů (Meta, 2016a).

„Tohle zrovna dělala kolegyně, že připomínkovali ten návrh a myslím, že v zásadě vlastně i ty jiné zákonné normy měli možnost připomínkovat.“ (respondentka č. 1)

Přesto se Metě patrně nepodařilo prosadit své návrhy v dostatečné míře. Důkazem toho může být, že souběžně s počátkem platnosti zákona vydává Meta text Podpora vzdělávání dětí a žáků s odlišným mateřským jazykem v souladu s novelou legislativy platnou od 1. 9. 2016 (Titěrová, 2016), kde upozorňuje na možná rizika na straně nedostatečné připravenosti systému (nedostatečná kapacita psychologicko-pedagogických poraden, chybějící nástroje pro jazykovou diagnostiku, nedostatek odborníků pro výuku češtiny jako druhého jazyka apod.). Rovněž upozorňuje na přetrvávající problémy, která novela neřeší – chybějící jazykovou příprava žáků hned po příchodu do české školy, přetrvávající financování prostřednictvím rozvojových programů, zcela chybějící jazyková příprava na středních školách (Titěrová, 2016). Následný vývoj po účinnosti zákona po 1. 9. 2016 dává Metě za pravdu. Převážná část advokační činnosti, kterou Meta od roku 2016 vyvíjí, se týká právě dopadu a výkladu novely školského zákona. Frič (2000) v této souvislosti uvádí, že nevýhodou této formy spolupráce je, že možnost připomínkování mají veřejné instituce tendenci chápat jako výsadu udělovanou neziskovým organizacím, za níž by měly být vděčné. Ve skutečnosti se jedná o přetrvávající negativní typ spolupráce, kdy organizacím jsou předkládány ke kritice návrhy a koncepce vytvořené veřejnou správou, namísto toho, aby se samy spolupodílely na jejich tvorbě (tzv. typ pozitivní spolupráce). Zároveň to ukazuje, že dopad takového typu zapojení je pak omezený, což dokládá i případ Mety.

3.1.1.5 5. období (2016 –)

Toto období zasahující až do současnosti se vyznačuje dohledem Mety na implementaci novely školského zákona a rozvíjením nových strategií pro řešení problematiky. Těmito přístupy jsou zavádění pilotáží navrhovaných opatření a navazování spolupráce s organizacemi řízenými Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy (Česká školní inspekce, Národní institut pro další vzdělávání, Národní ústav pro vzdělávání).

Legislativa

Meta se věnuje monitoringu implementace novely. Zabývá se vzniklými problémy – například nárokovostí podpůrných opatření pro žáky s odlišným mateřským jazykem, odmítáním diagnostiky žáků s odlišným mateřským jazykem pedagogicko-psychologickými poradnami, nedostatečným zajištěním jazykové přípravy (Pozorování 6. 12. 2017) Meta v této době usiluje o získání jednoznačného stanoviska, jak má být zajišťována jazyková příprava žáků s odlišným mateřským jazykem – zda podle § 20 školského zákona či z nárokové podpory z § 16.

„Nám hlavně šlo o to, že v jednu chvíli jsme měli pocit, že cizinci nebudou zařazeni do cílových skupin. Následně jsme ale byli ujištěni, že tam zařazeni budou.“ (respondentka č. 1)

Zajištění jazykové přípravy z § 20 totiž podle Mety nijak nevede ke zlepšení situace žáků s odlišným mateřským jazykem. Jedná se o dosavadní formu podpory, která je dlouhodobě kritizována školami a neziskovými organizacemi. Tento apel ze strany Mety vede k tomu, že se jí podařilo získat stanoviska Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy i České školní inspekce, že žáci cizinci mají nárok na obě tyto podpory (Pozorování 29. 11. 2017). Dalším vyústěním této snahy Mety o zhodnocení současného stavu je uspořádání série kulatých stolů na podzim 2017 zaměřených na zjištění dopadů novely školského zákona pro praxi. V nich se organizace snažila sbírat podněty z terénu po novele a podněty pro systémové změny. Výstupy má pak v plánu použít jako zpětnou vazbu pro Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a další orgány a instituce odpovědné za školství. *„My se teď snažíme získat všechny podklady k nějaké následné advokační činnosti.“* (respondentka č. 1) V současné době Meta plánuje otevřít diskuzi nad zjištěními se zástupci Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (Titěrová, Šimáček, Soukupová, 2018).

Nové strategie

V současnosti Meta hledá další cesty, jak přispět k řešení problematiky. Zaměřuje se na posílení své inovační funkce. Podle Salamona et al. (2000) je silnou stránkou neziskových organizací jejich schopnost riskovat a brát na sebe rizika spjatá se zaváděním nových opatření. Opatření, u nichž požaduje plošné zavedení, Meta dnes testuje na malém vzorku, např.: v jedné škole. Sama je pak označuje za „pilotáže“. Cílem „pilotáží“ je nejen ověření funkčnosti opatření v praxi, ale i získání podnětů pro jeho úpravu. Dále to umožňuje Metě lépe argumentovat při jednání s veřejnou správou, když má k dispozici data o dopadech těchto opatření. Zároveň se zde patrně projevuje ne zcela dobrá zkušenost organizace z přípravy policy paperu v roce 2013, kde se přesvědčila, že pouhý návrh opatření nemusí být dostatečný, pokud organizaci chybí nástroje pro to, jak prosadit jejich implementaci ve veřejné politice. Proto se snaží navržená opatření nejdříve zavádět sama.

„Nejspíš jsme vždycky ustrnuli na tom, že jsme nešli tak daleko, abychom to, co jsme si naplánovali do detailu realizovali a zjistili, že to není schůdná cesta. (...) než tlačit na někoho, aby vytvořil nějaký systém, tak se rozhodneme, že si to z nějakého projektu zpilotujeme a uvidí se, jestli je to realistické.“ (respondentka č. 1)

„V tom jsme si pak řekli, že v tom naše advokační činnost může být silnější, když to bude odzkoušené, ten model. Takže já si myslím, že my po těch 10–12 letech jsme ve fázi, že některé věci stále odzkoušujeme, abychom je pak mohli prosazovat.“ (respondentka č. 1)

Z hlediska Mety se jedná o poměrně novou strategii, organizace s ní začíná v roce 2016. Touto formou testuje intenzivní kurz češtiny jako druhého jazyka a roční jazykový kurz pro cizince před nástupem na střední školu (Meta, 2017a). V obou případech se jedná o formu podpory, kterou novelizace školského zákona nevyřešila (Pozorování 29. 11. 2018). Meta tak sbírá podněty a vytváří podklady (jazyková aplikace, metodické materiály), které mohou být dále využity při plošném zavedení těchto opatření veřejnou správou.

„Stejně tak i naše představa skupiny dětí, která bude nějakou dobu chodit do kurzu a pak postupně přecházet na čím dál tím větší počet hodin do té své kmenové třídy, tak to teď odzkoušujeme a myslím, že to, jak to tehdy bylo navrženo, tak možná teď máme nějaké poznatky. Protože tím, jak to předtím tady nikdo nedělal, tak to vlastně není ozkoušené.“ (respondentka č. 1)

„My jsme tedy vymysleli roční jazykový kurz, aby získali akademické znalosti jazyka, ale prostě jsme tam podcenili, že velká část z nich nemá ani ty znalosti, které my jsme předpokládali, že budou mít. Takže tam je velmi komplikovaně učíme ten jazyk na věcech, které předpokládáme, že znají, ale někteří z nich je neznají. To jsou přesně takové věci, které by nás nenapadly, dokud bychom je nevyzkoušeli.“ (respondentka č. 2)

„Pilotní ověření způsobu organizace jazykové podpory dětí a žáků s odlišným mateřským jazykem a jeho prezentace veřejnosti může přinést změny i ve způsobu práce s těmito dětmi a žáky obecně, protože se může stát inspirací školám do dalších let a zároveň snad i podkladem při promýšlení konkrétních podpůrných opatření při podpoře těchto dětí na úrovni státní správy a samosprávy.“ (Meta, 2015c, s. 4)

Tato strategie může být vhodná pro plošné zavedení těchto opatření. Jak uvádí Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím pro léta 2015–2020 (Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, 2015), tak stát doceňuje inovační potenciál neziskových organizací a v minulosti přistoupil k zavedení některých navrhovaných opatření.

„Řadu opatření tohoto druhu, která NNO vymyslela a pilotně ověřila, již státní správa převzala jako stálá opatření státní politiky (například asistenty pedagoga, nulté ročníky základní školy, určitá opatření v pěstounské péči, způsoby humanitární pomoci apod.) (Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, 2015, s. 83)

Dalším přístupem, který Meta volí a který lze považovat za určitou strategii v upevňování její role a zlepšování vyjednávací pozice, je navazování spolupráce s organizacemi řízenými Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy – Národním institutem dalšího vzdělávání, Národním ústavem pro vzdělávání a Českou školní inspekcí. S Národním institutem dalšího vzdělávání Meta v současnosti spolupracuje na vytváření nástroje pro určení jazykové úrovně žáka. Spolupráce s ním je důležitá, neboť Národní institut dalšího vzdělávání od roku 2014, kdy byl pověřen koordinací vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem v krajích, v řešení problematiky vystupuje poměrně aktivně. V roce 2017 uspořádal celostátní konferenci „Přijímáme, začleňujeme a vzděláváme děti/žáky/studenty – cizince“, prostřednictvím svých krajských koordinátorů řeší problematiku v regionech, vytváří metodiky pro vzdělávání (Pozorování 20. 10. 2017). Ačkoliv některé aktivity Národního institutu dalšího vzdělávání a Mety se spíše duplikují – provozování informačního webu, vytváření vlastních metodik, existuje tu určitá vůle ke spolupráci. Ta je zřetelná i na krajské úrovni, jak bude ukázáno níže. Rovněž s Českou školní inspekcí navázala v minulosti Meta spolupráci, a to v rámci výzkumu Vzdělávání dětí a žáků

s odlišným mateřským jazykem (2015), který mapoval situaci žáků s odlišným mateřským jazykem na českých školách. Ve výzkumu působili zástupci Mety jako odborní garanti a podíleli se i na zpracování tematického dotazníku. Výzkum byl realizován mimo jiné v návaznosti na zjištění Mety, která ve svém dokumentu *Vzdělávání a začleňování žáků s odlišným mateřským jazykem – systémová doporučení* poukázala na chybějící data o žácích s odlišným mateřským jazykem (celkový počet žáků, počet žáků, jimž se dostává podpory formou jazykové přípravy apod.) (Česká školní inspekce, 2015). Navázání vztahu s Národním ústavem pro vzdělávání vzniklo v důsledku nové legislativy, kdy se Meta snaží od odpovědných institucí získat stanovisko k nároku žáků s odlišným mateřským jazykem na podporu z § 16 „*Takže to teď řešíme ještě s NÚV, což je metodický orgán, jaký je tedy jejich výklad. Ten vypadá, že je zase trochu jinačí* (než výklad Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy – pozn. autora), *takže je v tom tedy hrozný zmatek.*“ (respondentka č. 1) Zde je tato spolupráce zajímavá, neboť stanovisko ústavu je odlišné od stanoviska ministerstva.

Celkově tato snaha o síťování i s dalšími odpovědnými institucemi na celostátní úrovni z oblasti školství dokládá snahu Mety o hledání cest, jak problematiku řešit, pokud zde stále přetrvávají bariéry na straně ministerstva. Zároveň tyto instituce, jež mají, podobně jako Meta, zkušenost s působením v terénu, jsou otevřenější k společnému řešení a celkově vystupují v problematice aktivněji a iniciativněji. Ve vztahu k výkladu legislativy Meta otevírá prostor pro diskusi mezi všemi odpovědnými institucemi – podařilo se jí získat stanoviska Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, České školní inspekce a Národního ústavu pro vzdělávání. Poukázáním na protikladnost stanovisek a nejednotných postupů vytváří tedy tlak na instituce na sjednocení jejich výkladu.

Lze konstatovat, že Metě se nepodařilo dosud navázat trvalou spoluprací s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy nad rámec financování. V případě Mety se tak potvrzuje přetrvávající platnost zjištění Vajdové (2004), která uvádí, že systematická, pravidelná a kontinuální spolupráce neziskových organizací s ministerstvy je spíše výjimečná. Ve vzájemných vztazích podle Vajdové (2004) stále převládá ad hoc spolupráce pro řešení konkrétních časově ohraničených úkolů. Rovněž Meta má zkušenost ze spolupráce pouze na konkrétních úkolech (např.: připomínkování legislativy). Frič (2000) označuje za příčinu nezáměr představitelů ministerstva o spoluprací. Také zkušenost Mety dokládá přetrvávající pasivitu ministerstva. Jak bylo ukázáno, snaží se ale hledat jiné cesty, jak podnítit řešení problematiky.

3.1.1.6 Bariéry navázání a rozvoje spolupráce

Meta dlouho hledá způsob, jak rozvinout spolupráci s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy za účelem dosažení řešení problematiky. Za bariéry na straně ministerstva je možné označit nevnímání potřeby služby, obcházení organizace a upřednostňování vlastních příspěvkových organizací, pasivitu, závislost na personálním obsazení pozic a postoj k problematice.

Za prvotní bariéru lze označit nevnímání potřeby služeb ze strany ministerstva. Meta se v počátcích své existence snaží otevírat debatu o potřebnosti služeb, ale naráží na nezáměr ministerstva. V průběhu let dochází postupně k proměně postoje ministerstva, které se začíná problematikou vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem zabývat. V roce 2008 začíná Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy financovat služby organizace (Meta, 2009). Pro Metu vyvstává však nová otázka, a to, jak podnitit zájem ministerstva s ní spolupracovat i nad rámec financování. Meta vytváří za tímto účelem různé strategie. Zapojuje se do pracovních skupin ministerstva a do střešních organizací. Obtíže s prosazováním tématu v těchto skupinách, přivádí Metu k vytvoření vlastní platformy pro řešení problematiky. Při následné snaze o implementaci opatření vzešlých z činnosti této platformy naráží však na další bariéru v podobě obcházení organizace ze strany ministerstva a jeho upřednostňování vlastních příspěvkových organizací. Ministerstvo některá opatření zavádí samo bez přizvání Mety, v případech, kdy organizaci ke spolupráci přizývá, se ukazuje, že šance Mety na skutečné ovlivnění veřejné politiky a jednání ministerstva jsou omezené (např.: příprava legislativy). Ministerstvo navíc upřednostňuje spolupráci se svými příspěvkovými organizacemi (např.: Národní institut dalšího vzdělávání). Navzdory deklarované snaze vlády o spolupráci s neziskovými organizacemi zastupujícími minoritní skupiny se ukazuje, že v případě některých resortů, zde přetrvávají určité bariéry. „*Vláda hodlá spolupracovat zvláště s NNO které reprezentují, podporují a poskytují služby méně zastoupeným či znevýhodněným osobám nebo které chrání, prosazují a propagují jejich oprávněné zájmy a práva.*“ (Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, 2015, s. 89) Na straně Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy stále přetrvává určitá pasivita v řešení problematiky.

Za další bariéru lze označit, že vzájemné vztahy a spolupráce jsou závislé na personálním obsazení pozic, s nimiž Meta jedná, a mají povahu osobních vztahů. To je v souladu s tím, co Pospíšil a Hyánek (2010) označují za specifikum českého neziskového sektoru a pozůstatek minulého režimu. Jedná se o dědictví klientelismu, v důsledku něhož si většina vztahů mezi neziskovými organizacemi a státem ponechává neformální podobu

a velmi závisí na osobních vztazích organizací a státní institucí. Tento druh vztahu s sebou nese nevýhody pro budování dlouhodobé spolupráce. V situaci, kdy jsou vzájemné vztahy založeny hlavně na osobních kontaktech, dochází při změnách v personálním obsazení pozic k zániku těchto vazeb a Meta je nucena je znovu budovat. Sama organizace tuto skutečnost považuje za jednu z překážek budování dlouhodobé spolupráce.

„To je velký problém na Ministerstvu školství, že tam se to často personálně mění. Takže s někým jednáme jako s náměstkem a on po nějaké době najednou už náměstkem není, takže se pak těžko navazuje nějaká dlouhodobější spolupráce.“ (respondentka č. 1)

Bariéru představuje i závislost na postoji vedoucích představitelů ministerstva. Ze strany Mety je reflektováno, že otevřenost ke spolupráci se odvíjí od postojů vedoucích představitelů, kteří mají vliv na celkový postoj ministerstva k problematice a míru jeho ochoty se jí zabývat.

„Ve vztahu k Ministerstvu školství tak tam to hodně záleží na tom, kdo tam na tom ministerstvu je.“ (respondentka č. 1)

„Ve chvíli, kdy tam byl ministr (anonymizováno), tak to řešil, vytvářel se Národní akční plán inkluzivního vzdělávání, pak přišel ministr (anonymizováno) a celé to zrušil a začal tvrdit, že cizinci nejsou součástí inkluze, pak přišel někdo jiný ... Tam to prostě tak je.“ (respondentka č. 1)

Bariéry existují i na straně Mety. Lze mezi ně zařadit nevyjasněnost rolí, nedostatečné kapacity a upřednostňování servisní funkce. Pro Metu představuje určitou bariéru nevyjasněnost rolí a kompetencí. Podle Hyánka a Pospíšila (2010) se jedná o důsledek toho, že u nás dosud není dlouhá historie spolupráce státu a neziskového sektoru. Nedošlo zde doposud k dostatečnému vymezení role a kompetencí neziskového sektoru vůči státu a jeho institucím. Tento problém se projevuje výrazně právě ve vztahu k Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy, neboť vůči němu Meta vystupuje se svými požadavky v oblasti změn veřejné politiky. Na jedné straně tak sice Meta přichází s návrhy opatření na změny veřejné politiky ministerstva a snaží se otevírat diskuzi o jejich zavedení, na druhé straně pociťuje nejistotu, zda jí vůbec tato role přísluší.

„Ono je také otázkou, jestli nám vlastně přísluší realizovat nějaká opatření ze strany ministerstev. My jsme vlastně nevládní organizace, my nejsme státní instituce a asi tady je

nějaká hierarchie nebo něco tam musí fungovat, že nemůže nevládní organizace řídit ministerské kroky.“ (respondentka č. 1)

Meta hledá cesty, jak tuto nejistotu překonávat. Činí tak dvěma způsoby. Zaprvé prostřednictvím síťování a zapojování klíčových aktérů. Prostřednictvím něho se domnívá, že dochází k opodstatnění jejích požadavků a posiluje se v očích ministerstva, ale i dalších veřejných institucí, její legitimita i legitimita jejích požadavků.

„My jsme to hlavně opírali o to, že na tom pracovalo, já nevím, nějakých 94 nebo téměř 100 odborníků, mezi kterými byli i zástupci Ministerstva školství, Ministerstva vnitra, akademické obce, učitelé.“ (respondentka č. 1)

Druhým způsobem pak je, že své požadavky a návrhy na opatření nejdříve testuje v praxi, přičemž doufá, že ministerstvo si jich povšimne a implementuje je do své veřejné politiky.

Další dvě zmiňované bariéry, jimiž jsou nedostatek kapacit a upřednostňování servisní funkce před advokační funkcí spolu úzce souvisejí. Meta stabilně pocítuje nedostatek kapacit, který ztotožňuje s nedostatkem finančních zdrojů a personálních kapacit. Potýká se s ním navzdory tomu, že celkové její příjmy se v průběhu let významně zvyšují. V roce 2006 byly příjmy organizace 940 000 Kč, v roce 2015 už 9 066 598 Kč (Meta, 2007; Meta, 2016a). Paralelně s nárůstem příjmů však Meta rozšiřuje cílové skupiny a množství nabízených služeb a z toho důvodu patrně nedostatek kapacit Meta pocítuje jako stabilní problém. Stojí tak před otázkou, jak rozložit své kapacity při realizaci své činnosti. Jak se ukázalo, pro Metu stojí na prvním místě její servisní funkce, tedy zajišťování služeb klientům. Servisní funkce je koneckonců ústřední funkcí organizace, jedná se o funkci, kvůli které Meta vznikla. Význam advokační funkce roste až v následujících letech spolu s tím, jak Meta naráží na systémové bariéry při poskytování služeb. Advokační funkce je tak vnímána až jako druhotná. Pokud Meta pocítuje nedostatek kapacit, upřednostní poskytování služeb. Za hlavní bariéru rozvoje advokační činnosti tak označuje právě nedostatek kapacit. *„Takže asi naši největší dosavadní bariérou (advokační činnosti – pozn. autora) bylo to, že jsme na to neměli dost lidí.*“ (respondentka č. 1) To potvrzuje zjištění Friče (2000), podle kterého nedostatečné kapacity představují nejvýznamnější bariéru pro neziskové organizace ve využívání příležitostí k ovlivňování veřejné politiky. Nejvýrazněji tento problém Meta pocítuje právě na úrovni vztahu s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, neboť vůči němu vnímá advokační činnost jako nejdůležitější. To souvisí s tím, že Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy podle ní zodpovídá systémové řešení problematiky, které následně vytváří rámec pro řešení problematiky i na nižších úrovních veřejné správy. Vůči

němu tedy směřuje převážná část advokační činnosti organizace. Proto Meta věnuje tolik pozornosti budování vzájemných vztahů, což dokresluje výše popsané strategie, jimiž se snaží dosáhnout navázání této spolupráce. Meta sama uvádí, že v průběhu vývoje opakovaně vypracovala plán advokační činnosti, ale nikdy nepřistoupila k jeho realizaci. K jednotlivým aktivitám v advokační oblasti tak nedochází podle určitého plánu, ale spíše v reakci na okolní situaci a vývoj. Za hlavní bariéry advokační činnosti lze tak kromě postoje ministerstva označit nedostatek finančních zdrojů a personálních kapacit.

„Takže ta naše advokacie – několikrát jsme si udělali nějaký advokační plán, ale vlastně až teď to vypadá, že se to opravdu začne realizovat. Protože předtím jsme to neměli ani personálně nějak pokryté.“ (respondentka č. 1)

„(...) to také závisí na možnosti, jak pokrýt mzdy těch lidí a na přímou advokační činnost rozhodně nikdo moc peněz nedá.“ (respondentka č. 1)

V současnosti Meta pracuje na rozvoji své advokační činnosti – zavádí nové aktivity (pilotáže), vytvořila pracovní pozici, která se bude věnovat pouze rozvoji advokační činnosti a snaží se nadále budovat svoji roli experta v problematice (Meta, 2017a). Do budoucna lze doufat v určité zlepšení v důsledku využívání nových strategií v advokační činnosti, ale i vzniku nových finančních nástrojů pro financování této činnosti. Vlášda se totiž ve Státní politice vůči nestátním neziskovým organizacím pro léta 2015–2020 zavázala podporovat činnost advokačních neziskových organizací. Tento závazek mimo jiné zahrnuje navržení možnosti financování pro projekty v oblasti advokacie (Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, 2015).

3.1.2 Vztahy s ostatními ministerstvy

Ústřední role v řešení problematiky vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem je na celostátní úrovni ze strany Mety přiřknuta Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy. To zodpovídá za vytvoření koncepce vzdělávání a začleňování žáků s odlišným mateřským jazykem a vytvoření podmínek pro tuto koncepci. Role ostatních resortů je už pak doplňková. Problematika vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem se dále dotýká Ministerstva vnitra a okrajově Ministerstva práce a sociálních věcí. Role Ministerstva vnitra spočívá v tom, že stanovuje politiku integrace cizinců žijících na území České republiky. Činí tak prostřednictvím nadresortního dokumentu Koncepce integrace

cizinců. Ministerstvo vnitra zodpovídá za naplňování koncepce a pověřuje ostatní resorty naplňováním konkrétních opatření. Vzdělávání je zařazeno mezi jednu z hlavních priorit koncepce, neboť je označeno za nezbytný předpoklad pro úspěšnou integraci do společnosti. Jeho zajištěním je pověřeno Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (Ministerstvo vnitra, 2015a).

Dále je významná role Ministerstva vnitra coby administrátora prostředků v rámci Projektů obcí na podporu integrace cizinců. Ačkoliv projekty obcí nejsou primárně určeny na vzdělávání, ale jsou poskytovány na širší integraci, může z nich být financována jazyková podpora ve školách (Meta, 2014d) Projekty obcí směřují k propojování klíčových aktérů procesu vzdělávání, čímž pomáhají řešit problematiku vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem na místní úrovni (Titěrová et al., 2014). Jak bude ukázáno v kapitole věnující se vztahům na úrovni obcí, je jejich role pro rozvoj vztahů zásadní. Dále je Ministerstvo vnitra zřizovatelem Center pro integraci cizinců, které působí v regionech, kde se zabývají obecně otázkou integrace cizinců. (Meta, 2014d). Ministerstvo práce a sociálních věcí se problematikou zabývá z hlediska podmínek zaměstnávání cizinců a přístupu cizinců k sociálnímu zabezpečení.¹⁰

3.1.2.1 Ministerstvo práce a sociálních věcí

K navázání vztahů s Ministerstvem práce a sociálních věcí (MPSV) dochází už v počátcích existence organizace. V důsledku toho, že Meta poskytovala poradenství „v oblasti vzdělávání a následného pracovního uplatnění“ (Meta, 2009 s. 10), byla v roce 2008 oslovena pro realizaci projektu Podpora cizinců při vstupu na trh práce prostřednictvím kurzu ČJ, personálně-právního minima a odborného sociálního poradenství. Cílem projektu bylo usnadnit dospělým migrantům vstup na trh práce. Součástí projektu bylo poskytování poradenských služeb a výuka češtiny (Meta, 2009). V roce 2008 byl ze strany Ministerstva práce a sociálních věcí rovněž podpořen projekt Sociální poradenství mladým migrantům v oblasti vzdělávání, který Metě umožnil rozšířit svou cílovou skupinu o žáky s odlišným mateřským jazykem ve věku 16 let (Meta, 2009). To bylo důležité zejména z hlediska následujícího vývoje, neboť tato věková skupina dnes představuje hlavní cílovou skupinu organizace a zároveň její zařazení mezi cílové skupiny přispělo k rozvoji vztahů s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy. Poradenské služby jsou ze strany Ministerstva práce a sociálních věcí financovány od roku 2008 až do současnosti. V roce

¹⁰ *Integrace cizinců.* [online]. [cit. 10. 4. 2018]. Dostupné z: <<https://www.mpsv.cz/cs/1278>>.

2011 Meta realizuje pro Ministerstvo práce a sociálních věcí jako veřejnou zakázku projekt Sociální tlumočení ve styku s cizinci. V rámci něj pro ministerstvo vytvořila metodiku pro vzdělávání sociálních tlumočnicků a proškolila skupinu tlumočnicků (Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2011). Navzdory délce spolupráce se omezují vzájemné vztahy mezi Metou a ministerstvem pouze na financování služeb. To, že Meta neusiluje o prohloubení spolupráce, dokazuje to, že zástupci Ministerstva práce a sociálních věcí nebyli přizváni do platformy Vzdělávání a začleňování žáků s odlišným mateřským jazykem v roce 2013 (Meta, 2013b). Rovněž ve vztahu k Ministerstvu práce a sociálních věcí neuvádí žádná opatření ve svých systémových doporučeních (tzv. policy paperu) (Titěrová et al, 2014). Vztah Mety a ministerstva se omezuje pouze na poskytování služeb a jak se zdá, organizace nemá zájem jej dále prohlubovat.

3.1.2.2 Ministerstvo vnitra

Vztahy s Ministerstvem vnitra se začínají formovat v počátcích existence organizace. Ministerstvo vnitra financuje projekt dobrovolnické skupiny, jež byl zahájen v roce 2008 (Meta, 2009). Jedná se o stabilní projekt, Meta je v jeho rámci podporována až do současnosti (Meta, 2017a). Vztahy s ministerstvem se formují postupně, ale podobně jako v případě Ministerstva práce a sociálních věcí mají podobu především financování služeb organizace.

„Ve vztahu k Ministerstvu vnitra, tam neprobíhá žádná extra spolupráce, že bychom se scházeli a něco domlouvali.“ (respondentka č. 1)

Proměna vzájemných vztahů, zejména ve smyslu navyšování podpořených projektů, je dávana Metou do souvislosti s proměnou skladby migrace a rostoucí potřebností služeb, které organizace nabízí. Čím se tyto služby stávají potřebnější, tím více je ministerstvo ochotno zabývat se organizací, jež je zajišťuje.

„Zároveň se ale čím dál tím více začalo ukazovat, že oproti migraci na začátku 90. let, kdy sem převážně přicházeli samostatní jedinci (...) se postupně migrace změnila. Začaly sem přicházet celé rodiny i s dětmi, které bylo potřeba integrovat do škol a třeba to Ministerstvo vnitra si tohle dost uvědomuje a vlastně tu naši činnost dost kvituje.“ (respondentka č. 1)

Od roku 2014 tak Meta realizuje ve spolupráci s Ministerstvem vnitra další projekty – Komunitní tlumočníci ve víru integrace (2014), Téma dne: škola základ integrace, ztraceno

v překladu, nalezeno v porozumění (2015), Čekuj integraci (2016) (Meta, 2015a; Meta, 2016a; Meta, 2017a). Jak se však ukazuje, vzájemné vztahy nemají koncepční ráz a omezují se převážně jen na otázku financování. V oblasti financování se pak jedná o dotační programy přímo poskytované ministerstvem, tak dotační programy z Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí, které Ministerstvo vnitra administruje. Od roku 2011 roste podíl příjmů organizace z dotací z evropských fondů, a tedy i význam vztahů s Ministerstvem vnitra. Jednání s Ministerstvem vnitra se však omezuje jen na oblast financování. „*Tam my komunikujeme s tím odborem, ale především jen ve smyslu vykazování peněz na ty dotace.*“ (respondentka č. 1) Meta se nezapojuje do pracovních skupin Ministerstva vnitra. Na rozdíl však od Ministerstva práce a sociálních věcí jsou zástupci Ministerstva vnitra pravidelně přizýváni na akce věnující se problematice vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem pořádané Metou.

„*(...) jsou lidé (zástupci Ministerstva vnitra – pozn. autora), se kterými se setkáváme i na různých konferencích a mluví třeba i na našich konferencích a kteří mají pocit, že je potřeba řešit vzdělávání dětí cizinců.*“ (respondentka č. 1)

Zástupci Ministerstva vnitra byli v roce 2013 přizváni do pracovních skupin vzniklých v rámci platformy Vzdělávání a začleňování žáků s odlišným mateřským jazykem. Zapojeni byli do skupin, které řešily vymezování kompetencí jednotlivých aktérů, situaci v krajích, rozdělení agendy mezi Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a Ministerstvo vnitra (Meta, 2014d; Meta, 2014e). Dochází zde k potvrzení příslušnosti tématu do agendy Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Ministerstvo vnitra má pak v problematice zodpovídat za obecnější formu integrace – popříjezdové balíčky, adaptační kurzy, integrační centra v krajích (Meta, 2014c). Výstupem činnosti platformy nejsou vzhledem k Ministerstvu vnitra žádná doporučená opatření, ani nebyla očekávána žádná následná spolupráce.

Obecně lze ale říci, že Ministerstvo vnitra vnímá problematiku v širším kontextu integrace, přičemž oblast vzdělávání přesouvá do gesce Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Společné téma nachází Meta s ministerstvem například v oblasti sociálního poradenství, kde se zasazují o posílení práce s rodinami žáků, zejména pak v oblasti komunikace a předávání informací (Meta, 2014c). Ve vzájemných vztazích Meta vystupuje ve své servisní funkci, ve vztahu k Ministerstvu vnitra v podstatě nevyvíjí aktivity, jež by bylo možné zařadit do její advokační funkce. Pokud jedná a setkává se se zástupci Ministerstva vnitra, děje se tak na bázi neformálních osobních vztahů a jedná se o osoby, které se o problematiku více zajímají a mají ji zájem řešit. Tato spolupráce se pak omezuje

na vzájemnou výměnu informací. Mezi Metou a ministerstvem však v současnosti kromě oblasti financování neprobíhá žádná systematická a koordinovaná spolupráce.

3.1.2.3 Bariéry navázání a rozvoje spolupráce

V případě vztahů s Ministerstva práce a sociálních věcí ani Ministerstvem vnitra nelze vysledovat žádné významnější bariéry. S ohledem na to, že řešené téma patří do gesce ministerstev jen okrajově, nemá Meta potřebu prohlubovat s ministerstvy spolupráci. Její role se ve vztahu k oběma ministerstvům omezuje jen na zajišťování služeb. Ze strany ministerstev jsou pak tyto služby financovány. Vzájemný vztah je sice komplementárním vztahem, ve smyslu, v jakém o něm hovoří Young (2000), ale jedná se o nejmírnější formu tohoto vztahu tzv. smluvní vztah (Coston, 1998), kde je organizace pouze v roli poskytovatele služeb. Na rozdíl od Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy Meta neformuluje vůči ani jednomu z ministerstev žádná doporučení či opatření, podle jejichž realizace by se dalo usuzovat na podobu vzájemného vztahu. Rovněž vůči ani jednomu z ministerstev nevystupuje ve své advokační roli. V důsledku toho neprocházejí vzájemné vztahy tak pestrým vývojem jako vztahy s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy a omezují se jen na spolupráci při zajišťování služeb. Za jistou bariéru tak lze možná označit, že Meta patrně o prohlubování spolupráce nestojí, neboť se pro ni nejedná o klíčové aktéry v problematice.

3.2 Vztahy neziskové organizace a státu na krajské úrovni

Krajskou úroveň považuje Meta za zásadní, neboť pro ni představuje „*most mezi světem produkujícím zákony, vyhlášky a nařízení, a světem školní každodennosti, od kterého se očekává jejich naplňování*“ (Meta, 2015d, s. 1). Kraje utvářejí koncepci vzdělávací soustavy, ale rovněž i sociálních služeb v kraji.¹¹ Podle §20 školského zákona jsou kraje od roku 2005 zodpovědné za poskytování jazykové přípravy pro žáky s odlišným mateřským jazykem (Titěrová et al., 2014). Úloha krajů tak spočívá v koordinaci jazykové výuky, přerozdělování finančních prostředků a propojování aktérů¹². Podle Mety role krajů ve vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem spočívá v administrativní, finanční, technické a procesní podpoře (Pozorování 29. 11. 2018).

3.2.1 Působení organizace v krajích

Od roku 2009 poskytuje Meta své služby i v krajích mimo Prahu (Meta, 2010). Zároveň se zahájením činnosti portálu inkluzivniskola.cz v roce 2010 by měla být metodická podpora dostupná všem školám u nás (Meta, 2011). V počátcích své existence byla Meta limitována v možnosti poskytovat své služby mimo kraj hlavního města Prahy, neboť projekt Poradenského a informačního centra pro mladé migranty (PIC), jež byl podpořen z programu JPD3 byl prostorově omezen na poskytování služeb jen v rámci sídla organizace. Meta si tak musela zajistit podporu z jiných dotačních programů, aby mohla začít poskytovat služby i mimo své sídlo (Prouzová et al., 2008). V krajích se, podobně jako na celostátní úrovni, snaží propojovat klíčové aktéry, jež jsou zapojeni do vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem a rozhodují o tom, jak v daném kraji bude jejich vzdělávání vypadat a jak bude téma podporováno¹³. „*Ten kontakt je tam tak navázaný přes neziskové organizace, státní správu, školy, odbory školství (...) dále jsou to pedagogicko-psychologické poradny a NIDV*

¹¹ *Integrace cizinců v ČR* [online]. [cit. 18. 2. 2018]. Dostupné z: <<http://www.inkluzivniskola.cz/integrace-cizincu-v-cr>>.

¹² *Mapa institucionálního prostředí* [online]. [cit. 19. 1. 2018]. Dostupné z: <http://www.meta-ops.cz/sites/default/files/mapa_institucionalniho_prostredi.pdf>.

¹³ *Působení v regionech* [online]. [cit. 23. 2. 2018]. Dostupné z: <<http://www.meta-ops.cz/pusobeni-v-regionech>>.

a ty Centra (Centra na podporu integrace cizinců – pozn. autora). *Takže to jsou vlastně ti jednotliví aktéři, kteří působí v tématu vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem.*“ (respondentka č. 1) Činnost Mety v krajích zahrnuje informování o dotačních programech na vzdělávání, jazykovou podporu žáků s odlišným mateřským jazykem, pořádání seminářů a workshopů pro pedagogy a další formy informační a metodické podpory.¹⁴

Co se týká role krajských úřadů v problematice, tak v roce 2014 na setkání pracovní skupiny platformy pro Vzdělávání a začleňování žáků s odlišným mateřským jazykem bylo konstatováno, že *„krajské úřady nevnímají tuto oblast jako něco, čím by se měly intenzivněji zabývat“* (Meta, 2014e, s. 2). Téma vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem je podle Mety na krajských úřadech reflektováno jen zřídka (Titěrová et al., 2014). Potvrzují to i zkušenosti účastníků kulatých stolů z roku 2017, kteří zmiňují nízkou aktivitu krajských úřadů (Pozorování 29. 11. 2017; Meta, 2017b; Meta, 2017c). Pro Metu to představuje jednu z bariér pro rozvoj spolupráce, přesto se snaží hledat cesty, jak spolupráci a řešení problematiky v krajích rozvíjet.

3.2.2 Rozdíly v charakteru vztahů mezi kraji

V krajích existují značné rozdíly v tom, kdo se řešením problematiky zabývá a jak jsou rozvrženy role a kompetence jednotlivých aktérů. Sami aktéři si nejsou svými rolami jisti a nejsou zde zaběhlé toky komunikace (Pozorování 6. 12. 2017). Odráží to absenci systémového nastavení, takže se řešení vytváří ad hoc v jednotlivých krajích. *„Nejsou jasně vymezeny kompetence a zodpovědnosti za jednotlivé fáze integračního procesu“* (Meta, 2014e, s. 2). Jak vyplynulo z rozhovorů, představitelé Mety spatřují významné rozdíly mezi rozvinutostí spolupráce v kraji hlavního města Prahy a v ostatních krajích.

„(...) budeme usilovat o to, aby podobně jako je systémová a advokační činnost řešena na úrovni Prahy, tak pravděpodobně se o něco podobného pokusíme i v ostatních krajích.“ (respondentka č. 2)

Důvodů pro rozdíly mezi krajem hlavního města Prahy a ostatními kraji může být několik. Zaprvé to může být důsledkem toho, že Meta do ostatních krajů vstupuje až o několik let později a systematicky ve vybraných krajích působí až od ledna 2017.¹⁵ Jak

¹⁴ Tamtéž.

¹⁵ *Projekty* [online]. [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: <<http://www.meta-ops.cz/projekty>>.

ukazují zjištění z celostátní úrovně, je právě délka působení jedním z hlavních kritérií pro rozvinutí spolupráce. „*Tím, že tam ale zatím působíme krátce, tak se nám to zatím nepodařilo rozvinout.*“ (respondentka č. 2) Dalším důvodem může být, že v krajích je dlouhodobě nízký počet neziskových organizací, které by se tématem migrace a integrace cizinců zabývaly. Přitom neziskové organizace jsou významné z hlediska jejich schopnosti upozorňovat na neřešené problémy ve společnosti a chybějící služby (Young, 2000) a přitáhnout tak pozornost veřejné správy k problematice. V krajích však dlouho takové organizace chyběly a tento problém přetrvává dodnes. V roce 2008 Prouzová et al. (2008) zjišťuje, že téměř dvě třetiny organizací (57%) pracujících s migranty sídlí v Praze a v celkem třech krajích nesídlí žádná, přičemž toto pokrytí službami neodpovídá počtům cizinců v jednotlivých krajích. Konkrétně pak v oblasti služby „podpora vzdělávání“ nepůsobí v krajích mimo Prahu žádná nezisková organizace (Prouzová et al., 2008). V roce 2015 Ministerstvo vnitra vypracovalo analýzu, která udává, že i v roce 2015 v řadě regionů nepůsobí žádná organizace zabývající se migrační problematikou (Ministerstvo vnitra, 2015b).

„Na druhou stranu jsou kraje, kde žádné organizace nepůsobí, protože ono je to hodně centralizované do Prahy.“ (respondentka č. 1)

Rovněž Meta začíná systematicky působit ve vybraných krajích až v roce 2017. Do té doby se jedná o ojedinělé aktivity realizované formou výjezdů do krajů (Meta, 2013a; Meta, 2014a; Meta, 2016a). V krajích tak dlouho tato problematika zůstává patrně netematizována a chybí tlak na krajské úřady, aby se jí zabývaly. Dalším možným důvodem rozdílu v rozvinutosti spolupráce může být, že v ostatních krajích (s výjimkou Středočeského kraje) je výrazně nižší počet žáků s odlišným mateřským jazykem. Třetina všech žáků s odlišným mateřským jazykem navštěvujících základní a střední školu žije v Praze (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2011). Avšak ani počty žáků v ostatních krajích nejsou zanedbatelné, například v Plzeňském kraji, kde v současnosti organizace působí, bylo v roce 2016/2017 téměř 2200 žáků mateřských a základních škol (Meta, 2016b)¹⁶. Za další možný důvod lze pak považovat to, že krajskými úřady je problematika vnímána jako dostatečně řešená. Vyhláška č. 48/2005 Sb. totiž od roku 2005 ukládá krajskému úřadu povinnost ve spolupráci s řediteli škol zajistit třídy pro jazykovou přípravu v kraje vybraných školách.¹⁷

¹⁶ Interní statistické údaje poskytnuté organizací.

¹⁷ Zde je nutno podotknout, že tato jazyková příprava je však určena pouze pro žáky ze zemí Evropské unie. Až v roce 2012 je novelou školského zákona č. 472/2011 Sb. zavedeno, že nárok na bezplatnou přípravu mají i žáci ze zemí mimo EU (tzv. třetích zemí). V případě žáků ze zemí mimo Evropskou unii, však za zajištění přípravy nezodpovídá krajský úřad, ale samotná škola, kam žák dochází (tzv. kmenová škola).

Krajský úřad tak může ze své pozice vnímat problematiku jako dostatečně řešenou, pokud se na něj neobrací samotné školy, což, jak bude níže ukázáno, se příliš neděje.

„Ona ta představa, jak to na těch školách běží je sice hezká, ale v praxi to tak není.“
(respondentka č. 3)

S ohledem na zjištěné významné rozdíly v charakteru vztahů v kraji hlavního města Prahy a v mimopražských krajích, budou tyto vztahy popsány odděleně.

3.2.3 Vztahy s krajem hlavního města Prahy

V této kapitole bych ráda ukázala, jak probíhá spolupráce v rámci kraje hlavního města Prahy (HMP) a v čem spočívají její specifika. Spolupráce mezi Metou a krajem prošla určitým vývojem v čase. V první fázi se spolupráce omezovala jen na financování služeb organizace. Od Magistrátu hlavního města Prahy získala Meta dotaci na svůj první projekt - Poradenské a informační centrum pro mladé migranty (Meta, 2007b). V následujících letech pak magistrát podporuje i další projekty organizace: Sociální poradenství mladým migrantům v oblasti vzdělávání (2008–2010) Spolu tedy lépe (2011–2012), Podpora pracovního uplatnění cizinců v Praze (2013) (Meta, 2009; Meta, 2010; Meta, 2011; Meta, 2014a). Už v té době Meta usiluje o to, aby se její spolupráce s krajem hlavního města Prahy neomezovala jen na financování jejich služeb. Snaží se podporovat povědomí kraje o své činnosti. Zástupci Magistrátu hlavního města Prahy jsou přizýváni na semináře pořádané Metou – např.: Informační seminář o činnosti sdružení Meta a výsledcích průzkumu (2007) (Meta, 2008). Tyto aktivity se však patrně neseťkávají s žádnou odezvou. Ještě v roce 2008 Prouzová et al. (2008) konstatuje, že zájem o spolupráci ze strany kraje hlavního města Prahy s Metou je minimální. Za přelomový rok z hlediska rozvoje dalších forem spolupráce lze označit rok 2012. Je možné ho označit za počátek další fáze vztahů Mety a kraje. V roce 2012 se kraj hlavního města Prahy začíná koncepčně zabývat problematikou integrace cizinců a pověřuje svou příspěvkovou organizaci Integrační centrum Praha koordinací přípravy koncepce integrace cizinců pro kraj hlavního města Prahy. Ta má být jakousi krajskou obměnou národní Koncepce integrace cizinců. Zároveň je potřeba dodat, že kraj hlavního města Prahy je jediným krajem v České republice, který doposud má takovou

koncepti zpracovanou¹⁸, což dokládá, že tématu je tu věnována pozornost. Ukazuje se tak, podobně jak na celostátní úrovni, že předpokladem pro rozvoj vztahů mezi veřejnou institucí a organizací je akceptace potřebnosti služeb a převzetí zodpovědnosti za řešení problematiky ze strany veřejné instituce

Práce na přípravě materiálu Koncepce hl. m. Prahy pro oblast integrace cizinců trvají 2 roky (2012–2014), přičemž Meta je přizvána k zapojení do její přípravy a následně se podílí i na její realizaci. Na přípravě koncepce se podílely 3 skupiny: Regionální poradní platforma, Expertní skupina, Fórum migrantů (Integrační centrum Praha, 2014). Zástupci Mety jsou od roku 2012 členy Regionální poradní platformy, kde jsou zapojeni do pracovní skupiny zodpovídající za oblast vzdělávání (Integrační centrum Praha, 2012a). Zástupce Mety je rovněž členem Expertní skupiny, zodpovídající za připomínkování vzešlých návrhů a vytvoření finální podoby koncepce (Integrační centrum Praha, 2013). Meta je zapojena do obou skupin od roku 2012 do současnosti. To jí umožnilo přijít s konkrétními návrhy v oblasti koordinace vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem – např.: větší využívání asistentů pedagoga pro práci s žáky s odlišným mateřským jazykem a komunitních tlumočnicků, vytvoření pozice koordinátora vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem v odboru školství Magistrátu hlavního města Prahy (Integrační centrum Praha, 2015a), vytvoření platformy sdružující zástupce odboru školství z městských částí (Integrační centrum Praha, 2015b). Poradní platforma zástupců městských částí, Prahy – Libuš a Magistrátu hlavního města Prahy vzniká v roce 2016 a podílí se na sběru informací o potřebách jednotlivých městských částí ve vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem (Integrační centrum Praha, 2015c). Podobně se tak Metě podařilo prosadit podporu přípravy asistentů pedagoga pro práci s žáky s odlišným mateřským jazykem (Hlavní město Praha, 2014).

„My jsme třeba do akčního plánu si dali, že proběhne workshop na spolupráci mezi asistentem a učitelem, protože tam jsou takové různé zákonitosti, ale i tipy, co má právě kolegyně“ (respondentka č. 1).

Následně se Meta zapojuje do realizace konkrétních opatření vzešlých z koncepce, tzn. podílí se na plnění Akčního plánu. Děje se tak například uspořádáním již zmiňovaného workshopu Spolupráce učitele a asistenta pedagoga při vzdělávání dětí a žáků s odlišným

¹⁸ *Integrace cizinců v ČR* [online]. [cit. 18. 2. 2018]. Dostupné z: <<http://www.inkluzivniskola.cz/integrace-cizincu-v-cr>>.

mateřským jazykem, uspořádáním konference *Žáci s odlišným mateřským jazykem* – příležitost ke změně a vytvoření Manuálu pro úspěšnou spolupráci učitele a asistenta pedagoga pro žáky s odlišným mateřským jazykem (Meta, 2017a). V roce 2017 byla zahájena příprava aktualizace Koncepce pro oblast integrace cizinců na období 2018–2021, kam byla Meta také zapojena (Integrační centrum Praha, 2018). Nadále využívá potenciálu, který jí zapojení do přípravy koncepce poskytuje a snaží se zde prosazovat řešení aktuálních problémů. V rámci přípravy koncepce na nadcházející období se jedná například o změnu podmínek při maturitních zkouškách (Pozorování 29. 11. 2017). Při zhodnocení zapojení Mety do Regionální platformy se ukazuje, že její aktivita je poměrně vysoká. Platforma se schází průměrně pětkrát do roka, přičemž Meta je přítomna na téměř všech těchto setkáních, kde v rámci pracovní skupiny vzdělávání pravidelně otevírá řešení vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem (Integrační centrum Praha, 2015a; Integrační centrum Praha, 2017). Nabízí se zde srovnání se zapojením do platformy na celostátní úrovni. V nich se ukázala jako problematická skutečnost, že téma vzdělávání je zde okrajovým tématem a Meta nedokázala do platformy téma vzdělávání aktivně vnášet. V Regionální platformě je však téma vzdělávání zahrnuto mezi jednu ze čtyř prioritních oblastí (Integrační centrum Praha, 2012b), a tak organizaci nečiní problémy zde téma otevírat. A to navzdory tomu, že i zde je činnost platformy zaměřena obecně na problematiku integrace, ne pouze na samotné vzdělávání.

Zároveň zapojení do přípravy koncepce je příkladem tzv. pozitivní spolupráce, jak o ni hovoří Frič (2000). V takovém případě se nezisková organizace spolupodílí na přípravě a tvorbě návrhů a koncepcí veřejné správy. Na rozdíl tedy od výše zmiňovaného připomínkování legislativních návrhů, kde Meta pouze připomínkuje již vytvořené koncepce a návrhy veřejné správy, má v tomto případě reálně vyšší šanci ovlivnit podobu vznikajících materiálů.

Vztah s Magistrátem hlavního města Prahy

Postoj Magistrátu hlavního města Prahy k řešení problematiky je z pohledu Mety poměrně vstřícný. „(...) *myslím, že Praha poměrně slyší na to, co my říkáme, že by bylo důležité.*“ (respondentka č. 1) Ke spolupráci s neziskovými organizacemi se staví kladně. Ve svém strategickém dokumentu *Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy Hl. m. Praha 2012–2016* z roku 2011 uvádí, že v rámci kompetence odboru školství bude podporovat spolupráci s nestátními neziskovými organizacemi (Hlavní město Praha, 2011). Uvědomuje si stěžejní roli neziskových organizací v oblasti integrace, neboť

připouští, že „na území hl. m. Prahy to byly a jsou především NNO, které se podílejí na realizaci integračních aktivit“ (Hlavní město Praha, 2014, s 15). Přínos nestátních neziskových organizací spatřuje v tom, že „nabízejí reflexi z přímé práce s migranty, což napomáhá přípravě konkrétních opatření.“ (Hlavní město Praha, 2014 s. 22) Na druhou stranu si je magistrát vědom i slabých stránek činnosti nestátních neziskových organizací, za něž považuje nízkou míru propojení projektů jednotlivých neziskových organizací a nízkou míru jejich spolupráce (Hlavní město Praha, 2014). Patrně z tohoto důvodu zakládá pro koordinaci řešení problematiky příspěvkovou organizaci Integrační centrum Praha a pověřuje jí koordinací přípravy koncepce. Založení Integračního centra Praha je vyjádřením snahy kraje hlavního města Prahy podpořit řešení problematiky integrace cizinců v hlavním městě. Ačkoliv Magistrát hlavního města Prahy upřednostnil za tímto účelem založení vlastní příspěvkové organizace, namísto navázání spolupráce s některými z již existujících organizací (např.: Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty), uvědomuje si přínos nestátních neziskových organizací. Z tohoto důvodu podporuje propojení činnosti Integračního centra Praha s jinými nestátními neziskovými organizacemi (Hlavní město Praha, 2014). Spolupráce s nestátními neziskovými organizacemi (ale i dalšími aktéry v problematice) a jejich síťování je pro něj cestou ke „snadnějšímu sdílení informací, zkušeností a trendů v oblasti integrace migrantů“ (Hlavní město Praha, 2014, s. 35). Význam, který je jim přikládán dokazuje i to, že většina opatření navržených v Koncepci počítá se zapojením nestátních neziskových organizací (Hlavní město Praha, 2014). Integrační centrum Praha pak navazuje pro účely svých projektů smluvní partnerství se čtyřmi nestátními neziskovými organizacemi, které pro něj zajišťují poskytování odborného sociálního a právního poradenství. Meta však mezi nimi není (Hlavní město Praha, 2014).

Magistrát hlavního města Prahy jinak ale doceňuje roli Mety, zejména pak v oblasti vzdělávání asistentů pedagoga a školení komunitních tlumočnicků. Přiznává, že o rozvoj profese komunitních tlumočnicků se zasloužila právě Meta, která rovněž spravuje jejich databázi, přičemž ze strany magistrátu je vnímáno jako jedna z klíčových oblastí integrace (Hlavní město Praha, 2014).

Ukazuje se, že zatímco na celostátní úrovni je to Meta, kdo přebírá roli iniciátora síťování, na krajské úrovni, v kraji hlavního města Prahy tuto koordinační a síťovací aktivitu zastává spíše Integrační centrum Praha. Zdá se tak, že Meta má ve skutečnosti tendenci přebírat tuto roli jen v situaci, kdy ostatní instituce působící na dané úrovni jsou pasivní. Jelikož na úrovni kraje je vůle řešit problematiku ze strany magistrátu a funguje zde koordinace ze strany Integračního centra Praha, tak tuto roli nemusí Meta přebírat. Druhým

možným důvodem je, že je pro ni stěžejnější celostátní úroveň a své aktivity tak směřuje spíše na tuto úroveň.

Zároveň se ukazuje, že spolupráce s místní samosprávou (krajem), může být další ze strategií, kterou Meta reaguje na pasivitu jiných institucí.

„My třeba hodně spolupracujeme, nebo se snažíme to řešit na úrovni Prahy, protože tam je, s těmi osobami, který tam jsou, s těmi je lepší komunikace než s tím Ministerstvem školství.“ (respondentka č. 1)

3.2.3.1 Bariéry navázání a rozvoje spolupráce

Ačkoliv bylo výše ukázáno, že na straně Magistrátu hlavního města Prahy a Integrovaného centra Praha je znatelná vůle zapojovat neziskové organizace do koncepční činnosti a spolupracovat s nimi při zajišťování služeb, i zde lze identifikovat určité bariéry rozvoje této spolupráce. Na straně magistrátu se jedná o omezené zapojování organizace do tvorby veřejné politiky, upřednostňování vlastních příspěvkových organizací a obcházení organizace. Meta má zkušenost z činnosti v rámci poradních platforem, že její návrhy vzešlé z pracovní skupiny pro vzdělávání byly zahrnuty do připravované koncepce a následně realizovány. *„Tam jsme měli na starosti kapitolu týkající se vzdělávání a víceméně se to nastolilo tak, jak my máme tu představu, ale samozřejmě to pak muselo být schváleno jejich vedením.“* (respondentka č. 1). Na druhou stranu připouští, že je možné, že i zde by některé ze svých návrhů nebyla schopna prosadit. *„Já opravdu nejsem schopna odhadnout, do jaké míry jsme tam prosazovali něco, co by se jim nelíbilo, jak by to bylo jako průchodné. Do jaké míry by byli jako ochotní jít do něčeho, co by nebylo třeba úplně průchodné politicky, to nejsem schopna hodnotit.“* (respondentka č. 1). Dle všeho ale zatím nemá zkušenost s odmítnutím některého z jejích návrhů. Za další bariéru zde lze označit to, že magistrát si jako koordinační instituci volí vlastní příspěvkovou organizaci Integrované centrum Praha. Zatímco na celostátní úrovni se Meta v současnosti už snaží o přímou spolupráci s odpovědnými orgány, zde je odkázána na zprostředkované jednání s Integrovaným centrem Praha. Ačkoliv magistrát doceňuje roli a odbornost neziskových organizací a podporuje jejich spolupráci s městskými částmi a školami, některé projekty realizuje bez jejich přizvání. V oblasti vzdělávání to mohou být hned dva projekty pražského magistrátu na podporu žáků s odlišným mateřským jazykem. Prvním projektem je Projekt systémové podpory výuky češtiny jako cizího jazyka, který byl zahájen v roce 2017 a v jehož rámci

probíhá v celkem 22 městských částech jedenkrát týdně dvouhodinová výuka češtiny pro žáky s odlišným mateřským jazykem¹⁹. Druhým projektem je Systémová podpora výuky ČJ jako cizího jazyka, jedná se o intenzivní bezplatný kurz češtiny pro žáky ze základních škol, kterým chybí základní znalost českého jazyka. Projekt byl zahájen v roce 2018²⁰. V případě prvního projektu usiluje magistrát o institucionální zajištění řešení problematiky, které má být systémovou podporou škol. Z toho důvodu není projekt řešen formou grantu a neziskové organizace se tak do jeho realizace nemohou zapojit, i přesto že o zapojení projevíly zájem (Integrační centrum Praha, 2017). Právě nastavením financování projektu může veřejná instituce přispět k omezení zapojení neziskových organizací. V případě druhého projektu pak magistrát samostatně realizuje projekt, který je obměnou projektu intenzivní výuky češtiny jako druhého jazyka Češtinou k inkluzi (2016–2018), který Meta už rok pilotuje na dvou vybraných základních školách (Meta, 2017a). Navzdory jejím zkušenostem s obdobným druhem projektu, nebyla Meta přizvána k jeho realizaci.

Ukazuje se tak, že i přes úspěšnou spolupráci na přípravě koncepce a jejích akčních plánů, zde existují určité limity rozvoje spolupráce. Magistrát hlavního města Prahy upřednostňuje spolupráci s vlastními příspěvkovými organizacemi, nastavením způsobu financování může omezovat zapojení neziskových organizací do svých projektů, preferuje realizaci vlastního projektu před navázáním spolupráce s neziskovou organizací.

Jak již bylo řečeno, ze strany Mety je tato spolupráce vnímána jako uspokojivá. Za jistou bariéru by bylo možné označit, že tato spolupráce od ní vyžaduje poměrně vysokou míru zapojení, což na ni nároky v oblasti kapacit. Jak již bylo uvedeno (Frič, 2000; Vajdová, 2004) zapojení do pracovních skupin veřejných institucí odčerpává organizaci personální a finanční kapacity. Jak se však zdá, tak to Metu neodrazuje, a naopak usiluje o další rozvoj vztahů s pražským magistrátem.

¹⁹Hlavní město podpoří výuku češtiny pro žáky s odlišným mateřským jazykem [online]. [cit. 15. 1. 2018].

Dostupné z:

<http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/zivot_v_praze/skolstvi/hlavni_mesto_podpori_vyuku_cestiny_pro.htm>

²⁰Hlavní město zajistí intenzivní a bezplatné kurzy češtiny pro žáky s odlišným mateřským jazykem [online].

[cit. 3. 1. 2018]. Dostupné

z:<http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/tiskovy_servis/tiskove_zpravy/hlavni_mesto_zajisti_intenzivni_a.html>

3.2.4 Vztahy v mimopražských krajích

V mimopražských krajích probíhá spolupráce odlišně. Jak již bylo řečeno, Meta do těchto krajů vstoupila později, až v roce 2009 (Meta, 2010). Dlouho se však jedná o ojedinělé aktivity. V roce 2013 zahájila Meta spolupráci s odbory školství krajských úřadů, kde realizovala semináře pro úředníky školských, sociálně-preventivních a dalších odborů (Meta, 2014a). V letech 2014 a 2015 pak v krajích uspořádala sérii kulatých stolů. Kulaté stoly proběhly v celkem pěti krajích. Jejich cílem bylo ověření stavu řešení problematiky a iniciování setkání klíčových aktérů. Metě se na setkáních podařilo zjistit, že hlavními problémy při vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem na úrovni krajů jsou nedostatečná komunikace mezi jednotlivými aktéry (krajský úřad, školy, neziskové organizace), chybějící krajská koncepce integrace cizinců, chybějící koordinátor integrace žáků s odlišným mateřským jazykem a nedostatečná metodická podpora²¹. Ve srovnání s krajem hlavního města Prahy, kde síťování díky činnosti platform probíhá a kde role a vztahy jednotlivých subjektů už vymezila vzniklá koncepce, je tak situace v ostatních krajích odlišná. Řešení problematiky je zde, jak se zdá, na samém počátku. Avšak jak je na kulatých stolech konstatováno „(...) počet cizinců v kraji narůstá a nadále není možné řešit jednotlivé situace intuitivně, ale je potřeba dosáhnout systémových změn, dostatečné podpory (finanční i metodické) a odborné přípravy pedagogů.“²² Zjištění z kulatých stolů vedou Metu k přesvědčení, že ojedinělé aktivity v krajích nejsou dostatečné, a proto zahajuje svůj projekt krajských multiplikátorů²³.

„Organizovali jsme kulaté stoly na tohle téma a ukázalo se, že to tak trošku bylo ... jako že my jsme tam přijeli a řekli jim ‚Máte tady problém, a odjeli (smích).‘“ (respondentka č. 1)

„My jsme do té doby neměli kapacitu furt někam vyrážet. (...) když si někdo objedná nějaký kurz, tak třeba jedeme i do Ostravy nebo jinam, ale to se nedá ve velkém rozsahu zvládnout, protože nemáme pobočky.“ (respondentka č. 1)

„Pro nás bylo těžké to zároveň nějakým způsobem problematizovat a nemít přitom možnost jim nabídnout ty služby.“ (respondentka č. 2)

²¹ *Konference a kulaté stoly* [online]. [cit. 4. 3. 2018]. Dostupné z: <<http://www.meta-ops.cz/node/330>>.

²² Tamtéž.

²³ *Projekty* [online]. [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: <<http://www.meta-ops.cz/projekty>>.

3.2.4.1 Projekt krajských multiplikátorů

Projekt Program na podporu pedagogických pracovníků při práci s žáky cizinci VIII (tzv. projekt krajských multiplikátorů) zahajuje Meta v lednu 2017. Projekt probíhá ve 3 krajích (Plzeňský kraj, Ústecký kraj, Středočeský kraj) a je plánován na dva a půl roku²⁴. Původní záměr Mety působit v krajích jen v její servisní funkci a poskytovat zde pouze služby metodické podpory školám a dalším institucím, Meta přehodnocuje na základě zkušenosti z kulatých stolů. „(...)původní záměr byl, abychom byli schopni poskytovat v krajích kurzy, ale v rámci toho projektu to teď zkoušíme v těch krajích i trochu více prosívat.“ (respondentka č. 1) Do krajů vstupuje Meta s cílem podnítit síťování odpovědných aktérů. „V rámci síťování se tedy setkáváme na těch různých platformách s jednotlivými aktéry a bavíme se o tom, kdo jakou má roli a co my tam děláme a v čem můžeme spolupracovat.“ (respondentka č. 2) V současnosti se tak organizace snaží identifikovat aktéry v jednotlivých krajích, jejich roli a zjistit, jaké služby jsou v kraji dostupné a snaží se propojovat aktéry procesu vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem. Právě různé přístupy k řešení problematiky v krajích a rozdílné kompetence jednotlivých aktérů představují jednu ze vstupních bariér pro řešení problematiky (Pozorování 29. 11. 2017). Za druhou bariéru pak lze považovat skutečnost, že řešení problematiky se zde obecně nachází na okraji zájmu krajských úřadů.

„Spíše se ale ukázalo, že když se o tom nemluví, tak to třeba není vidět, ale latentně to tam je a stejně tak i ta potřeba to nějakým způsobem řešit.“ (respondentka č. 1)

Činnost Mety v krajích se tak do značné míry podobá tomu, o co organizace usiluje na celostátní úrovni ve své advokační činnosti. Podobně i zde v první fázi převládá nepřímá advokační činnost v podobě síťování a edukační činnosti. V rámci ní sbírá Meta podněty z praxe, které pak může použít v druhé fázi při přímé advokační činnosti v podobě intervence u odpovědných institucí a snaze podnítit spolupráci při nastavování koncepčního řešení. Projekt pro ni zároveň představuje určitou formu „pilotáže“. Pokud by Meta v budoucnu rozšiřovala své působení i do ostatních krajů, tak zde může implementovat osvědčená opatření a přístupy.

²⁴ Tamtéž.

„Ta potřebnost těch služeb v krajích je obecně, proto Meta v krajích působí. Ta potřebnost by byla v podstatě na celou republiku, protože se na nás se obrací z nejrůznějších koutů republiky.“ (respondentka č. 1)

3.2.4.2 Činnosti organizace v krajích

V krajích se Meta věnuje třem hlavním činnostem: metodické podpoře škol, vzdělávání pedagogů a síťování, *„Meta v kraji realizuje metodickou podporu školám, vzdělávání učitelů, síťování klíčových aktérů a navazování kontaktů s institucemi.“* (respondentka č. 2). První dvě činnosti spadají do servisní funkce organizace. Z hlediska vztahů s institucemi veřejné správy nejsou příliš významné, neboť Metou jsou zajišťovány a financovány z vlastního projektu. Meta tak při jejich zajišťování nemusí spolupracovat s krajskou samosprávou. Co lze označit za zajímavé, je zjištěný rostoucí zájem o tyto služby ze strany škol, který Meta dává do souvislosti s účinností novely školského zákona. V důsledku nové legislativy školy zaprvé pocítují větší zodpovědnost se problematikou zabývat, zadruhé, že jim nová legislativa poskytla nové možnosti podpory. Dále je tato servisní funkce Mety významná tím, že tyto vzdělávací semináře přispívají k zvyšování povědomí o problematice u odborné veřejnosti. Lze je tak zařadit do nepřímé advokační činnosti organizace. Blíže bych se chtěla zaměřit na třetí činnost Mety, již je síťování.

Síťování

Na krajské úrovni Meta považuje za možné partnery odbory školství, odbory sociálních věcí, odbor sociálně-právní ochrany dětí, místní platformy, Národní institut dalšího vzdělávání, pedagogicko-psychologické poradny, Centra pro integraci cizinců, jednotlivé školy a ostatní neziskové organizace. První snahy o síťování se objevují ještě před zahájením projektu v podobě kulatých stolů, jejichž realizaci iniciovala sama Meta (Meta, 2016a). Po zahájení projektu se Meta zaměřuje na využívání již vytvořených struktur v kraji a snaží se identifikovat, jaké v kraji existují platformy a pracovní skupiny, v nichž se téma řeší. To je důležité zaprvé proto, aby se Meta seznámila se stavem řešení problematiky v daném kraji, zadruhé prostřednictvím těchto skupin může začít otevírat jednání s veřejnou správou. Meta zjišťuje, že v krajích vznikají platformy pod Centrem pro integraci cizinců a pod Národním institutem dalšího vzdělávání. Samotné krajské úřady žádnou platformu nevytvářejí, což dokládá jejich patrně malý zájem o problematiku.

„Odbor školství, ani kraj ani město nemají žádnou takovouto platformu.“ (respondentka č.2).

„Krajský úřad žádnou pracovní skupinu ani platformu, kde by se to řešilo, nemá.“
(Pozorování 29. 11. 2017).

V krajských platformách se Meta setkává s podobnými problémy jako na celostátní úrovni ve střešních organizacích. Podobně i zde jsou platformy zaměřené obecně na oblast vzdělávání (platforma Národního institutu dalšího vzdělávání) nebo obecně na oblast integrace (platforma Centra pro integraci cizinců). Téma vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem je tak v obou platformách spíše okrajové.

„Je to hodně zaměřené na téma migrace v (anonymizováno), pracovní migrace, což je stěžejní. My tam přicházíme s tématem vzdělávání, ale není to primárně zaměřeno na vzdělávání.“ (o platformě Centra pro integraci cizinců, respondentka č. 2).

„Ony poskytují služby ve všech oblastech, takže vzdělávání je jen jedna z těch oblastí“
(o platformě Centra pro integraci cizinců, respondentka č. 1)

Po Metě to vyžaduje, aby sem téma aktivně vnášela, a zároveň je pro ni patrně spjata s nejistotou, zda je zde vhodné téma řešit. Nabízí se srovnání s krajem hlavního města Prahy, kde platforma působící pod Integrovaným centrem Praha dokázala prostřednictvím stanovení prioritních oblastí a pracovních skupin dostatečně zohlednit jednotlivá témata, jež jsou součástí integrace. V krajských platformách Center pro integraci cizinců však zatím organizace takovou zkušenost nemá.

Národní institut pro další vzdělávání se naproti tomu zaměřuje na oblast vzdělávání, kde téma vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem je jedním z podtémat. Avšak pověření Národního institutu pro další vzdělávání ze strany Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy řešením koordinace podpory pro pedagogy pracující s žáky s odlišným mateřským jazykem a vytvořením pozice krajského koordinátora podpory v roce 2014²⁵ vedlo k zvýšení jeho zapojení do problematiky. Zapojení Národního institutu pro další vzdělávání do problematiky odráží i to, že v některých krajích už vznikly platformy přímo zaměřené na vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem.

„Dále také NIDV, které dělá platformu přímo na vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem, ale to bývá tak jednou za rok. To si myslím, že je hodně jen formálně, že se jen

²⁵ *Informace o možnosti podpory pedagogických pracovníků pracujících s dětmi, žáky-cizinci v mateřských, základních a středních školách prostřednictvím krajských center podpory při krajských pracovištích Národního institutu pro další vzdělávání (NIDV)* [online]. [cit. 19. 3. 2018]. Dostupné z: <www.msmt.cz/file/39256_1_1/>.

potkáme. (...) Jinak na těch setkáních je dobré, že se vidíme osobně, ale není to, že by se tam dalo něco vyřešit, nějaké konkrétní věci. Je však pravda, že toto setkání zatím proběhlo jen dvakrát.“ (respondentka č. 2)

Z pohledu Mety sice tato platforma napomáhá v určité míře posilování sít'ování, o které sama usiluje, ale prostor pro přípravu koncepčního řešení, zde zatím podle ní není. Je zřejmé, že Národní institut pro další vzdělávání se i díky pověření Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy do řešení problematiky vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem v posledních třech letech čím dál tím více zapojuje. Nabízí se otázka, jaký je vlastně vzájemný vztah Mety a Národního institutu pro další vzdělávání v krajích. Obě organizace se zabývají stejnou problematikou a podnikají v jejím řešení podobné kroky (vzdělávání pedagogů, poradenství pro pedagogy, sít'ování a spolupráce relevantních aktérů, příprava metodických materiálů, provozování informačního webového portálu)²⁶. Rovněž cíle organizací jsou podobné. V případě Národního institutu pro další vzdělávání se jedná o „*zvyšování kompetencí pedagogů pro práci s dětmi/žáky-cizinci*.“²⁷ V případě organizace a jejího projektu krajských koordinátorů o „*podporu a posilování interkulturních kompetencí pedagogických pracovníků při začleňování žáků cizinců ze třetích zemí s odlišným mateřským jazykem do českého vzdělávacího systému*“²⁸. S ohledem na to, že cíle organizací jsou podobné, vyvstávají podle Najama (2000) dvě možné varianty vztahu – vztah kooperace, kdy organizace volí k dosažení stejné strategie a vztah komplementarity, kdy volí rozdílné strategie pro jejich dosažení. Ukazuje se, že se jedná spíše o vztah kooperace, neboť jak dokládají data z rozhovorů, dochází zde k určité koordinaci aktivit mezi oběma organizacemi, což Najam (2000) označuje za charakteristický rys vztahu kooperace.

„Oni sami však rovněž narážejí na své omezené kapacity, neboť tam na řešení problematiky v celém kraji mají někoho, kdo to řeší, a to jen na částečný úvazek. Takže oni jsou taky rádi, že tam jsme my a řešíme to a že lze díky tomu tak pokrýt větší část. Takže se vzájemně doplňujeme. Tam není žádná vzájemná rivalita nebo tak, naopak vzájemně víme, že se na sebe můžeme spolehnout. (...) Protože oni sami vědí, že ten kraj je veliký a že čím více tam toho bude, tím spíše se mohou ty potřebné služby dostat k těm školám“ (respondentka č. 2).

To, že se skutečně jedná o vztah kooperace, nikoliv rivality může dokládat i skutečnost, že organizace navzájem informují veřejnost o nabízených službách.

²⁶ *O projektu* [online]. [cit. 9. 3. 2018]. Dostupné z: <<http://cizinci.nidv.cz/o-projektu>>.

²⁷ Tamtéž.

²⁸ *Projekty* [online]. [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: <<http://www.meta-ops.cz/projekty>>.

„Rozeslali náš projekt a chtějí, abychom jej dále představili a ty služby, které děláme ředitelům škol.“ (respondentka č. 2)

„Přes NIDV například šly naše informace do škol. Rovněž když realizovali seminář pro školy, tak já jsem tam třeba prezentovala náš projekt.“ (respondentka č. 3)

Vzájemný vztah funguje zatím na bázi sdílení informací, což odpovídá nejmírnější podobě spolupráce, tak jak ji popisují Honadle a Cooper (1989). *„Pořád je to však na bázi informační, není tam nic, na čem bychom vyloženě spolupracovali společně. Žádný projekty, nic.“ (respondentka č. 2).* Nezdá se, že by Meta v tuto chvíli usilovala o další prohlubování spolupráce a dosavadní součinnost s Národním institutem pro další vzdělávání považuje za dostačující. *„Je samozřejmé, že někdy to vyvstane, ta potřeba, že třeba půjdeme do nějakého společného projektu, ale tady zatím ne.“ (respondentka č. 2).* Dost možná také ukazuje na snahu Mety udržet si svou nezávislost. Národní institut pro další vzdělávání je příspěvkovou organizací Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a jak Frič a Bútora (2005) upozorňují, příspěvkové organizace mnohdy převezmou nápady a metodiku neziskových organizací. S ohledem na stejné zaměření a podobné nabízené služby si Meta patrně chce zachovat raději určitý odstup.

3.2.4.3 Krajské úřady

Krajské úřady by měly představovat centrální instituci, která se řešením problematiky v kraji zabývá. Zkušenosti Mety však ukazují na to, že se tak neděje. Nízká aktivita odboru školství, nejasné rozdělení kompetencí mezi jednotlivými odbory a jejich vzájemná rivalita a absence koncepce vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem je to, co organizaci ztěžuje řešení problematiky. Ta se tak zástupně uchyluje k řešení problematiky s jinými subjekty – např.: Národní institut pro další vzdělávání.

Neřešení problematiky odborem školství

Zkušenosti z krajů napovídají, že jednou z nejvýraznějších překážek řešení problematiky s krajským úřadem je nejasné rozdělení odpovědnosti za řešení vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem mezi odbory krajského úřadu.

„Ono jde hlavně o to, že odbory školství a odbory sociálních věcí si tu agendu přehazují, což vede k tomu, že se to pak neřeší.“ (respondentka č. 2)

Lze to považovat za důsledek jisté dvojkolejnosti systému, který bylo možné pozorovat do nedávné doby v nejasném rozdělení kompetencí v problematice mezi Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy a Ministerstvem vnitra. To se pak v určité podobě přenáší i na nižší úroveň veřejné správy (krajské a obecní úřady). Rovněž přetrvávající pasivita Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy v problematice (Titěrová, Šimáček, Soukupová, 2018) se zde odráží v nízké aktivitě odboru školství. Podobně jako na celostátní úrovni Meta přisuzuje odpovědnost za řešení tématu Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy, na krajské úrovni považuje řešení za součást agendy odboru školství. „*Osobně se domnívám, že správně by to měla být agenda odboru školství, ale ten se k řešení nemá.*“ (respondentka č. 2) O tom, že se jedná o systémový problém, vypovídá i to, že shodnou zkušenost mají i ostatní multiplikátorky působící v ostatních krajích. I zde naráží ze strany odboru školství na pasivitu a nereagování na snahu o navázání kontaktu.

„Co se týká té spolupráce a toho síťování, tak mají úplně stejnou zkušenost s těmi školskými odbory jako já. Naprosto stejné to je. (...) Ty zkušenosti mají úplně stejné, třeba mají zkušenost, že jim ty odbory vůbec neodpovídaly a tak. Musely tedy opakovaně iniciovat kontakt. Takže situace s odbory školství je všude vlastně stejná. Jiné je to snad jedině v Praze.“ (respondentka č. 2)

Zájem odboru školství o problematiku dokážou vzbudit jen výjimečné situace. Meta má zkušenost, že v minulosti přistoupil odbor školství k řešení v případě neplnění povinné školní docházky u žáků s odlišným mateřským jazykem.

„Jedinkrát, kdy se to nějak více řešilo, kdy se to řešilo na více úrovních, vzdělávání dětí cizinců, bylo tehdy, když ty děti nechodily do školy a neplnily tak povinnou školní docházku. Řada dětí totiž byla na ubytovnách a nechodila do školy. Tak to se nějak řešilo, ale jinak ne. Je to tak že se řeší jen to, co nějak vyvstane jako hodně velký problém. (...) Aktivněji se o to začnou zajímat vždy až v okamžiku, kdy vyjde najevo nějaký problém (...) Tak potom jsou schopní iniciovat nějaké platformy nebo pracovní skupiny.“ (respondentka č. 2)

Odbor školství se do řešení problematiky tedy zapojuje jen v situacích, kdy je jeho aktivita nezbytná. V těchto případech se však odbor školství nespolehá na spolupráci s Metou. Ta si přitom problému neplnění školní docházky u žáků cizinců byla vědoma a na problém již delší dobu upozorňovala, ale odborem školství zůstával tento problém neřešen.

„My ale jako neziskovka jsme to řešili dva roky před tím, než se to vůbec dostalo tady na tuhle úroveň, a to přestože jsme o problému mluvili. Takže tam k některým věcem dochází i se značným zpožděním“ (respondentka č. 2).

Z pohledu Mety se tak vztahy s odborem školství nedaří navazovat a odbor nereaguje na podněty poskytované mu organizací. Ta si pasivitu odboru školství vysvětluje tím, že necítí potřebu se problematikou zabývat, neboť ji považuje za dostatečně řešenou. *„Je to tak jako by se oni domnívali, že je to řešeno dostatečně (...) že ty školy si s tím dokážou poradit.“* (respondentka č. 2). To lze přikládat tomu, že v minulosti zde chyběl apel na řešení těchto služeb, ať už ze strany škol nebo neziskových organizací. V případě neziskových organizací je to tím, že tyto organizace v mimopražských krajích dlouho chybí. V případě škol to má pak dva důvody. Zaprvé je to dáno tím, jak už bylo zmíněno, že větší zájem o řešení problematiky začínají školy jevit až po novelizaci školského zákona. Zadruhé pak tím, že v důsledku pasivity odboru si školy postupně osvojily strategii, kdy se pro řešení problematiky na odbor školství neobracejí.

„Myslím si, že možná pokud by více o té potřebnosti hovořili ředitelé škol, tak že by odbor školství na to už nějak reagoval. Oni se ale rovnou obracejí na nás, málokterý se snaží to řešit přes ten odbor školství.“ (respondentka č. 2).

K zvýšení zájmu odboru školství o problematiku patrně nepřispěla ani novela školského zákona. Krajské úřady se sice podílí na zavádění inkluzivního vzdělávání, ale problematiku vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem v ní nijak samostatně netematizují. To lze však považovat za důsledek nejasného výkladu legislativy ve vztahu k žákům s odlišným mateřským jazykem a jejich nároku na podpurná opatření.

„Nemají vůbec potřebu se o tom tématu cizinců nějak bavit. Ani to téma nějak více otevírat a přicházet s ním ven. Já tomu rozumím, protože to vzdělávání či ta novela a inkluze se netýká jen cizinců, takže nemají potřebu nějakého přesahu ven nebo tematizovat ty situace a tak.“ (respondentka č. 2)

Dosavadní spolupráce s odborem školství je pro Metu neuspokojivá. *„Je to hodně pasivní a ta spolupráce nebo i jen to samotné jednání je spíše jen formální záležitost.“* (respondentka č. 2) Spolupráce s odborem školství je pouze na úrovni sdílení informací. Obě respondentky mají zkušenost, že jim ze strany odboru školství byly poskytnuty seznamy škol, v nichž se vzdělávají žáci s odlišným mateřským jazykem. *„Seznam škol jsme dostali od odboru školství“* (respondentka č. 3). Podobně tak odbor školství informuje o službách organizace na svém webu.

„Na webových stránkách mají o nás informaci, tak alespoň touhle cestou šíří informaci o našich službách.“ (respondentka č. 2)

K prohloubení spolupráce by mohlo přispět, pokud by byl vytvářen tlak na odbor školství ze strany samotných škol, aby se problematikou zabýval. Školy si však postupně zvykly, že pro pomoc s řešením se obrací přímo na Metu. *„Málokterý se snaží to řešit přes ten odbor školství. To jsou jedině ti ředitelé, kteří to opakovaně zkouší, neboť jsou přesvědčeni, že se to musí protlačit, jelikož je to systémová věc. Ostatní to s odborem školství neřeší, protože to jednání není úplně jednoduché.“* (respondentka č. 2) Právě toto „obcházení“ odboru školství paradoxně může přispívat k udržování jeho stávající pasivity, neboť odbor školství si nemusí být vědom potřebnosti daných služeb. *„Ty informace se k nám samozřejmě dostávají, protože my vidíme, že se na nás ty školy obrací, vidíme to na seminářích, co všechno řeší, ale to všechno se třeba k tomu školskému odboru nedostane.“* (respondentka č. 2) Meta si je tohoto rizika patrně vědoma. Jako příležitost pro přitážení zájmu odboru školství k problematice spatřuje pravidelná setkávání ve formě kulatých stolů. Předpokládá, že právě společná setkávání všech aktérů zapojených do problematiky mohou přispět k zvědomění potřebnosti služeb a problémů, které v oblasti vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem vyvstávají.

„Myslím, že je to příležitost, jak ty problémy více zviditelnit.“ (respondentka č. 2)

„Na nich nám půjde primárně o to vynést informace z praxe realizované na úrovni kraje, vynést je nahoru, aby se to mohlo tematizovat. (...) Přijít s něčím, aby měli potřebu s námi spolupracovat, aby to vnímali jako důležité. Protože pokud to tak nebudou vnímat, tak tam není co, tam něco těžko zmůžeme.“ (respondentka č. 2).

Zároveň se však ukazuje, že dopad těchto aktivit na podporu síťování je přece jen v současnosti stále dost omezený. Problémem je nízká frekvence vzájemných setkávání (po jednom setkání v letech 2014–2015, 2017) (Meta, 2016a). Dalším problémem je i skutečnost, že představitelé odboru školství se necítí nijak vázáni se těchto setkání účastnit. *„(...) proběhnul kulatý stůl od Mety, kde však z úředníků bylo ale minimální množství lidí a spíše tam byli ředitelé škol.“* (respondentka č. 2) Podobnou zkušenost potvrzuje účast na kulatých stolech na podzim 2017, kde v mimopražských krajích zástupci odboru školství ve většině případů chyběli (Pozorování 29. 11. 2017; Meta, 2017c). Jelikož v krajích chybí krajské platformy, kde by bylo možné téma řešit, je jedním z výstupů poslední série kulatých stolů rozhodnutí iniciovat *„vytvoření platformy pro pravidelná setkávání všech klíčových aktérů“* (Titěrová, Šimáček, Soukupová, 2018, s. 3). Právě od vyšší frekvence setkávání si

Meta slibuje urychlení procesu síťování a nastavení kroků pro koncepční řešení problematiky.

Nahrazování odboru školství odborem sociálních věcí

Pasivita odboru školství v řešení problematiky dokládá to, že za něj musí problematiku zástupně řešit odbor sociálních věcí. *„Já si myslím, že si odbor školství uvědomuje, že je to součástí jejich agendy, ale že to vnímají jako něco, co je spíše obtěžuje a zdržuje od věcí, které by asi spíše měli řešit, ale na které nemají kapacitu. Tak to pak padá na ten odbor sociálních služeb.“* (respondentka č.2) Meta se v reakci na malou odezvu ze strany odboru školství pokoušela téma zajištění služeb řešit opakovaně i s odborem sociálních věcí. V kraji č. 1 respondentka uvádí, že o potřebě zajištění služeb komunikovala s odborem ještě před zahájením projektu multiplikátorů. Sám odbor sociálních věcí dlouhodobě upozorňoval, že není za řešení problematiky zodpovědný. *„Vždy mi bylo řečeno, že to není záležitost odboru sociálních věcí, ale že to má řešit odbor školství. A nikdy se nic nestalo.“* (respondentka č. 2) Postupně se však odbor sociálních věcí začíná do řešení více zapojovat, patrně v reakci na přetrvávající neřešení problematiky odborem školství. *„Až vloni, tak teprve tehdy i ten odbor sociálních věcí přišel s tím, že do komunitního plánování by bylo dobré ty služby zahrnout. Tak přidali ty služby pro cizince a vzdělávání.“* (respondentka č. 2) V kraji č. 1 postupně dochází k rozvinutí spolupráce mezi odborem sociálních věcí a Metou. Odbor sociálních věcí zde začal plánovat projekt na vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem, přičemž organizaci oslovil ke konzultaci k tomuto připravovanému projektu. Ze strany odboru byly po Metě poptávány informace z praxe. *„My už jsme kdysi o tom spolu nějak mluvili o tom, co by bylo vhodné do toho projektu a konzultovali to s námi, i jsme se bavili o tom, jak bychom tam mohli být zapojeni.“* (respondentka č. 2) Je zřejmé, že odbor sociálních věcí si je vědom expertízy Mety a je otevřen spolupráci. V následném jednání došlo k vymezení rozdělení poskytovaných služeb mezi odborem sociálních věcí a organizací. To lze považovat za určitou míru spolupráce a lze říci, že Meta a instituce koordinují své aktivity.

„Já jsem jim říkala, že my tady máme na dva a půl roku projekt. A že v rámci toho projektu budeme dělat takové a takové věci a když budou chtít tak to tam nemusí dát, protože my to budeme řešit“ (respondentka č. 2)

Zatímco projekt Mety je zaměřený na podporu pedagogů, projekt odboru sociálních věcí se po předchozí domluvě zaměřil na služby poskytované žákům a na podporu jejich rodin. Podobně jako v případě Ministerstva vnitra i zde je odborem sociálních věcí

vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem řešeno v širším kontextu integrace. Z hlediska budoucího rozvoje vztahů se zde pro organizaci naskýtá možnost prohlubování spolupráce. Odbor s ní jednal o možné spolupráci po skončení jejího projektu. Navrhována byla pomoc s financováním i realizace společného projektu. Lze hovořit tedy o tom, že je zde cesta prohlubování spolupráce otevřena. Sama Meta ji však prozatím udržuje na úrovni výměny informací a rozdělení oblastí poskytování služeb. Rozdělení služeb mezi odborem sociálních věcí a Metou vedlo k doplnění nabízených služeb a nedochází tak k překrývání činnosti.

3.2.4.4 Bariéry navázání a rozvoje spolupráce

Na krajské úrovni lze identifikovat několik bariér rozvoje spolupráce, a to jak na straně veřejné správy, tak na straně Mety. Na straně veřejné správy se jedná o nedostatečnou komunikaci aktérů, nevyjasněnost rolí a kompetencí, chybějící prostor pro setkávání aktérů, nespolečnou odpovědných odborů veřejné správy, osobní charakter vztahů a absenci systémového nastavení. V krajích přetrvává z pohledu Mety nedostatečná komunikace mezi klíčovými aktéry, kteří se tématem zabývají (školy, školská poradenská zařízení, Česká školní inspekce, Národní institut dalšího vzdělávání, Odbor sociálně-právní ochrany dětí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Národní institut pro vzdělávání, kraj, obce, nestátní neziskové organizace ad.) (Titěrová, Šimáček, Soukupová, 2018). Tuto informaci potvrzují i ostatní aktéři (Pozorování 29. 11. 2017). To lze považovat za důsledek toho, že v krajích chybí prostor pro setkávání aktérů, chybí zde platformy pro řešení problematiky. V krajích sice existují v různé míře jiné platformy, jejich problémem je však buď nízká frekvence setkávání, nebo jejich obecnější zaměření, v jehož důsledku je zde téma vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem vnímáno jako pouze okrajové. Neexistuje zde platforma, kde by se setkávali všichni zapojení aktéři. Přitom se ukazuje, že setkávání a sdílení zkušeností je nesmírně důležité, neboť umožňuje vytvářet vazby mezi jednotlivými aktéry, identifikovat problémy a definovat role a kompetence. Právě nevyjasněnost rolí a kompetencí je téma výrazně vystupující v mimopražských krajích (Pozorování 29. 11. 2017; Meta, 2017c) ve srovnání s krajem hlavního města Prahy (Pozorování 29. 11. 2017). Z tohoto důvodu chce Meta do budoucna vznik takové platformy iniciovat (Titěrová, Šimáček, Soukupová, 2018). Další bariéru tak představuje právě nejasné rozdělení kompetencí jednotlivých aktérů. Řešení se v krajích utváří nesystémově. K vymezení těchto

rolí by mohla napomoci koncepce, která by systémově a v dlouhodobém horizontu nastavila řešení problematiky a vymezila role jednotlivých aktérů a jejich vzájemné vztahy. To, že kraje tuto koncepci nemají vytvořenou, představuje další z bariér rozvoje spolupráce. Toto nejasné rozdělení kompetencí má svůj odraz i na krajském úřadě, kde nepanuje soulad mezi odborem školství a odborem sociálních věcí, do čí agendy řešení problematiky spadá. Dalším problémem zde je, že odbor školství a odbor sociálních věcí spolu často nespolupracují (Meta, 2014e). Meta dokonce zmiňuje konfliktní vztahy mezi odbory. *„Tam existuje často rivalita a spory mezi těmi jednotlivými úrovněmi, pro nás je pak těžké v takové atmosféře něco vyjednat.“* (respondentka č. 2) Ačkoliv sama považuje problematiku za agendu odboru školství, neodráží to, kdo na daném úřadě problematiku nakonec řeší. Pro organizaci pak může představovat problém, neboť neví, kdo je zde kompetentní osobou a s kým má tedy o problematice komunikovat.

Zároveň se pak, podobně jako na celostátní úrovni ukazuje, že vztahy a spolupráce se budují na bázi osobních vztahů. V důsledku toho jsou vztahy spolupráce křehké a závislé na personálním obsazení pozice.

„Třeba u nás na kraji byla jedna paní a ta byla úžasná, znala to naše téma, byla i na některých našich seminářích a s ní nebylo nic problém. Tam i ona sama přicházela s nějakými věcmi, a když jsme ji kontaktovali ohledně nějaké spolupráce, tak i ledacos vykomunikovala. (...) Teď je tam úplně nový člověk, nikdo to mezitím nijak neřešil a vlastně se to mezitím dost výrazně zhoršilo. Či abych byla přesnější, tak spíše se tam nic neděje, je tam ta pasivita.“ (respondentka č. 2).

To potvrzuje tvrzení Friče (2000), že vztahy mezi neziskovou organizací a veřejnou správou stále silně závisí na personálním obsazení pozice. Není podle něj tak nic neobvyklého, že intenzita spolupráce mezi organizací a institucí stejného typu (např.: krajský úřad) může v různých lokalitách, ale i v čase kolísat. A to od nezbytného poskytování strohých informací po bohatou komunikaci a finanční podporu. Podobně pak představuje bariéru to, že zde neexistuje systémové nastavení řešení tématu. Řešení tématu tak závisí na zájmu a vůli odpovědných osob. Meta má tak zkušenost, že při změně personálního obsazení pozice došlo i k proměně postoje úřadu k tématu.

„Je tam (po personální změně – poznámka autora) nějaká pasivita a odsunutí toho tématu, takže aby se něco změnilo, tak by ten člověk musel na tom mít nějaký vnitřní zájem. Myslím, ale že na tom úřadě je to tak vždycky.“ (respondentka č. 2)

Rovněž na straně Mety lze identifikovat určité bariéry navázání a rozvoje spolupráce. Jedná se o problémy se zajištěním financování, vnitřní bariéry organizace a nedostatečné personální kapacity. Prvotní bariéra vyplývá z podmínek programu, z něhož byla Meta financována. Projekt totiž organizaci neumožňoval realizovat činnost mimo její sídlo. Meta tak vstupuje do krajů až s určitým časovým odstupem. Musela totiž nalézt další finanční zdroje, které by jí umožnily rozvoj činnosti i mimo kraj jejího sídla. Za další bariéru lze pak označit to, že ačkoliv se Metě podařilo tyto zdroje nalézt, chybí jí dostatečné finanční zdroje pro zajištění trvalého působení jejich pracovníků v krajích. Přitom pouhé výjezdy do krajů se ukázaly jako nedostatečně efektivní pro rozvoj spolupráce. Až současný projekt krajských multiplikátorů jí umožnil zaměstnat pracovníky působící přímo v kraji. S tím souvisí, že Meta vstupuje do krajů až v roce 2017. V krajích tedy působí zatím pouze rok, přičemž právě krátkou dobu působení lze označit za další bariéru rozvoje spolupráce. Zkušenosti z celostátní úrovně totiž ukazují, že na rozvoj spolupráce má mimo jiné vliv délka působení organizace na dané úrovni. Za další bariéru lze pak označit, že Meta nechce prohlubovat spolupráci na úkor realizovaného projektu. Ačkoliv projekt krajských multiplikátorů počítá s advokační činností ve formě síťování, hlavní cíl projektu je spjat se servisní funkcí organizace, jímž je vzdělávání pedagogických pracovníků. Meta tak sice zmiňuje případy možných příležitostí pro hlubší rozvoj spolupráce (Národní institut pro další vzdělávání, odbor sociálních věcí), ale nemůže se jim v současnosti věnovat. To souvisí s nedostatečnými personálními kapacitami v rámci projektu. V kraji č. 2 se nepodařilo obsadit pozici pro síťování a advokacii, a tak je v současnosti musí řešit zaměstnankyně spolu s vlastní agendou.

„My jsme tady původně měly působit v (anonymizováno) kraji dvě (...). Byli jsme domluveni, že já budu řešit základní školy, ale otázku síťování, legislativy a spolupráce s institucemi měla řešit jiná kolegyně. Jenže pak jsem zůstala sama, takže se samozřejmě musím zabývat i tím síťováním.“ (respondentka č. 3)

„Je však pravda, že jeden člověk na jeden kraj je opravdu málo. Zvláště když každá bychom měly řešit něco trochu jiného. Je toho hodně.“ (respondentka č. 2)

Nedostatečné personální kapacity lze tedy považovat za jednu z bariér rozvoje spolupráce na straně organizace.

3.3 Vztahy neziskové organizace a státu na úrovni obcí

Podle Mety mají obce nezastupitelnou úlohu v integraci cizinců, jsou totiž zřizovateli škol a mohou tak dávat školám v oblasti vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem potřebnou podporu. Další jejich význam spočívá v oblasti financování. Obce mohou využívat pro podporu škol pracujících s žáky s odlišným mateřským jazykem speciální dotační programy Projekty obcí na podporu integrace cizinců na lokální úrovni (dříve tzv. emergentní programy). Tyto projekty jsou určeny na podporu integračního procesu a vzdělávání je jednou z podporovaných oblastí²⁹. Pro Metu význam spolupráce s obcemi spočívá rovněž v tom, že obecní úřady pro ně představují vstupní bránu do škol. „*Jsou to zřizovatelé základních škol, takže tam je možnost se přes ně dostat do těch škol.*“ (respondentka č. 1) Na úrovni obcí jsou pro organizaci partnery odbor školství, odbor sociálních věcí, samotné školy a pedagogicko-psychologické poradny. (respondentka č. 1)

Na této úrovni zajišťuje organizace nejčastěji tyto služby: vzdělávání pedagogů, tlumočnictví, asistentské služby pro školy a podporu dobrovolníků³⁰. Meta na obecní úrovni vystupuje především ve své servisní roli, roli poskytovatele služeb. Tu zde spatřuje v „*identifikaci potřeb místních škol a pedagogů pro práci s žáky s odlišným mateřským jazykem. Obce pak na základě identifikovaných potřeb žádají o finanční prostředky na vzdělávání pedagogů, tlumočnické a asistentské služby aj.*“³¹

3.3.1 Působení organizace na úrovni obcí

Z hlediska rozvoje spolupráce na úrovni obcí, lze rozvinutí spolupráce zatím pozorovat spíše jen v kraji hlavního města Prahy a v jeho městských částech. V ostatních krajích se spolupráce zatím, jak se zdá, udržuje jen na úrovni krajského úřadu, ale jen výjimečně proniká na nižší úroveň samosprávy. Obdobný vývoj byl pozorovatelný i v rámci kraje hlavního města Prahy, kde se spolupráce s městskými částmi rozvíjí až s určitým časovým odstupem. V roce 2012 zahajuje Meta spolupráci s krajem na přípravě Koncepce pro integraci cizinců (Integrační centrum Praha, 2012a). Ačkoliv první případ rozvoje spolupráce s městskou částí vzniká v roce 2011 (Meta, 2012), k většímu rozvoji dochází až

²⁹ *Spolupráce s obcemi* [online]. [cit. 9. 2. 2018]. Dostupné z: <<http://www.meta-ops.cz/spoluprace-s-obcemi>>.

³⁰ Tamtéž.

³¹ Tamtéž.

po roce 2013 (Meta, 2014a). Rozdíly v rozvinutosti vztahů mezi městskými částmi kraje hlavního města Prahy a obcemi v ostatních krajích zmiňují i sami zástupci Mety.

„Obecně však vím, že v Praze je to (spolupráce s obcí – pozn. autora) lepší, ale taky záleží, která městská část to je. Vždycky to prostě záleží na těch konkrétních lidech, na těch konkrétních úřednících a na tom, kdo tam sedí výš a zda je tomu otevřený, a nebo ne.“
(respondentka č. 2)

Roli zde, pravděpodobně podobně jako na krajské úrovni, hraje větší poptávka ze strany škol (v důsledku většího počtu žáků s odlišným mateřským jazykem) a délka působení organizace. Zároveň nutným předpokladem je rozvoj poptávky ze strany obcí, které takto reagují na poptávku ze strany škol. Jak ukazuje Prouzová et al. (2008) v roce 2008 byla poptávka ze strany městských částí po službách vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem minimální. Jednalo se o zcela výjimečné případy a děly se zpravidla na základě osobních kontaktů. Meta měla v té době jedinou zkušenost, že byla oslovena sociálním odborem jedné městské části pro poradenství ve vzdělávání (zařazování do ročníku, doučování). Spolupráce s městskými částmi se rozvíjí až v následujících letech. V současnosti má Meta nějakou formu spolupráce s několika městskými částmi (např.: Praha 2, Praha 3, Praha 12, Praha 13, Praha 14, Praha – Libuš)³². Jako příklad komplexní spolupráce lze uvést městskou část Praha 12. *„s Prahou 12 spolupracujeme už několik let a realizujeme pro ně část projektu, který oni dostávají od Ministerstva vnitra“* (respondentka č. 1).

Městská část Praha 12

Níže předkládaný příklad spolupráce Mety a městské části může být příkladem dobré praxe. Městská část se dlouhodobě problematikou zabývá, přičemž organizace byla oslovena pro zajištění potřebných služeb.

Spolupráce s městskou částí byla zahájena v roce 2013. V tomto roce městská část oslovuje Metu ke spolupráci na integračním projektu městské části Integrace cizinců ze zemí mimo Evropskou unii se specifickým zaměřením na integraci dětí a mládeže v městské části Praha 12 (Meta, 2014a). Jedná se o projekt, který městská část realizuje už od roku 2009 (Městská část Praha 12, 2015b). Městská část Praha 12 je obcí s vysokou koncentrací cizinců (8,1 %), a tak se otázkou vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem intenzivně zabývá (Sociofactor, 2016).

³² Tamtéž.

„Přičemž iniciativa ze strany té městské části byla taková, že, na té Praze 12 je hodně cizinců, a oni si byli vědomi, že ta podpora na školách není taková, jaká by mohla být.“ (respondent č. 4)

Meta je oslovena městskou částí pro zajištění služeb do projektu. Konkrétně pro provedení monitoringu potřeb klientů v oblasti terénních asistenčních služeb, vypracování nabídky služeb pro školy a žáky s odlišným mateřským jazykem a nastavení spolupráce se školami městské části vzdělávajících migranty (Meta, 2014a). Tato spolupráce je neobvyklá v tom, že není zřejmé, že by do té doby probíhala jiná forma spolupráce mezi městskou částí a Metou v oblasti zajišťování služeb. Meta v té době již realizuje vzdělávací semináře pro pedagogy (Městská část Praha 4, Městská část Praha 14) (Meta, 2013a), avšak s městskou částí Praha 12 žádná taková spolupráce patrně neprobíhá. Zpráva o činnosti základních škol a mateřských škol zřizovaných městskou částí Praha 12 v školním roce 2012/2013 však zmiňuje pravidelnou spolupráci škol městské části s neziskovými organizacemi, a to včetně Mety (Městská část Praha 12, 2013b). To je tedy patrně důvodem, proč byla organizace oslovena ke spolupráci.

„Já přiznám, že si teď úplně nevzpomenu na tu genezi (...) Vím, že jsme tam jednali s úřednicí, která měla na starosti základní školy a postupně tam vznikla myšlenka, že budou realizovat ten projekt obcí a že bychom se tam mohli zapojit.“ (respondent č. 4)

Meta se rovněž snažila vyjít spolupráci vstříc. V roce 2012 na konferenci na téma integrace cizinců, jehož se účastnili zástupci škol a úřadu městské části Praha 12, představila své služby a nabídla možnost spolupráce (Městská část Praha 12, 2013a).

Pro městskou část představuje vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem jednu z prioritních oblastí, neboť pociťuje, že *„hlavní odpovědnost za realizaci podpory integrace dětí s odlišným mateřským jazykem je na místní úrovni“* (Místní akční plán rozvoje vzdělávání v Praze 12, 2016, s. 53). Navázání spolupráce s organizací pak vnímá pozitivně. *„V loňském roce se nám podařilo nastavit velmi dobrou spolupráci s o.p.s. Meta, která v letošním roce pokračovala. Meta, o.p.s. je pro nás velkým přínosem tím, že poskytuje velmi kvalitní a dostupné služby a často nás také inspiruje k integračním aktivitám.“* (Městská část Praha 12, 2015a, s. 22)

V městské části se ukazuje, že funguje velmi dobře spolupráce se školami. Jak ukázal průzkum, z devíti místních základních škol spolupracuje v současnosti s Metou celkem sedm škol (Sociofactor, 2016).

Dokladem aktivního přístupu městské části k problematice je, že si v roce 2016 nechala zpracovat výzkum zaměřený na zmapování potřeb žáků s odlišným mateřským jazykem. Zadavatelem výzkumu byl odbor školství. Výzkum Potřeby žáků s odlišným mateřským jazykem ve školách zřizovaných městskou částí Praha 12 ukázal, že pro školy představuje využívání služeb neziskových organizací vítanou pomoc a považují ji za efektivní. Z výzkumu vystupuje Meta jako jedna ze zásadních neziskových organizací působících na Praze 12, přičemž v rozhovorech s pedagogy je nejčastěji zmiňována. Podle výzkumu se spolupráce s Metou osvědčuje a výzkum ji doporučuje na vybraných školách dále prohloubit. Výsledky výzkumu hovoří obecně ve prospěch spolupráce obcí s neziskovými organizacemi, neboť spolupráce umožňuje zvyšovat připravenost škol na práci s žáky s odlišným mateřským jazykem (Sociofactor, 2016). Pro organizaci může být dokladem kladného dopadu a docenění jejich služeb městskou částí. Pro městskou část může představovat pak motivaci v pokračování spolupráce a v jejím rozvíjení. Výzkum mmj. doporučuje „*prohloubení spolupráce mezi jednotlivými aktéry (děti, pedagogové, rodiče, zaměstnanci neziskových organizací a městské části Praha 12)*.“ (Sociofactor, 2016, s. 87)

K prohlubování spolupráce a rozvoji dalších služeb dochází stabilně od zahájení spolupráce v roce 2013. V roce 2014 je zahájena spolupráce na metodické podpoře pedagogů mateřských škol pro práci s dětmi s odlišným mateřským jazykem (Městská část Praha 12, 2015a), Meta rovněž začíná pro městskou část a její školy zajišťovat tlumočnické služby (Městská část Praha 12, 2015b). V letech 2015 a 2016 zajišťuje proškolení pedagogů na téma práce s dítětem a žákem s odlišným mateřským jazykem a vzdělávání pro výuku Češtiny jako druhého jazyka (Sociofactor, 2016). V posledních letech zde vznikají dva projekty intenzivní spolupráce – lokální poradenství a pilotáž intenzivní výuky češtiny. Lokální poradenství je službou komunitního poradenství probíhající na jedné z místních škol (Meta, 2015e). Meta jej realizuje od roku 2015 jako dílčí projekt v rámci projektu Integrace cizinců ze zemí mimo Evropskou unii se specifickým zaměřením na integraci dětí a mládeže v městské části Praha 12 v roce 2015 (projekt obce). Organizace na škole provozuje Centrum podpory, v rámci kterého poskytuje poradenství, má zde zřízeny konzultační hodiny pro pedagogy a pro rodiče žáků s odlišným mateřským jazykem. Ze strany školy je spolupráce s Metou velmi kladně hodnocena a bylo z její strany vyjádřeno přání tuto spolupráci dále rozšiřovat (Sociofactor, 2016). Intenzivní výuka češtiny probíhá od roku 2016 na partnerské škole v městské části. V rámci intenzivní výuky češtiny je zde pilotován vzdělávací obsah předmětu Čeština jako druhý jazyk. Na základě ověření výukových materiálů a metodických

postupů má následně být vytvořena metodika výuky Češtiny jako druhého jazyka (Meta, 2017a).

Uvedená zjištění potvrzují zjištění Friče (2000), že nejlépe se neziskovým organizacím daří rozvíjet spolupráci s institucemi obecních samospráv. Ačkoliv se jedná o již poměrně starý výzkum, který se navíc věnuje vztahům neziskových organizací a institucí veřejné správy obecně, nikoliv ve specificky zaměřené problematice integrace cizinců, tak se ukazuje, že některá z jeho zjištění jsou nadále platná. Výzkum vzniká v době před decentralizací veřejné správy, přičemž rostoucí role samospráv po decentralizaci tak patrně předpoklady pro rozvoj spolupráce s obecními samosprávami ještě posílila. To, že i Meta vnímá spolupráci s městskou částí jako úspěšnou, dokládá, že ji sama chce využívat jako příklad dobré praxe ve své advokační strategii. Ráda by pak na základě této zkušenosti navázala obdobnou spolupráci s dalšími obcemi.

„Vlastně i teď když vytváříme tu novou advokační strategii, tak jsme si říkali, že bude dobré vzít tuto zkušenost z Prahy 12 a dávat to jako dobrý příklad spolupráce mezi námi a tou městskou částí, ale i toho, že to funguje.“ (respondentka č. 1)

3.3.2 Funkce organizace na úrovni obcí

Na úrovni obcí se ukazuje, že ve srovnání s ostatními úrovněmi, výrazně dominuje servisní role Mety. Na této úrovni mají stěžejní význam projekty obcí. V projektech obcí spočívá role Mety v zajišťování služeb, neboť zde vystupuje v roli dodavatele služeb pro obec. *„Kontaktování nás ze strany městských částí je zpravidla ve smyslu nějaké nabídky služeb.“* (respondentka č. 1) *„Typicky nás oslovují kvůli pomoci při řešení konkrétních případů.“* (respondent č. 4) Potenciál pro rozvoj advokační funkce zde Meta příliš nespátřuje.

„Tam to ale taky moc neprobíhá na úrovni prosazování něčeho, ale spíše na úrovni poskytování služeb.“ (respondentka č. 1)

„Na Praze 12 jsme měli schůzku s místostarostou Prahy 12, s kterým jsme to řešili, ale (pauza) oni mají možnost dát těm školám nějaké informace, ale ani si nemyslím, že mají možnost jim něco nařídit.“ (respondentka č. 1)

Potenciál v rozvoji spolupráce spatřuje Meta spíše v posílení spolupráce mezi ní a obcí a v spolupodílení se na tvorbě návrhů řešení a koncepce integrace v rámci obce.

„Taky si myslím, že by bylo fajn mít nějakou koncepční vizi toho začleňování a my bychom určitě byli velmi rádi, kdyby nám někdo nabídnul, abychom se na přípravě této vize mohli podílet. Myslím, že ta koncepční vize tady dost často chybí a dost často se řada těch věcí děje ad hoc a na koleni pořád a bylo by dobré, když už to není nějak ošetřeno systémově, z té úrovně seshora, tak aby se takhle odspodu, třeba právě takhle na úrovni těch městských částí se to nějak smysluplně řešilo.“ (respondent č. 4)

Je otázkou, zda zde skutečně Meta nenachází příležitosti pro rozvoj své advokační činnosti, či zda se jí záměrně vyhýbá. Je totiž potřeba si uvědomit, že advokační funkci může omezovat skutečnost, že organizace zde funguje jako dodavatel služeb pro městskou část. Young (2000) upozorňuje, že ve smluvním vztahu může být nezisková organizace vnímána jen jako poskytovatel služby, od něhož je ze strany veřejné správy požadována naprostá poslušnost. Případné snahy o advokační činnost nemusejí být ze strany veřejné správy akceptovány. Vyjednávací pozice Mety tak může být oslabena kvůli závislosti na financování ze strany městské části. Na druhou stranu nezdá se, že by vztah mezi městskou částí a Metou byl skutečně takto direktivní. Ukazuje se, že navzdory tomu, že zde organizace vystupuje v roli dodavatele služeb, je městská část přístupna určitému zapojování Mety do rozhodování. Je patrné, že obec důvěřuje jejím zkušenostem a expertíze a je ochotna naslouchat jejím doporučením.

„Třeba na Praze 12 jsme se s nimi v jednu chvíli domluvili, víceméně je přesvědčili o tom, že bude dobré dát peníze i na sociálního pracovníka, který tam bude mít možnost být v terénu a vlastně i víc být v kontaktu se školami a připomínat jim tu možnost. Také tam má úřední hodiny v jedné škole, takže oni nám od té doby platí jednoho sociálního pracovníka, asi půl úvazek.“ (respondentka č. 1)

Coston (1998) uvádí, že ve smluvním vztahu je sice veřejná instituce skutečně vůči neziskové organizaci ve výhodě, ale obecně lze v těchto vztazích vysledovat růst vlivu neziskové organizace. Postupem času tak dochází k snižování této nerovnosti. Dále Coston (1998) uvádí, že rizikem smluvního vztahu je, že organizace může být v důsledku smluvního zajišťování služeb odváděna od svých cílů a poslání. Nezdá se však, že by to byl případ Mety, neboť ta v rámci smluvního vztahu realizuje služby, které by i jinak sama poskytovala.

Také inovační funkce Mety je ve vztahu s obecní samosprávou spíše upozaděna. Jak ukázal uvedený příklad, existují i zde pro organizaci určité příležitosti pro prosazování vlastních nápadů a řešení. Na druhou stranu inovativní projekt pilotáže intenzivní jazykové výuky zde Meta realizuje samostatně. Ukazuje se, že v takovém případě preferuje financování z jiných zdrojů. Projekt je financován z evropských zdrojů a rozpočtu Ministerstva vnitra (Meta, 2017a).

Nerozvinutí spolupráce v jiných městských částech

Meta má v současnosti navázanou určitou formu spolupráce s několika dalšími pražskými městskými částmi. *„jsou městské části, které se to snažily a snaží aktivně řešit, protože tam ty cizince mají. To je případ třeba právě Prahy 12. Dále pak Prahy 4 či Prahy 7.“* (respondentka č. 1) Naproti tomu v některých městských částech dosud k navázání spolupráce nedošlo. Meta zároveň připouští, že to, že městská část s ní nenavázala spoluprací neznamena, že se problematikou nezabývá.

„Pak jsou ale městské části, s kterými jsme zatím žádnou spoluprací neměli. To ale neznamená, že to oni neřeší, třeba to prostě jen neřeší s námi.“ (respondentka č. 1)

S ohledem na větší zastoupení neziskových organizací v Praze, lze zde hovořit o existenci konkurence v jimi nabízených službách. Tato konkurence pak může hrát roli v navázání vztahů s městskou částí. Ačkoliv Meta poskytuje poměrně specifické poradenství, některé ze zdejších organizací nabízí obdobné služby. Například:

- Integrační centrum Praha, o. p. s.³³ – vzdělávání pedagogů, kurzy českého jazyka, metodiky pro vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem (Integrační centrum Praha, 2015d)
- Poradna pro integraci, z. ú. – vzdělávací programy, poradenství, asistence³⁴
- Varianty, o. p. s. – vzdělávání pedagogů pro práci s žáky s odlišným mateřským jazykem³⁵

³³ *Služby pro instituce a veřejnost* [online]. [cit. 14. 3. 2018]. Dostupné z: <<http://www.icpraha.com/pro-instituce-a-verejnost/>>.

³⁴ *Služby pro školy* [online]. [cit. 14. 3. 2018]. Dostupné z: <<http://p-p-i.cz/vzdelavani/sluzby-pro-skoly/>>.

³⁵ *Kurzy* [online]. [cit. 14. 3. 2018]. Dostupné z: <<https://www.varianty.cz/kurz/>>.

- Inbáze, z. s. – vzdělávání pedagogů pro práci s žáky s odlišným mateřským jazykem³⁶

Zatímco v mimopražských krajích se organizace zpravidla nesetkávají s konkurencí jiných organizací, v Praze pro ně může představovat určitou bariéru.

Konkurence mezi neziskovými organizacemi

Skutečnost, že zde existuje konkurence mezi službami neziskových organizací, může představovat bariéru v rozvoji řešení problematiky na úrovni obcí. A to z toho důvodu, že jednotlivé neziskové organizace spolu odmítají spolupracovat. Podle Analýzy cizinců v městské části Praha 4, je běžné, že organizace nespolupracují a nedochází mezi nimi ke sdílení získaných zkušeností ani výsledků jejich práce (Sýkora et al., 2015). Podle Sýkory et al. (2015) na úrovni obce existuje mezi neziskovými organizacemi spíše konkurence než spolupráce, a to i v případech, kdy se nabízené služby nepřekrývají. Uvedená tvrzení dokládají i zjištění z rozhovorů s představiteli Mety. Zde se ukazuje, že ta může vnímat působnost ostatních neziskových organizací jako určitou konkurenci.

„To téma tam vnášíme my nebo další organizace, které i toto téma mají nějak zahrnuto, nějak se tomu věnují a i se tam třeba překrýváme v tom, že se zabýváme poradenstvím. Zároveň jsou pak tam, v rámci toho projektu obcí na integraci cizinců, další podprojekty jiných organizací. Nelze tak tedy říci, že by to bylo jen naše téma, ale určitě jsme jedni z hlavních nositelů toho tématu.“ (respondent č. 4)

Meta sebe sama označuje za „hlavního nositele tématu“, což lze považovat za určité vymezení se. Potvrzuje to i záporná odpověď organizace na otázku týkající se možné spolupráce s jinými neziskovými organizacemi či sdílení zkušeností. *„To asi ne, spíše to necháváme na bázi toho, že o sobě víme.“* (respondent č. 4) V otázce rozvíjení spolupráce s jinými neziskovými organizacemi je postoj Mety spíše rezervovaný. Ta udržuje jedinou spolupráci s jinou neziskovou organizací. To lze přičítat tomu, že služby obou organizací jsou skutečně odlišné a organizace ji tak nevnímá jako konkurenci.

„... jsme se nějak pravidelně i scházeli se zástupci (anonymizováno). Říkali jsme si, jak bychom si mohli nějak vzájemně vyjít vstříc, i s tou školou, a jak to třeba i lépe propojit

³⁶ Nabídka služeb [online]. [cit. 14. 3. 2018]. Dostupné z: <<http://www.inbaze.cz/nabidka-sluzeb-pro-skoly-a-skolky/>>.

a využít to k tomu, aby se tam nějak zlepšila situace těchto žáků. V současnosti to tedy funguje tak, že se pravidelně setkáváme a vyhodnocujeme to.“ (respondent č. 4)

Neochota rozvíjet spolupráci s neziskovými organizacemi na úrovni obcí pramení pravděpodobně z toho, že na této úrovni Meta působí téměř výhradně ve své servisní roli. Naproti tomu zkušenosti z ostatních úrovní ukazují, že tam, kde Meta vystupuje ve své advokační roli a kde je stěžejní pro její činnost síťování, tam ke spolupráci s jinými neziskovými organizacemi dochází. Například zve zástupce jiných neziskových organizací na své kulaté stoly a konference. Zároveň je to možné považovat za určitý obecnější trend, neboť jak uvádí Frič (2000), je běžné, že na rozdíl od jiných úrovní, na nejnižší úrovni místní správy ke sdružování neziskových organizací běžně nedochází.

Aktivizační potenciál Projektů obcí na podporu integrace cizinců

Projekty obcí na podporu integrace cizinců (dříve tzv. emergentní projekty) jsou hlavním nástrojem na lokální úrovni pro řešení integrace. Jejich cílem je „poskytnout samosprávám obcí impuls a podporu k vytvoření integrační strategie“³⁷. Možnost obcí využívat financování prostřednictvím těchto projektů jim dává nástroj pro řešení problematiky. „*Takže navzdory tomu, že ty systémové parametry nejsou nastaveny příliš dobře, tak tyto projekty obcí tomu mohou pomoci, zvláště pokud tam je k tomu ten úřad vstřícný.*“ (respondent č. 4) Projekty obcí počítají s realizací v součinnosti s dalšími subjekty (školy, neziskovými organizacemi, organizacemi cizinců apod.)³⁸. Lze tak říci, že podněcují spolupráci obcí s neziskovými organizacemi, což lze považovat z hlediska rozvoje spolupráce za velmi pozitivní. Spolupráci podporuje i Koncepce integrace cizinců: „*Nestátní neziskové organizace zabývající se integrací cizinců, mají značný potenciál v oblasti integrace a jsou vítaným partnerem v realizaci Koncepce integrace cizinců, a to zejména na lokální úrovni.*“ (Ministerstvo vnitra, 2015b, s. 20) Zároveň se ukazuje, že zájem pražských městských částí o tyto projekty roste. V roce 2015 je realizovalo 8 pražských městských částí³⁹, v roce 2017⁴⁰ už je to 11 pražských městských částí. Zároveň se ukazuje, že obce jiných krajů ještě tyto projekty příliš nevyužívají. V roce 2017 jsou projekty realizovány

³⁷ *Integrace cizinců* [online]. [cit. 18. 3. 2018]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/migrace/clanek/integrace-cizincu.aspx?q=Y2hudW09Mw%3D%3D>>.

³⁸ Tamtéž.

³⁹ *Přehled projektů obcí v roce 2015* [online]. [cit. 4. 3. 2018]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/migrace/clanek/seznam-podporenych-projektu-obci-na-podporu-integrace-cizincu.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>>.

⁴⁰ *Přehled projektů obcí v roce 2017* [online]. [cit. 4. 3. 2018]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/migrace/clanek/seznam-podporenych-projektu-obci-na-podporu-integrace-cizincu.aspx>>.

pouze ve 4 mimopražských obcích⁴¹. Podle Kostecké et al. (2013) jsou v kraji hlavního města Prahy městskými částmi s největší koncentrací žáků s odlišným mateřským jazykem Praha 3, Praha 9, Praha 11, Praha 12, Praha 13. Ve všech těchto městských částech jsou v současnosti realizovány projekty obcí⁴². Je zřejmé, že městské části s nejvyšší koncentrací těchto žáků mají zájem integrační problematiku řešit a projekty obcí pro ně představují vhodný nástroj. Výhodou projektů obcí je, že řeší jednu z přetrvávajících bariér v oblasti aktivního užívání podpory dětí s odlišným mateřským jazykem, za něž je označováno financování prostřednictvím dotací z rozvojových programů Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (Sýkora et al., 2015). Školy na nich přestávají být závislé, neboť obce jim mohou nabídnout podporu prostřednictvím těchto projektů. Zároveň rostoucí zájem místních samospráv o problematiku vede k vytváření podmínek pro spolupráci s neziskovými organizacemi. Jak totiž uvádí Frič (2000) „*Partnery místních samospráv a rovněž jiných institucí veřejné správy se snadněji mohou stát neziskové organizace, které pomáhají řešit ty problémy, které činitelé veřejné správy sami považují za důležité.*“ (Frič, 2000, s. 24).

Role škol

Za příležitost pro rozvoj spolupráce s obcemi lze považovat rozšiřování spolupráce se samotnými školami. Jak bylo řečeno, následnému zapojení Mety do projektu ze strany městské části předcházelo vždy předchozí působení v městské části a poskytovaná podpora školám. Lze se tak domnívat, že pokud se Metě podaří navázat spolupráci se školami i v ostatních krajích, je možné, že do budoucna dojde k jejímu zapojení do projektu obcí i v těchto krajích. Obecně Meta vnímá, že v posledních letech stoupá aktivita ze strany škol.

„Dost často a čím dál více se tohle děje na úrovni těch škol. (...). Z toho máme obrovskou radost a myslíme si, že k tomu určitě přispělo i to, že máme portál inkluzivniskola.cz, že děláme vzdělávání pedagogů a že děláme to poradenství a vůbec ta naši činnost. Samozřejmě si za to nemůžeme dávat ty zásluhy zcela, ale je skvělé, že se to děje. A dost často jsou ti ředitelé osvícení a opravdu jim dochází ta potřeba, a to jakým způsobem je to dobré dělat.“ (respondent č. 4)

Rostoucí aktivitu škol potvrzují i výsledky výzkumu Potřeby žáků s odlišným mateřským jazykem (Sociofactor, 2016). Zatímco v roce 2008 Meta označovala

⁴¹ Tamtéž.

⁴² Tamtéž.

nepřipravenost škol pracovat s cizinci a jejich nezájem o problematiku za jednu z hlavních bariér rozvoje služeb (Prouzová et al., 2008), zdá se, že za uplynulých 10 let se situace výrazně zlepšila.

Lze považovat za určité riziko, že rostoucí aktivita škol, by mohla mít paradoxně opačný efekt. Tedy že se obce, zejména ty, které doposud problematiku více neřešily, budou chtít vzdávat svých povinností v řešení problematiky. Meta před tím varuje. Obce by měly zodpovídat za řešení integrační problematiky a přísluší jim v této oblasti koordinační role. Pokud tomu tak není, vede to k nadměrnému zatěžování škol a neziskových organizací.

„Dokud to nebude mít systémové zaštitění v lokálních samosprávách, tak to bude padat jen na školy a neziskové organizace. Čím více to bude řešeno v systému, tím bude ubývat tíha školám. (...) Neziskové organizace mají fungovat jen jako podpora existující struktury, nemají suplovat úlohu municipalit.“ (zástupkyně Mety, Pozorování 6. 12. 2017)

3.3.3 Bariéry navázání a rozvoje spolupráce

Když Frič (2000) v roce 2000 provádí výzkum vztahů mezi neziskovými organizacemi a veřejnou správou, zjišťuje, že neziskové organizace obecně vnímají vztahy na nejnižší (obecní) úrovni jako nejlepší. Zároveň Frič (2000) identifikuje určité bariéry, které mohou bránit dalšímu rozvoji těchto vztahů. Zprvce se jedná o nedostatek finančních prostředků. Na úrovni obcí chybí možnost pro financování těchto aktivit. Jak však ukázala výše uvedená zjištění, tuto překážku se, alespoň v oblasti problematiky integrace cizinců, podařilo už překonat. Obce v současnosti mají k dispozici pro financování této činnosti vhodný nástroj v podobě Projektu obcí na podporu integrace cizinců. Jeho výhodou je, že počítá se zapojením neziskových organizací do realizace. Druhou překážkou pak podle Friče (2000) je, že na nejnižších úrovních veřejné správy chybí nástroje pro ovlivňování veřejné politiky, neboť zde nevznikají koncepce, do jejichž přípravy by se nezisková organizace mohla zapojit. Rovněž i tato překážka není aktuální. Obce v současnosti disponují řadou koncepčních nástrojů (strategie, programy, plány aj.), které mohou využívat na podporu svého rozvoje (Ministerstvo pro místní rozvoj, 2012). Jedním z účinných nástrojů pro problematiku řešenou Metou můžou být rovněž Místní akční plány vzdělávání (MAP) zaměřené na rozvoj inkluzivního vzdělávání. V rámci projektu vznikají strategické dokumenty stanovující cíle a priority, plánované aktivity i konkrétní projektové záměry. Jejich výhodou je, že podporují partnerství a spolupráci všech relevantních aktérů, včetně

neziskových organizací (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2015). Meta je do některých Místních akčních plánů vzdělávání zapojena. „*Je to nyní navázáno i přes místní akční plány a přes ně jdeme taky nějakým způsobem dál.*“ (respondentka č. 2) „*Je zde místní akční plán (MAP), který zde funguje a schází se tam pracovní skupiny a my jsme tam rovněž zapojeni.*“ (respondent č. 4) Jak se zdá, tak i tuto bariéru se daří v posledních letech překonávat.

Navzdory tomu bylo zjištěno, že na úrovni obcí přetrvávají určité specifické bariéry pro rozvoj spolupráce. Ze strany obce se jedná o: nevyjasněnost kompetencí mezi odborem školství a sociálním odborem, dvojkolejnost systému, konkurence jiných neziskových organizací a otálení s řešením. V případě mimopražských obcí je to pak ještě chybějící krajská koncepce integrace cizinců.

Na úroveň obcí proniká z vyšších úrovní problém s nevyjasněností zodpovědnosti za řešení problematiky. Problematikou se nezávisle na sobě zabývají odbor školství s ohledem na téma vzdělávání a odbor sociálních věcí, který je řeší s ohledem na migrační problematiku, spadající pod prevenci kriminality a patologických jevů. Na rozdíl od krajské úrovně se zde však v případech některých obcí do řešení aktivněji zapojuje odbor školství. Například v městské části Praha 12 je projekt obcí realizován odborem školství, dále si odbor školství v roce 2015 nechal zpracovat analýzu mapující situaci žáků s odlišným mateřským jazykem na svém území (Sociofactor, 2016). V důsledku toho je ještě patrnější, že každý z odborů si vytváří svou strategii řešení. „*Příčemž tyto dva odbory mezi sebou moc nespolupracují. Je to dost rozdělené. I tento projekt pod odborem školství vznikl poměrně dost nezávisle a bez ohledu na to, co se děje pod tím sociálním odborem.*“ (respondent č. 4) V důsledku toho je tak patrnější ona dvojkolejnost systému, kdy každý z odborů si vytváří vlastní prostor pro řešení, avšak bez přizvání druhého z odborů. Každý jej tak řeší samostatně a ze své perspektivy.

„*Je zde místní akční plán (MAP) (...) Tohle je tedy aktivita, která jde přes školství, takže ten sociální odbor v tom nefiguruje vůbec. A na druhé straně je tam zase naopak pravidelné setkávání zástupců poskytovatelů sociálních služeb, kde se tyhle věci taky hodně řeší a zároveň tam zase dochází zástupkyně z pedagogicko-psychologické poradny nebo zástupci ze Střediska výchovné péče, ale zase je to mimo tu gesci vzdělávání a odboru školství.*“ (respondent č. 4)

Pro Metu pak může být náročné zjistit s kým danou problematiku řešit. „*Na každém obecním úřadě je to řešeno jinak a dost často je to takhle rozdělené, rozhozené zvláště, a ne vždy se to úplně propojuje, jak by asi bylo žádoucí.*“ (respondent č. 4). Ta v tom sice přímo

nespatřuje bariéru „*My poměrně víme na koho se v čem obracet, to mi zase tak úplně vrásky nedělá.*“ (respondent č. 4), ale jedná se o zkušenost Mety z obce, kde už působí řadu let. V obcích, kam organizace vstupuje nově, lze rozhodně obeznámení s tím, kdo zodpovídá za řešení problematiky považovat za vstupní bariéru.

Za další bariéru je možné označit otálení s řešením ze strany místní samosprávy. Stává se, že místní samospráva reaguje na problematické situace se zpožděním, problémy se tak řeší ad hoc.

„Občas se nám stanou takové dílčí věci... třeba se potkáme s klientem, který byl v podstatě dva roky bez nějaké podpory. On byl vyšetřen a čekal na zprávu, ale mezitím, než ta zpráva přišla, tak vypršel termín, do kdy se dalo žádat o asistenta na další rok. Takže tyhle věci se prostě dějí, a ne vždy je to tedy úplně optimální. Problém je, že my se to rovněž dozvídáme až takhle dodatečně, že nás nikdo nekontaktuje.“ (respondent č. 4)

To potvrzuje i zpráva Sociofactoru (2016), která uvádí otálení s řešením problémů jako jeden z problematických bodů spolupráce. Pracovníci Mety se k řešení problémů dostávají mnohdy až v neřešitelných či vyhocených situacích.

Jako další bariéru lze rovněž zmínit už výše uvedenou nabídku služeb ostatních neziskových organizací. Za konkurenci lze považovat zejména nabídku služeb Integračního centra Praha, příspěvkové organizace kraje hlavního města Prahy. Jak uvádí Frič a Bútora (2005), v České republice nadále přetrvává trend upřednostňování příspěvkových organizací před nestátními neziskovými organizacemi. Výraznou míru spolupráce městských částí s Integračním centrem Praha dokládají i data z projektů obcí. V roce 2016 bylo Integrační centrum Praha formou podprojektů zapojeno do 7 z 12 projektů obcí v kraji hlavního města Prahy.⁴³⁴⁴ V těchto projektech pak Integrační centrum Praha nabízí převážně kurzy češtiny. Meta v tomto ohledu nabízí širší spektrum služeb a celkové podpory pro práci s žákem s odlišným mateřským jazykem. V případě Mety a Integračního centra Praha dochází často k mýlce potenciálních klientů, cizinců i institucí, že obě organizace nabízejí identické služby (Sýkora et al., 2015). „*V důsledku nedostatečného povědomí o různém zacílení i postupech vzdělávacích aktivit Integračního centra Praha a společnosti META je v případě spolupráce s jedním z nich automaticky odmítnuta spolupráce s druhým subjektem, a to i v případech, kde je možné, že služba odmítnuté instituce by byla pro klienta – cizince či instituce*

⁴³ *Přehled projektů obcí v roce 2016* [online]. [cit. 4. 3. 2018]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/migrace/clanek/seznam-podporenych-projektu-obci-na-podporu-integrace-cizincu.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>>.

⁴⁴ *Projekty Integračního centra Praha* [online]. [cit. 6. 4. 2018]. Dostupné z: <<http://www.icpraha.com/projekty/>>.

vhodnější.“ (Sýkora et al., 2015, s. 61). Ukazuje se tak, že i když by organizace pro sebe nemusely kvůli odlišné nabídce služeb znamenat přímou konkurenci, nedostatečná obeznámenost s rozdíly v nabízených službách může tuto vzájemnou konkurenci posilovat.

Výše popsané problémy odrážejí stav v pražských městských částech. V mimopražských obcích pak představuje bariéru i nerozvinutost řešení problematiky na krajské úrovni. Jak bylo ukázáno, kraj hlavního města Prahy se problematikou již delší dobu zabývá a má pro ni vytvořenou Konceptci. Ta rámcuje integrační činnost a zároveň si klade za cíl *„aktivizaci jednotlivých městských částí k přípravě projektů zaměřených na integrační aktivity a pravidelné informování o možnostech financování integračních aktivit“* (Hlavní město Praha, 2014 s. 32). Kraj pak vytváří nástroje pro podporu městských částí v jejich integrační činnosti – nové grantové programy hlavního města Prahy (Programy podpory aktivit integrace cizinců na území hl. m. Prahy) (Hlavní město Praha, 2014), iniciace vzniku Poradní platformu zástupců městských částí, Prahy – Libuš a Magistrátu hlavního města Prahy apod. (Integrační centrum Praha, 2015c). Naproti tomu v ostatních krajích, kde byla zjištěna nízká míra zapojení krajských úřadů a chybí zde integrační koncepce, se pasivita do jisté míry přesouvá i na úroveň obecních úřadů. Dokladem toho může být i zjištěný nízký počet projektů obcí v mimopražských krajích. Jak uvádí Varvažovská (2017), pokud obec nepocituje odpovědnost za zajištění služby, znesnadňuje to neziskovým organizacím snahu o navázání spolupráce.

Na straně Mety lze považovat za bariéru neochotu spolupracovat s jinými neziskovými organizacemi. Zprv, jak uvádí Frič (2000) rivalita mezi neziskovými organizacemi je ze strany představitelů veřejné správy vnímána záporně a v jejich očích je poškozující. Vnímají ji jako boj o moc a výhody. Zadruhé komplikuje řešení problematiky, neboť nedochází ke sdílení zkušeností a informací mezi organizacemi. Ačkoliv se tedy Meta na ostatních úrovních veřejné správy stabilně síťování věnuje a zahrnuje do něj i ostatní neziskové organizace, na úrovni obcí, kde působí převážně ve své servisní roli, se mu snaží spíše vyhýbat. Za další bariéru v mimopražských krajích lze označit centralizaci služeb Mety do krajského města. V důsledku nerovnoměrného rozložení služby v kraji má Meta problém s rozvojem spolupráce s obcemi mimo krajské město.

„Hlavně tedy mluvím o (anonymizováno) jako městu celý ten kraj je tedy propojený jen tak, když se nám někdo ozve, není to tak, že bych tam ten kontakt měla a přímo navázala kontakt. Naproti tomu v (krajské město – pozn. autora) je to přímo na osobní úrovni.“ (respondentka č. 2)

3.4 Vliv vztahů se státem na cíle a rozvoj organizace

V této kapitole bych se ráda věnovala tomu, jaký mohou mít vztahy se státem vliv na cíle a rozvoj Mety. Jak uvádí Smith a Gronbjerg (2006) neziskové organizace mají tendenci měnit své vnitřní struktury a přizpůsobovat je potřebám státu. Podle autorů u neziskových organizací existuje riziko, že v důsledku snahy o zajištění své udržitelnosti a finančních zdrojů mohou být poslání a účel organizace odsouvány na druhou kolej. Paradoxně tyto změny mohou být pak překážkou dlouhodobého rozvoje a plánování činnosti organizace. Ondrušek (2000) identifikuje tři hlavní rizika spolupráce neziskového sektoru se státem. Jsou jimi ztráta nezávislosti neziskového sektoru, narušení poslání neziskové organizace, byrokratizace a přílišná profesionalizace. V této části bych se tedy ráda zaměřila na to, jak může být Meta ovlivňována vztahy se státem a pokusila se porozumět tomu, jaký vliv mohou mít tyto vztahy na cíle organizace a její rozvoj.

První oblastí, kde lze patrně vnímat vliv státu na jednání Mety je oblast financování. V důsledku toho, že je Meta ve svém financování silně závislá na veřejných zdrojích, podstupuje určité změny, jimiž se snaží zajistit finanční podporu ze strany státu. Ukázalo se, že také stát si financování podmiňuje změnami v jednání organizace, čímž na ni vytváří tlak k podstoupení těchto změn. Vliv závislosti Mety na veřejných zdrojích a jejího vlivu na jednání a rozhodování organizace, lze ilustrovat na příkladu dvou změn, které organizace podstupuje – změně cílové skupiny a změně právní formy.

3.4.1 Změna cílové skupiny

Ke změně cílové skupiny se Meta uchyluje opakovaně. Poprvé tak činí před zahájením činnosti v roce 2006. Původní záměr organizace byl poskytovat poradenské služby cílové skupině azylantů, s nimiž zakladatelky Mety pracovaly ve svých původních organizacích. Tento záměr byla Meta nucena přehodnotit. Nepodařilo se jí totiž zajistit si finanční podporu ze strany Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, jak původně předpokládala. Na straně ministerstva naráží na nezáměr se problematikou blíže zabývat i na formální překážky (předpoklad délky existence organizace pro poskytnutí dotace).

„My dokonce z Ministerstva školství, protože tam jsou většinou velké podmínky pro požádání nějakého financování, jako například roční existence organizace, dokonce nevím, jestli v té

době to nebyla podmínka existence dokonce dva roky, jsme věděli, že podporu nezískáme.“
(respondentka č. 1)

Meta je nakonec finančně podpořena z projektu JPD3 Evropského sociálního fondu. Tento projekt je však omezen jen na kraj hlavního města Prahy, v důsledku čehož Meta nemohla nabízet služby původně zamýšlené cílové skupině azylantů (Meta, 2007).

„...my jsme nakonec dostali peníze z pražského operačního programu, takže děti v těch táborech vlastně nemohly být našimi klienty v prvních letech, protože nebyly v Praze. Ukázalo se však, že i mezi těmi cizinci, co sem přijdou na jiný typ víza je jich hodně.“
(respondentka č. 1)

Meta tak mění svou cílovou skupinu na mladé migranty ve věku 16–35 let. Ze strany představitelů je zde patrná jistá racionalizace tohoto rozhodnutí, kdy je poukazováno na to, že potřeba služeb panovala napříč celou skupinou mladých migrantů. Na druhou stranu ukazuje, jak závislost Mety na externích zdrojích financování může přispívat k úpravě původních cílů organizace.

„Stejné problémy vlastně mají bohatí cizinci nebo cizinci ze střední vrstvy, kteří jsou z Ameriky nebo ze západní Evropy, protože tady vlastně toho nebylo moc, co by se dalo jim, a hlavně těm školám, které to pak řeší, nabídnout.“ (respondentka č. 1)

Znovu se Meta ke změně, respektive rozšíření cílové skupiny uchyluje v roce 2008, kdy mezi své cílové skupiny zahrnuje cizince mladší 16 let (Meta, 2009). Meta k rozšíření přistupuje v reakci na zjištěnou potřebnost služeb pro tuto věkovou skupinu. Zároveň lze na úpravu cílové skupiny pohlížet jako na pragmatické rozhodnutí, neboť patrně přispěla k zahájení financování služeb Mety ze strany Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, kterého se organizaci do té doby nedařilo dosáhnout. Jak již bylo zmíněno, tím, že Meta rozšiřuje cílovou skupinu o žáky, na něž se vztahuje povinná školní docházka, lze předpokládat, že Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy se cítí více zavázáno se problematikou zabývat. V roce 2009 je zahájen dlouhodobý projekt Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy Vzdělávací program na podporu pedagogických pracovníků při práci s žáky cizinci, v jehož rámci je Meta financována až do současnosti (Meta, 2010; Meta 2017a)

3.4.2 Změna právní formy

Dalším příkladem ilustrujícím vliv závislosti na zdrojích na rozhodování organizace je změna právní formy v roce 2013. Meta tehdy mění svou právní formu z občanského sdružení na obecně prospěšnou společnost (Meta, 2014a). Uchyluje se k ní za účelem snazšího zajištění financování. To lze vysvětlit tehdejším legislativním kontextem. Od 1. 1. 2014 nabývá účinnosti Zákon č. 89/2012 Sb. (nový občanský zákoník), který přináší přeměnu dosavadních občanských sdružení na spolky. Jak uvádí Deverová (2015) období před účinností nového občanského zákoníku (NOZ) bylo obdobím, kdy byl vytvářen silný tlak na dosavadní občanská sdružení poskytující sociální služby, na ukončení této činnosti, respektive její převod do obecně prospěšné společnosti. Podle Deverové (2015) se část organizací rozhodla počkat s řešením svého právního postavení na nový občanský zákoník, jiné však volily raději změnu právní formy na obecně prospěšnou společnost. Součástí tehdejší diskuze byla i otázka financování. Předmětem diskuze bylo, zda dosavadní občanská sdružení budou moci být po 1. 1. 2014, tzn. jako spolky příjemci dotací ze státního rozpočtu. Pro budoucí spolky tak vznikla nejistota ohledně zajištění zdrojů pro své financování⁴⁵. „*S ohledem na nejistou budoucnost zapsaných spolků coby příjemců státních dotací (...) jsme se rozhodli pro transformaci.*“ (Meta, 2014a, s. 6) Ke změně právní formy Metu vede obava ze ztráty možnosti financování z veřejných zdrojů. Zároveň je nutné říci, že Meta se rozhodla pro transformaci navzdory tomu, že právní forma obecně prospěšných společností je podrobena přísnější veřejné kontrole než občanská sdružení (Deverová, 2015). To dokládá silnou závislost Mety na veřejných zdrojích.

3.4.3 Profesionalizace a komercializace

Výše uvedená zjištění jsou v souladu s teorií závislosti na zdrojích. Teorie závislosti na zdrojích, s kterou přichází Pfeffer a Salancik (1978 in Powell a Friedkin, 1987) tvrdí, že organizace mají tendenci provádět změny ve svých cílech i struktuře v reakci na požadavky skupin, jež kontrolují v daném prostředí klíčové zdroje a prostředky. Na základě zjištění mého výzkumu lze konstatovat, že v případě Mety se jedná zejména o požadavky a očekávání ze strany státu. Podle Pfeffera a Salancika (1978 in Powell a Friedkin, 1987) se

⁴⁵ K čerpání dotací Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy spolky podle nového občanského zákoníku. [online]. [cit. 30. 11. 2017]. Dostupné z: <<http://www.msmt.cz/vzdelavani/socialni-programy/k-cerpani-dotaci-msmt-spolky-podle-noveho-obcanskeho>>.

organizace se domnívají, že v důsledku provedených změn zvýší své šance na zajištění zdrojů nezbytných pro svou další existenci. V průběhu výzkumu se ukázalo, že i na Metu působí tlak ze strany státu a že mu organizace v určitých ohledech podléhá. Stát si totiž financování služeb organizace podmiňuje změnou jejího jednání. Jak uvádí Kramer (2000) ze strany státu je u neziskových organizací požadována hlavně jejich profesionalizace a komercializace. To se potvrdilo i v případě Mety. Podle Friče (2015) profesionalizace českého neziskového sektoru průběžně stoupá a stát ji podporuje, neboť v ní spatřuje nástroj pro „budování kapacit“ neziskového sektoru. Je přesvědčen, že profesionalizace posiluje udržitelnost neziskového sektoru a jeho schopnost realizovat vlastní projekty. Profesionalizace se pak nejsilněji prosazuje u nových servisních organizací (Frič, 2015), mezi něž se řadí i Meta. Je zřejmé, že také Meta je tomuto tlaku ze strany státu vystavena.

Tlak na komercializaci služeb spočívá v tom, že Meta nedostává celou částku na poskytování služeb či, že určitá míra kofinancování je podmínkou projektu.

„Jediný zdroj, který teď máme je, že děláme placené kurzy češtiny (...) pak jsme měli poměrně hodně výdělků z těch kurzů pro pedagogy, které jsme začali prodávat, protože jsme museli kofinancovat projekt, ze kterého to bylo realizováno.“ (respondentka č. 1)

„Státní dotace dá 70 % a 30 % si musíte sehnat sami.“ (respondentka č. 1)

Ukazuje se, že institucionální tlak ze strany státu může mít vliv na změnu chování Mety, například právě v oblasti komercializace služeb. Zároveň, jak však z rozhovorů s představiteli organizace vyplynulo, s nabízením svých služeb na komerční bázi se Meta neztotožňuje a přistupuje k němu jen pokud je to nezbytné (absence zdrojů, součást projektu). Jakmile jí to situace umožňuje, má tendenci od komerčního nabízení svých služeb upouštět. Meta si sice na jedné straně uvědomuje, že komerční aktivity pro ni mohou být dobrým zdrojem příjmů, na druhé straně v nich spatřuje riziko v podobě odvádění jí od jejích původních cílů a poslání. Riziko odpoutání se od původních cílů v důsledku vyvíjení komerčních aktivit zmiňují i DiMaggio a Powell (1983). Nabízení služeb na komerční bázi navíc odčerpává Metě personální kapacity, s jejichž nedostatkem se organizace soustavně potýká.

„Takže ... ale pak se nám to hrozně rozjelo (placené kurzy pro pedagogy – poznámka autora), o ty kurzy byl opravdu velký zájem. Takže teď třeba dokonce odmítáme, protože na to nemáme kapacitu a ty peníze jako nepotřebujeme, protože to máme pokryté ze 100 % z těch projektů. Soustředit se teď potřebujeme hlavně na ty naše jiné činnosti.“ (respondentka č. 1)

Existují i další důvody, proč se u Mety komerční nabízení služeb příliš neprosadilo. Zaprvé se může jednat o důsledek hodnot panující mezi neziskovými organizacemi pracujícími s migranty. Podle DiMaggia a Powella (1983) jsou organizace ovlivněny hodnotami, které panují v organizačním poli, v němž působí. Jak zjistila Prouzová et al. (2008), míra zavádění placených služeb u servisních neziskových organizací pracujících s migranty není příliš vysoká. Podle Klíčnickové (2016) je pro neziskové organizace pracující s migranty základním imperativem ochrana lidských práv. Lze tak předpokládat, že klíčovou pro ně bude především dostupnost služeb. Za druhé se ukázalo, že vůle k zavádění placených služeb může být omezena hodnotami Mety. Jak ukázal výzkum Prouzové et al. (2008) u Mety byly placené služby poptávány už v roce 2008, a to ze strany samotných cizinců (např.: nostrifikace). Meta však zavádění placených služeb odmítá, neboť se snaží podporovat samostatnost cizinců a odmítá tak dělat tyto činnosti za ně.

Je zřejmé, že stát má nástroje, jak si podmiňovat u neziskových organizací zavádění placených služeb. Avšak jak se ukázalo v případě Mety, pokud se s jejich zaváděním organizace není schopna vnitřně ztotožnit, přistupuje k němu jen v nezbytných případech. Meta nepovažuje zavádění placených služeb za vhodný způsob, jak posílit svou nezávislost na veřejných zdrojích a pro tento účel volí jiné postupy, jak bude ukázáno níže.

Bylo zjištěno, že na jednání Mety se projevuje rovněž tlak ze strany státu na profesionalizaci. Obecně lze říci, že tlak na profesionalizaci neziskových organizací sílí po roce 2005, kdy Česká republika vstupuje do Evropské unie. Profesionalizaci si vynucuje veřejná správa kvůli poskytovaným veřejným finančním prostředkům. (Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, 2015). Profesionalizace neziskového sektoru se podle Friče (2015) vyznačuje „*prohlubováním dělby práce, specializací jednotlivých činností, formalizací postupů a procedur. Předpokládá složitější organizační strukturu, její hierarchizaci a manažerské rozhodování.*“ (Frič, 2015, s.9)

U Mety lze vysledovat následující změny: nárůst počtu placených zaměstnanců, vznik specializovaných pozic, budování organizační kultury a zavádění pravidel, zavádění nových technických postupů, důraz na transparentnost. K soustavnému nárůstu počtu placených zaměstnanců dochází od vzniku organizace. Zatímco v roce 2006 měla Meta 6 zaměstnanců, v roce 2013 už je to 32 zaměstnanců⁴⁶ (Meta, 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014a). Podobně tak v průběhu let v Metě vznikají specializované pozice – např.: fundraiser, PR specialista, finanční manažer, IT specialista, specialista na advokační

⁴⁶ Ve výročních zprávách z následujících let už informace o počtu zaměstnanců chybí (pozn. autora).

činnost a lobbing. Vytváření těchto pozic odráží rostoucí profesionalizaci Mety a rostoucí dělbu práce.

Tabulka 1 Vývoj počtu zaměstnanců Meta o.p.s.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Počet zaměstnanců	6	10	10	11	12	12	22	32

Zdroj: Výroční zprávy 2006–2013

Snaha o budování organizační kultury a zavádění pravidel se u organizace odráží zejména v realizaci tzv. Meta – plánu. Tento projekt Mety se kromě jiného zaměřil na typologizaci a kodifikaci činností organizace. Dochází k vytvoření nových pravidel, upravení vnitřních předpisů a vytvoření Strategického plánu organizace. Těmi Meta sledovala „*zvýšení konkurenceschopnosti služeb organizace a zvýšení kvality interních procesů (řízení, plánování, evaluace, sledování dopadu)*.“ (Meta, 2015b, s. 3). Lze se tak domnívat, že členové Mety považují zavádění nových pravidel za způsob, jak zvyšovat konkurenceschopnost a kvalitu služeb. Podle Bachmanna (2015) neziskové organizace sice disponují zpravidla vysokou odborností, ale jejich slabinou je nedostatečná profesionalita řízení. Zaměření se na interní procesy a nastavení pravidel, lze tak chápat jako snahu o posílení vlastní efektivity. Zároveň to lze dávat do souvislosti s personálním rozrůstáním organizace. „*(...) počet pracovníků Mety utěšeně narostl, bylo a je nutné se věnovat více našemu internímu fungování*.“ (Meta, 2014a s. 36). To souhlasí s tvrzením Bachmanna (2015), že důraz na profesionální řízení roste přímo úměrně zvyšujícímu se počtu zaměstnanců. Za další znak profesionalizace Mety lze označit zavádění nových technických postupů. V rámci projektu Meta-plánu Meta rovněž zavedla nový databázový systém pro záznam činností v organizaci, jejich vyhodnocování a plánování (Meta, 2014a,). Podle Vajdové (2004) je zlepšování technického zázemí neziskové organizace jedním z procesů vnitřního vytrávání. Důraz na transparentnost je podle Státní politiky vůči nestátním neziskovým organizacím pro léta 2015–2020 (Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, 2015) dalším znakem profesionalizující se organizace. U Mety se projevuje zveřejňováním podrobným informací o jejím fungování na webu (výroční zprávy, zápisy ze setkání a jednání, informace o hospodaření a finančních zdrojích, informace o složení orgánů). Organizace tak činí nad rámec povinností ukládaných jí zákonem. Přitom se nejedná o běžnou praxi v neziskovém sektoru. Podle Státní politiky vůči nestátním neziskovým organizacím pro léta 2015–2020 (Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, 2015)

třetina neziskových organizací nemá webové stránky, a méně než čtvrtina z nich pak zveřejňuje své výroční zprávy. Bachmann (2015) v této souvislosti zmiňuje, že některé neziskové organizace přistupují k vlastní seberegulaci formou vytváření vlastních standardů transparentnosti, aby zvýšily svou důvěryhodnost.

Výše byly uvedeny znaky, které lze považovat za znaky profesionalizace. Lze konstatovat, že v průběhu svého vývoje prošla Meta řadou změn, které je možné označit za důkaz její profesionalizace. Na rozdíl od výše zmiňovaného tlaku na komercionalizaci je patrné, že tlaku na profesionalizaci Meta více podléhá. To lze považovat mimo jiné i za důsledek toho, že sama Meta vyhodnocuje profesionalizaci jako způsob, jak snížit nejistoty a že ji nelze tedy považovat jen čistě za důsledek tlaku státu. Profesionalizace Mety je tak pravděpodobně dána, jak vnějšími faktory (institucionální tlak státu), tak vnitřními faktory, jimiž je snaha organizace o snižování nejistoty a závislosti na státu.

Jak bylo uvedeno, obecným důvodem, proč se Meta může uchýlovat k profesionalizaci je snižování nejistoty. Za konkrétních důvodů profesionalizace Mety lze označit: potřebu efektivity řízení a fungování, konkurenční boj, veřejné mínění, oslovení potenciálních dárců, legitimitu a navazování mezinárodní spolupráce. Potřeba efektivity řízení a fungování je jedním z možných důvodů profesionalizace organizace. Častou bariérou zmiňovanou představiteli Mety pro rozvoj činnosti jsou nedostatečné kapacity organizace. Ačkoliv bylo ukázáno, že počet zaměstnanců Mety se v průběhu vývoje stabilně zvyšuje, neumožňuje to organizaci ani dnes zaměstnávat tolik zaměstnanců, kolik vnímá, že by pro zajištění služeb potřebovala. Zároveň tím, jak dochází k rozšiřování cílových skupin a v důsledku toho množství nabízených služeb, rostou nároky na koordinaci aktivit (Meta, 2010; Meta, 2014a, Meta, 2015a). Meta tedy hledá cesty, jak nastavit mechanismy řízení a fungování, aby efektivně využívala stávající kapacity a koordinovala své aktivity. „(...) protože jsou tady lidský faktory organismu té organizace, kde je 25 lidí a je náročné to zkoordinovat. A teď se pracuje na různých projektech, některé se zpracovávají na detašovaných pracovištích, takže to není jednoduché zkoordinovat.“ (respondentka č. 1).

Dalším z důvodů může být konkurenční boj. Zprvu se může jednat o konkurenci mezi jednotlivými organizacemi poskytujícími podobné služby, jak bylo ukázáno v kapitole o spolupráci na úrovni obcí. Zde profesionalita nabízených služeb může být konkurenční výhodou. Za druhé pak i o konkurenční boj v oblasti získávání zaměstnanců. Podle Galaskiewiczze a Bielefelda (2003) jsou dnes neziskové organizace vystaveny konkurenčnímu boji, a to nejen v otázce finančních zdrojů, ale například ve snaze získat vhodné zaměstnance. V tomto ohledu může být pro Metu konkurenční výhodou, pokud je vnímána jako profesionálně řízená organizace. „Nás teď poměrně často někdo oslovuje,

abychom s ním šli do projektu, ale my to musíme odmítnout, protože to už nestihneme. Kapacity, no. Ono je to totiž hrozně těžké sehnat dobré zaměstnance.“ (respondentka č. 1) S ohledem na to, že Meta v uplynulých letech zavádí specializované pozice (PR specialista, fundraiser, specialista na advokační činnost a lobbying apod.) může se k profesionalizaci uchýlovat i z těchto důvodů, neboť usiluje o oslovení zaměstnanců s určitou mírou specializace, pro něž může být míra profesionality organizace významná.

Dalším důvodem může být veřejné mínění. Podle výzkumu Centra veřejného mínění důvěra v neziskové organizace soustavně klesá. Výzkum ukázal, že neziskovým organizacím v současné době důvěřuje jen necelá třetina dotázaných (Tuček, 2017). Zpráva o stavu českého neziskového sektoru z roku 2016 to přičítá silnému postoji neziskových organizací k citlivým tématům jako je imigrační politika a inkluzivní vzdělávání (USAID, 2017). Sama Meta působí v oblasti, která souvisí s oběma těmito tématy. Meta tak profesionalizací může usilovat o zlepšení svého obrazu v očích veřejnosti. „*Protože to naše téma není teď zrovna moc populární, že*“ (respondentka č. 1).

Kromě obecného zlepšení svého veřejného obrazu tím Meta může zároveň sledovat zlepšení šance na zajištění dalších zdrojů financování. Jak bude níže ukázáno, ve svých fundraisingových aktivitách není Meta příliš úspěšná. Pokud nechce upouštět od svého plánu navyšování příjmů z darů, nutí ji to pracovat na svém veřejném obraze. Jak uvádí Kalousová (2015), je reputace organizace pro dáorce klíčová, zejména pak pro firemní dáorce, na něž se snaží Meta ve svých fundraisingových aktivitách cílit (Meta, 2015b).

Dalším důvodem může být snaha o posílení své legitimacy, která se ukázala jako důležitá při jednání s veřejnou správou. Jak uvádí Zimmer (2006) dříve se opírala legitimita neziskových organizací o velikost jejich členské základny. Podle Friče (2015) se však vývoj v České republice ubírá jinou cestou a dochází k ztenčování členské základny neziskových organizací. Neziskové organizace tak svou legitimitu neopírají o masovou členskou základnu, ale o svoji expertízu a profesionalizaci. Jak uvádí Frič (2000), jsou ze strany představitelů veřejné správy profesionalita organizace a korektnost předpokládány vlastnostmi organizace pro to, aby k ní ze strany veřejné správy bylo přistupováno jako k partnerovi.

Jedním z důvodů může být i navazování mezinárodní spolupráce a využívání zahraničních zdrojů financování. U zahraničních donátorů, zejména však Evropské unie je profesionalizace silně vyžadována (Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, 2015). S ohledem na to, že diverzifikace zdrojů financování a větší spoléhání na zahraniční finanční zdroje, jak bude dále ukázáno, je pravděpodobně současnou strategií Mety v oblasti financování, bude pro ni zvyšování profesionalizace důležité.

3.4.4 Změna financování

Vliv státu na jednání organizace dokládá i to, že se Meta se tomuto tlaku snaží vzdorovat. Jak bylo ukázáno v předchozí části, organizace je vystavena tlaku na profesionalizaci a komercializaci, kterými si stát podmiňuje financování služeb organizace. Ačkoliv se ukázalo, že zrovna v oblasti profesionalizace organizace vyhodnotila změny jako žádoucí, tlak na komercializaci služeb ji vadí. Zároveň, jak bylo výše popsáno, Meta je dlouho silně závislá na veřejných zdrojích. Spolu s tím, jak v průběhu vývoje roste pro organizaci význam její advokační činnosti, objevuje se u Mety snaha o dosažení větší nezávislosti na veřejných zdrojích. Meta usiluje o dosažení rovnocennějšího postavení se státem, které by mohlo zlepši její vyjednávací pozici při prosazování změn ve veřejné politice. Z toho důvodu Meta provádí změny v oblasti financování. Jak uvádí Salamon (2002) předpokladem k dosažení větší nezávislosti organizace na státu je zajištění si financování ze soukromých zdrojů (prodej vlastních služeb, fundraising). Jak bylo však výše uvedeno, cestou zavádění placených služeb se Meta nechce vydávat, neboť se obává, že by ji mohlo odvádět od jejích cílů. Meta se tedy zkouší zaměřit na fundraisingové aktivity. V roce 2013 organizace vytvořila fundraisingový plán, na jehož základě se pokusila oslovit potenciální dárce (Meta, 2015b). Vytvoření fundraisingového plánu navýšení příjmů z darů nepřineslo, naopak příjmy z darů v následujících letech klesají (Meta, 2014a; Meta 2015a; Meta, 2016a). Údaje z výročních zpráv ukazují, že v průměru za celou dobu existenci organizace, nepředstavují příjmy z darů více než 1,5 % všech příjmů organizace (Meta, 2007; Meta, 2008; Meta, 2009; Meta, 2010; Meta, 2011, Meta, 2012; Meta, 2013a; Meta, 2014a, Meta, 2016a, Meta, 2017a). To se nachází pod obecným průměrem, který uvádí Prouzová et al. (2008), podle jejíhož výzkumu představují příjmy z darů u neziskových organizací pracujících s migranty zhruba 6 % jejich příjmů. Lze tak konstatovat, že Meta není v této své snaze příliš úspěšná.

Tabulka 2 Podíl příjmů z darů na celkových příjmech Meta o.p.s.

	2006	2007	2008	2009	2010
Celkové příjmy (Kč)	940 000	2 482 000	3 772 000	4 417 000	5 235 444
Dary (Kč)	18 000	77 000	55 000	134 000	56 930
Podíl darů na celkových příjmech (%)	1,91	3,1	1,46	3,03	1,09
	2011	2012	2013	2014	2015
Celkové příjmy (Kč)	5 250 000	7 373 000	12 801 525	13 025 000	9 066 598
Dary (Kč)	233 000	85 000	21 239	71 000	23 936
Podíl darů na celkových příjmech (%)	4,44	1,15	0,17	0,55	0,26

Zdroj: Výroční zprávy organizace 2006–2015

Meta tak musí hledat jiné cesty, jak posílit svou nezávislost na veřejných zdrojích. Zdá se, že určitým řešením se pro ni stává větší využívání financování ze strany jiných subjektů. V první řadě se jedná o větší čerpání prostředků z dotačních programů Evropské unie. K němu přistupuje Meta v roce 2011, v době, kdy se potýkala s výraznými finančními problémy v důsledku ukončení dosavadních projektů finančně podporovaných z veřejných zdrojů. V následujících letech pak Meta už setrvává v upřednostňování financování z dotačních programů Evropské unie. V druhé řadě se jedná o nárůst i dalších zahraničních zdrojů (např.: Erasmus +, Velvyslanectví USA, Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, grant z Islandu, Norska a Lichtenštejnska, The Velux Foudation) (Meta, 2016; Meta, 2017). K nárůstu těchto zdrojů dochází zejména od roku 2014 (Meta, 2015a). Meta se tak vydává cestou většího využívání zahraničních zdrojů. Je to v souladu se zjištěním Prouzové et al. (2008), která uvádí že u neziskových organizací pracujících s migranty jsou nejčastějším zdrojem financí fondy Evropské unie. Už v roce 2008 představují příjmy z evropských fondů pro tyto organizace téměř dvojnásobek příjmů z veřejných zdrojů (Prouzová et al., 2008), což lze považovat za určité specifikum tohoto typu organizací. Pro organizace je využívání zdrojů z fondů Evropské unie výhodné i proto, že se obvykle jedná o víceleté dotace. To organizaci umožňuje dlouhodobější plánování. Další jejich výhodou

je, že jsou obvykle řádově vyšší než dotace od státu. Za určitou jejich nevýhodu lze označit přísnější administrativní podmínky (Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, 2015). Zpráva o neziskovém sektoru za rok 2015 (USAID, 2016) ukázala další jejich riziko. V důsledku zpoždění vyhlášení výzvy z evropských fondů musela v tomto roce řada neziskových organizací omezit či pozastavit svou činnost. Přesto Meta přistupuje k využívání těchto zdrojů, neboť pro ni představují způsob, jak zmírnit svou závislost na veřejných zdrojích. To, že tato strategie byla zřejmě úspěšná, dokládá, že změna ve způsobu financování se překrývá s rozvojem advokační činnosti organizace (Meta, 2013a).

Výše jsem se pokusila ukázat, jak vztahy se státem mohou ovlivňovat cíle a jednání Mety. Ačkoliv se ukázalo, že zde existuje tlak ze strany státu, který může ovlivňovat jednání organizace, k čemuž dochází zejména v důsledku závislosti na veřejných zdrojích, je Meta schopna tomuto tlaku do určité míry i vzdorovat. Jako příklad lze uvést odmítání zavádění placených služeb. K němu Meta přistupuje jen výjimečně a jakmile je to možné, od komerčního nabízení služeb upouští. Rovněž se ukázalo, že to, že Meta zdánlivě podléhá tlaku státu na požadované jednání, se může při bližším zkoumání ukázat jako jednání, ke kterému se organizace uchyluje z vlastního rozhodnutí, neboť sama pro sebe vyhodnotila takové jednání jako výhodné. To se ukázalo v případě profesionalizace, kterou Meta může sledovat například posílení efektivity svého řízení, posílení konkurenceschopnosti, zlepšení svého veřejného obrazu, oslovení potenciálních dárců či posílení vlastní legitimacy. Navzdory institucionálnímu tlaku státu se zdá, že se Metě i přesto daří sledovat její cíle a držet se svého poslání. Zároveň Meta hledá cesty, jak tlaku ze strany státu vzdorovat a posílit svou nezávislost na něm, aby se mu mohla stát rovnocennějším partnerem. Jak se ukázalo, takovou strategií může být změna způsobu financování. Meta se v posledních letech začíná ve svém financování více spoléhat na zahraniční zdroje.

4 ZÁVĚR

Cílem výzkumu bylo popsat charakter vztahů mezi neziskovou organizací Meta o.p.s. a státem. Výzkum se zaměřil na vývoj vztahů, funkce, které organizace vůči státu v těchto vztazích plní, vliv vztahů se státem na cíle a rozvoj organizace a přetrvávající bariéry bránící navazování a rozvoji těchto vztahů. Vztahy mezi Metou a státem byly sledovány na jednotlivých úrovních veřejné správy (celostátní, krajské, obecní). Data pro výzkum byla získána z polostrukturovaných rozhovorů se zaměstnanci organizace, zúčastněného pozorování na setkáních organizace a zástupců veřejné správy a z analýzy dokumentů. Meta o.p.s. byla do výzkumu vybrána na základě čtyř kritérií. Jako kritéria byla stanovena dlouhodobá existence vztahů mezi neziskovou organizací a státem na různých úrovních, nová nezisková organizace, servisní typ organizace zaměřený na nově vzniklé potřeby české společnosti a vysoká specializovanost organizace.

Meta o.p.s. působí v oblasti integrace cizinců, problematikou, kterou řeší je vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem. Jedná se o organizaci servisního typu, poskytující služby cizincům, pedagogům a školám. Meta se nad rámec své servisní funkce rovněž věnuje advokační a inovační činnosti, jejichž cílem je úprava vzdělávacího systému tak, aby dokázal reagovat na vzdělávací potřeby žáků s odlišným mateřským jazykem. Meta dlouhodobě rozvíjí vztahy s veřejnou správou, a to jak za účelem poskytování služeb, tak rovněž za účelem dosažení změn ve veřejné politice.

Výzkum sledoval vývoj a charakter vztahů mezi Metou a státem na jednotlivých úrovních veřejné správy. V této části budou představena souhrnná zjištění výzkumu: charakteristické rysy vztahů mezi neziskovou organizací a státem, vývoj vztahů, rozdíly v charakteru vztahu na jednotlivých úrovních veřejné správy, vliv vztahů se státem na cíle a rozvoj organizace a bariéry navázání a rozvoje vztahů na straně organizace a veřejné správy. Kromě bariér byly ve výzkumu rovněž identifikovány určité předpoklady a příležitosti přispívající k rozvoji vzájemných vztahů. Ty zde budou rovněž představeny, neboť mohou sloužit jako příklady dobré praxe a osvědčených přístupů, přispívající k rozvoji vztahů mezi státem a neziskovou organizací.

Charakteristické rysy vzájemných vztahů

Co se týče charakteru vztahů mezi Metou a státem, tak se ukázalo, že navzdory zjištěným odlišnostem vykazují vztahy napříč jednotlivými úrovněmi veřejné správy určité charakteristické rysy. Těmi byly multifunkční charakter vztahu mezi organizací a státem, závislost vztahu na okolním kontextu, podobný vývoj a centralizace služeb do Prahy.

Významným rysem vztahů mezi Metou a státem je, že je běžné, že organizace v rámci vztahu k jedné instituci plní více funkcí. Lze tak hovořit o multifunkčním charakteru vztahů mezi Metou a státem. Je běžné, že Meta pro instituci zajišťuje poskytování služeb (servisní funkce), zároveň vyvíjí aktivity sledující dosažení změn v politice dané instituce (advokační funkce) a přichází s novými přístupy a opatřeními (inovační funkce). Ačkoliv poměr zastoupení jednotlivých funkcí se může lišit, zastoupení více funkcí je zjištěním platným pro všechny úrovně veřejné správy. Toto zjištění potvrzuje závěry předchozích výzkumů (Klíčnicková, 2016; Pospíšil et al., 2009), které rovněž hovoří o převažujícím multifunkčním charakteru vztahů mezi neziskovou organizací a státem v České republice. V souvislosti s tím vyvstává otázka, jaký má souběh více funkcí dopad na vzájemné vztahy Mety a dané instituce. Dalo by se například předpokládat, že advokační činnost vyvíjená vůči instituci by mohla mít negativní dopad na ochotu instituce financovat služby poskytované organizací. V případě Mety se však tento předpoklad nepotvrdil. Meta po celou dobu své existence vyvíjí advokační činnost vůči Ministerstvu školství mládeže a tělovýchovy. Navzdory tomu se však neukázalo, že by tyto její aktivity měly dopad na financování jejích služeb. Jak se ukázalo ve výzkumu finanční podpora ze strany Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy zůstává v průběhu let konstantní. Na druhou stranu se ukázalo, že souběh funkcí na jednání Mety vliv mít může. Na úrovni obcí, kde Meta vystupuje v roli dodavatele služeb pro projekt městské části se ukázalo, že Meta má tendenci omezovat svou advokační činnost. To lze považovat za důsledek závislosti Mety na financování ze strany městské části. Ukazuje se tak, že jak tvrdí Young (2000) se sice činnosti v jednotlivých funkcích nevyklučují, ale jejich souběh může mít vliv na výsledný charakter vztahu. Dalším zjištěním týkajícím se funkcí Mety, je že se ukázalo, že pro organizaci je ústřední její servisní funkce. Poskytování služeb je důvodem, kvůli kterému byla Meta založena. Význam ostatních funkcí (advokační, inovační) roste až v následujících letech, spolu s tím, jak Meta naráží na systémové bariéry při poskytování služeb a snaží se je řešit. Pro organizaci však zůstává ústřední funkcí její servisní funkce. To je v souladu se zjištěním Klíčnickové (2016), která uvádí, že navzdory tomu, že neziskové organizace vykonávají ve vztazích se státem vícero funkcí, jedna z funkcí organizace je vždy dominantní.

Dalším charakteristickým rysem vztahů mezi Metou a státem je, že se v průběhu času vyvíjí. Během uplynulých 15 let došlo k významnému vývoji, jak v problematice vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem, tak i v postoji státu k otázce spolupráce s neziskovými organizacemi. To se odráží v proměně vztahů mezi Metou a státem. Ty se začínají nejdříve formovat na celostátní úrovni, až v průběhu let pronikají na nižší úrovně veřejné správy. Zkušenost Mety je taková, že veřejné správě trvá, než rozpozná a akceptuje potřebnost

služeb. Časový odstup, s nímž Meta vstupuje na nižší úrovně veřejné správy a do krajů mimo Prahu se odráží i v rozdílech v rozvinutosti vztahů. Ve výzkumu byly identifikovány významné rozdíly v rozvinutosti vztahů mezi krajem hlavního města Prahy a jeho městskými částmi a mimopražskými kraji a obcemi. Ty jsou důsledkem dlouho trvající centralizace služeb organizace do Prahy. Ukázalo se, že délka působení Mety na dané úrovni je důležitým faktorem ovlivňujícím vývoj vztahů. Ukázalo se totiž, že vztahy Mety a státu na jednotlivých úrovních procházejí obdobným vývojem. Po vstupu na danou úroveň Meta nejdříve působí v doplňkové roli ke státu, s veřejnou správou na zajišťování služeb nijak nespolupracuje. Snaží se ji však upozornovat na potřebnost zajištění těchto služeb. Až postupem času, jak veřejná správa akceptuje potřebnost služeb organizace může dojít k rozvinutí vzájemných vztahů. Ty mají obvykle nejdříve podobu koordinace aktivit, až následně veřejná správa přistupuje k financování služeb Mety. Zpravidla až poté může začít docházet k dalšímu prohlubování vztahů a vzniku dalších forem spolupráce. Pokud jsou tedy zmiňovány rozdíly v rozvinutosti vztahů, znamená to, že jednotlivé veřejné instituce se nacházejí v různých fázích tohoto vývoje. Lze se však domnívat, že i v mimopražských krajích bude vývoj probíhat obdobně, i když s určitým časovým odstupem.

Jak již bylo zmíněno, vztahy na všech úrovních veřejné správy procházejí podobným vývojem. Zpočátku Meta na jednotlivých úrovních působí obvykle samostatně, bez spolupráce s veřejnou správou. Vstupuje sem se službami, které zde ze strany veřejné správy nejsou zajišťovány, nebo nejsou zajišťovány dostatečně. Ukázalo se, že na všech úrovních veřejné správy začíná vztah mezi Metou a institucemi veřejné správy jako suplementární, ve smyslu, v jakém o něm hovoří Young (2000). Předpoklady pro rozvoj komplementárního vztahu se začínají rodit až s určitým časovým odstupem. Za příčiny počáteční pasivity veřejné správy a nezájem o navázání vztahů lze označit nevyjasněnost rolí a nevnímání potřebnosti služeb. Meta se tedy musí snažit podnítit zájem veřejné správy o problematiku a přesvědčit ji o potřebnosti zajištění služeb, o což usiluje prostřednictvím své advokační činnosti. Je to v souladu se zjištěním Friče (2000) který uvádí, že podmínkou pro to, aby veřejné instituce začaly spolupracovat s neziskovými organizacemi je to, že organizace řeší problémy, které považují představitelé veřejné správy za důležité. Kromě tlaku Mety může napomoci k uvědomění si potřebnosti služeb rovněž tlak škol. Ten je důležitý, neboť vůči školám může veřejná správa jako jejich zřizovatel pociťovat větší míru odpovědnosti. Ve výzkumu se však ukázalo, že školy se se svými požadavky neobracují na odpovědné instituce, ale pomoc s řešením problémů vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem vyhledávají samy přímo u Mety. Nezprostředkovávají tedy potřebnost služeb veřejné správě

a ta může nabývat mylného dojmu, že je problematika řešena dostatečně. Toto obcházení veřejné správy lze tedy považovat za faktor přispívající ke konzervaci současného stavu.

V okamžiku, kdy instituce převezme zodpovědnost za řešení problematiky, nabízí se spolupráce s neziskovou organizací jako jedno z řešení (Smith a Gronbjerg, 2006). Nejedná se však o řešení jediné. Jak se ukázalo ve výzkumu, veřejná správa se rovněž může rozhodnout zajištění služeb řešit jinak – formou samostatného poskytování služeb (např.: kraj hlavního města Prahy a intenzivní výuka češtiny) či upřednostněním zajišťování služeb vlastními příspěvkovými organizacemi (např.: pověření Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy krajskou koordinací vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem Národní institut dalšího vzdělávání, pověření Integračního centra Praha vytvořením koncepce integrace cizinců Magistrátem hlavního města Prahy).

V případě Mety bylo zjištěno, že organizace se k rozvoji komplementárního vztahu snaží přispět důrazem na svou odbornost a znalost prostředí, změnou své cílové skupiny či změnou své právní formy. Meta se snaží budovat si své postavení experta v problematice. Zapojuje se do pracovních skupin a tematických platforem, účastní se odborných setkání, a i je sama iniciuje, vyvíjí publikační a výzkumnou činnost. Pro navázání vztahů s veřejnou správou se Metě osvědčila změna cílové skupiny. K rozvoji vztahů s veřejnou správou dochází v době, kdy Meta mezi své cílové skupiny zařazuje migranty mladší 16 let. Rovněž změna právní formy z občanského sdružení na obecně prospěšnou společnost se osvědčila, zejména pro rozvoj vztahů v oblasti financování. Po změně právní formy dochází k navýšení příjmů Mety z veřejných zdrojů. Ukázalo se, že také stát si podmiňuje navázání spolupráce s organizací určitými změnami v jednání organizace. Jedná se zejména o požadavek na komercializaci a profesionalizaci organizace. V oblasti profesionalizace se Meta částečně tomuto tlaku podřizuje, neboť profesionalizaci sama pro sebe vyhodnocuje jako výhodnou strategii. Profesionalizace se u Mety projevila nárůstem počtu placených zaměstnanců, vznikem specializovaných pozic, budováním organizační kultury a zaváděním pravidel, zaváděním nových technických postupů, důrazem na transparentnost. Naproti tomu tlaku na komercializaci služeb se Meta snaží vzdorovat, přistupuje k ní jen v nezbytných případech (nedostatek zdrojů, podmínky projektu). Jakmile jí to situace umožňuje, upouští od ní. Ačkoliv lze konstatovat, že institucionální tlak státu má dopady na jednání Mety, je organizace schopna mu do určité míry vzdorovat.

Komplementární vztah se vyznačuje tím, že stát a nezisková organizace spolupracují při zajišťování služeb (Young, 2000). Podle Younga (2000) může být ukazatelem přeměny suplementárního vztahu v vztah komplementární zahájení financování služeb neziskové organizace. Právě financování služeb je totiž nejčastější podobou spolupráce

v komplementárním vztahu. V případě Mety se ukázalo, že rozvoji komplementárního vztahu může předcházet určitá přechodová fáze. Jedná se o stav, kdy veřejná instituce akceptuje potřebnost služeb organizace, ale ještě nepřistoupila k jejich financování. Toto období se vyznačuje tím, že veřejná správa odkazuje školy na služby Mety, šíří informace o její činnosti a metodické materiály vytvořené Metou, ale ještě Metu finančně nepodporuje. Tento stav by bylo možné nazvat „koordinací aktivit“, ve smyslu, v jakém o něm hovoří Feiock a Andrew (2007). V současnosti je možné sledovat tuto podobu vztahu na krajské úrovni v mimopražských krajích.

Po této přechodové fázi může dojít k rozvoji komplementárního vztahu. Ten má v případě Mety zpočátku nejčastěji podobu pouhého financování služeb. Podle Coston (1998) je právě financování služeb neziskové organizace v podstatě nejmírnější formou komplementárního vztahu, v němž organizace vystupuje jen jako pouhý dodavatel služeb pro stát. Jak se ukázalo ve výzkumu, nad rámec tohoto vztahu, pak můžou vznikat další formy spolupráce – sdílení informací, zapojení organizace do rozhodování, zapojení zástupců organizace do pracovních skupin, společný projekt. Zároveň bylo zjištěno, že pokud veřejná instituce přistoupí ke spolupráci s Metou v oblasti zajišťování služeb, posiluje se její zájem prohlubovat s Metou spolupráci. To dokládá to, že v průběhu času dochází na všech úrovních veřejné správy k rozvinutí dalších forem spolupráce mezi Metou a veřejnou správou nad rámec financování.

Při hodnocení charakteru a intenzity spolupráce mezi Metou a veřejnou správou lze vyjít z rozlišení, které přináší Honadle a Cooper (1989). Honadle a Cooper (1989) rozlišují tři úrovně meziorganizační spolupráce na základě toho, co je mezi organizacemi sdíleno - informace, zdroje, společná akce. Na základě zjištění z výzkumu lze konstatovat, že vztahy mezi Metou a státem setrvávají na úrovni sdílení informací a sdílení zdrojů. Sdílení informací má na straně Mety podobu jejího zapojení do pracovních skupin a platform veřejných institucí, kde zprostředkovává své návrhy a zkušenosti z praxe představitelům veřejné správy. Sdílení informací ze strany veřejné správy má podobu předávání informací a transparentnost vůči organizace. Sdílení zdrojů má na straně veřejné správy nejčastěji podobu financování, ale objevily se i jiné formy podpory (například poskytnutí kancelářských prostor pro organizace ze strany městské části). Sdílení zdrojů ze strany Mety má podobu poskytování metodických a dalších materiálů, které využívají instituce veřejné správy a zároveň je dále zprostředkovávají školám. Společná akce představuje v pojetí Honadle a Cooper (1989) společný projekt, který organizace a instituce společně vytvářejí a vstupují do něj v rovnocenném a partnerském postavení. Zkušenost s takovouto podobou vztahu se státem Meta zatím nemá. Dosavadní realizované projekty byly iniciované buď

Metou nebo veřejnou správou, nejednalo se však o společnou a koordinovanou akci. Například v případě zapojení Mety do pracovních skupin a platform se jedná o aktivitu veřejné správy, Meta je sem přizvána pouze jako nositel expertního vědění. Podobně tak v případě projektů Mety (platforma Vzdělávání a začleňování žáků s odlišným mateřským jazykem, kulaté stoly) se jedná o samostatnou akci, jejímž iniciátorem je Meta a představitelé veřejné správy jsou sem přizváni jako zástupci státu.

Ukázalo se, že komplementární vztah má další důležitou rovinu a tou je rovnocennost postavení. Ta při hodnocení vztahu mezi Metou a institucí vystupuje jako důležitý faktor ovlivňující vzájemný vztah. Jak bylo zjištěno, stát má nástroje, jak přimět organizaci chovat se podle jeho očekávání – např.: podmiňovat si finanční podporu profesionalizací organizace, komercializací aktivit apod. Míra závislosti na státu pak ovlivňuje to, nakolik Meta tomuto tlaku podléhá. Meta je na státu dlouho závislá zejména v oblasti financování. Veřejné zdroje představovaly dlouho v podstatě výhradní zdroj příjmů Mety. Teprve v posledních letech, spolu s tím, jak Meta rozšiřuje zdroje svého financování, lze hovořit o určitém zmírnění této závislosti. Od roku 2011 začíná Meta více čerpat prostředky z dotačních programů Evropské unie, od roku 2014 dochází k nárůstu příjmů z dalších zahraničních zdrojů (např.: Erasmus +, Velvyslanectví USA, Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, grant z Islandu, Norska a Lichtenštejnska, The Velux Foudation). To je z hlediska činnosti Mety důležité, neboť pokud organizace chce rozvíjet další formy vztahů se státem nad rámec financování, je toto posílení postavení potřebné. Jak uvádí Winer a Ray (1997), moc je významným faktorem podílejícím se na úspěchu či neúspěchu spolupráce. Podle Winer a Ray (1997) se při meziorganizační spolupráci stává málokdy, aby organizace měly stejnou moc. Podle Kramera (1981) je to důsledek rozdílů ve velikosti, zdrojích, odpovědnosti apod. Co je však významné je schopnost organizace tuto rozdílnost vybalancovat (Winer a Ray, 1997). Jak uvádí Young (2000) a Najam (2000), výsledná podoba vztahu je vždy výsledkem postoje jak státu, tak neziskové organizace. Frič (2000) ve svém výzkumu z roku 2000 hovoří o výrazné asymetrii vztahů mezi neziskovými organizacemi a státem v České republice. Neziskové organizace jsou podle něj ve vztahu ke státu v roli pouhého „servisního appendixu“, který jedná v souladu s představami představitelů veřejné správy a doplňuje nabídku služeb zajišťovaných státními organizacemi, přičemž působí v oblastech, kde stát působit nechce. V případě Mety se naproti tomu ukázalo, že tomu tak úplně není. Zaprvé ze strany státu není na Metu nahlíženo jen v její servisní roli, neboť jak bylo ukázáno výše, instituce veřejné správy ji vyhledávají pro její odbornost a zapojují ji do koncepčních činností. Za druhé se nejedná o to, že by Meta působila jen v oblastech, kde stát působit nechce. Stát do oblasti působnosti Mety proniká,

a to jak samostatným zajišťováním služeb, tak prostřednictvím svých příspěvkových organizací. Zároveň se ukázalo, že rovnocennosti postavení Meta snáze dosahuje tam, kde existují menší rozdíly ve velikosti a zdrojích, tedy zejména na úrovni obcí. Rovnocennost vztahů je pak důležitá i z hlediska vyjednávací pozice Mety v advokační činnosti, jejíž význam v průběhu vývoje organizace roste.

Vedle suplemenárního a komplementárního vztahu byl ve výzkumu identifikován i třetí možný vztah – vztah konfrontační. Pokud zde hovořím o konfrontačním vztahu mezi Metou a veřejnou institucí, je potřeba vysvětlit, jak je zde chápán. Nejedná se o konfliktní model vztahu, tak jak o něm hovoří Coston (1998), tedy o neakceptaci institucionálního pluralismu. Česká veřejná správa existenci neziskového sektoru akceptuje a avizuje svůj zájem s ním spolupracovat při zajišťování služeb (Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, 2015). V případě Mety to dokládá mimo jiné výše zmíněný komplementární vztah a podpora ze strany veřejné správy při zajišťování služeb. Konfrontační vztah zde vystihuje spíše pojetí Najamovo (1998), coby neshoda v cílech a strategiích mezi organizací a státem, či Youngovo (2000) pojetí, které tento vztah spojuje s úsilím neziskové organizace o prosazení změn ve veřejné politice. Tento vztah lze spojit s advokační funkcí Mety. Význam advokační činnosti v průběhu vývoje Mety roste, spolu s tím, jak si organizace uvědomuje, že je nezbytná pro její hlavní činnost, jíž je zajišťování služeb. Frič (2000) ve svém výzkumu z roku 2000 uvádí, že vztahy mezi neziskovými organizacemi a veřejnou správou u nás jsou jen výjimečně konfrontační či konfliktní, což pokládá za důsledek konformity v důsledku závislosti organizací na veřejných zdrojích. Rovněž v případě Mety lze konstatovat, že její advokační funkce je do určité míry limitována její závislostí na veřejných zdrojích. Zároveň, jak dochází k posílení nezávislosti Mety na veřejných zdrojích, v důsledku většího využívání jiných zdrojů financování, dochází souběžně s tím k posílení advokační činnosti organizace. Co se ukázalo jako důležité, je to, jakou má advokační funkce formu. Podle Pospíšila et al (2009) v České republice převládá nepřímá advokační činnost, což dává do souvislosti s chybějícími vazbami mezi neziskovými organizacemi a představiteli veřejné správy. Naopak výzkum Klíčnickové (2016) hovoří o tom, že u neziskových organizací pracujících s migranty převládá přímá advokační činnost. V případě Mety se ukázalo, že pro posouzení formy advokační činnosti je stěžejní otázka, jak vnímat síťovací aktivity Mety, které představují v současnosti hlavní formu advokační činnosti organizace.

Na jedné straně lze síťování vnímat jako předstupeň přímé advokacie, pokud jej chápeme jako činnost, kterou Meta sbírá podněty pro jednání s veřejnou správou. Zároveň na něj lze nahlížet jako na nepřímou advokacii, v níž se Meta soustředí na edukaci veřejnosti a budování komunity aktérů zapojených do problematiky. Síťování tak v sobě nese prvky

obou typů advokační činnosti. Pro posouzení advokační činnosti je důležité zabývat se tím, jaké má Meta možnosti ovlivnit veřejnou politiku. Frič (2000) z hlediska možnosti ovlivňovat veřejnou politiku rozlišuje 3 příležitosti: příležitost mobilizovat se, příležitost setkat se s aktéry rozhodovacích procesů, příležitost zúčastnit se rozhodovací procedury. Příležitost mobilizovat se odráží to, nakolik je organizace informována ze strany veřejné správy o příležitostech pro zapojení se do procesu tvorby veřejné politiky (např.: tvorba strategií, dlouhodobé koncepce, příprava návrhu zákona). Ukazuje se, že v tomto ohledu je veřejná správa vůči Metě transparentní, Meta se o těchto příležitostech dozvídá, a to i kvůli tomu, že je do nich v posledních letech ze strany veřejné správy čím dál tím častěji zapojována. To souvisí s dalším typem příležitosti, jímž je setkávání s aktéry rozhodovacích procesů. Meta je přizývána na setkání a akce veřejné správy na všech úrovních, rovněž představitelé veřejné správy se účastní setkání pořádaných Metou. Posledním druhem příležitosti je účast na rozhodovací proceduře. Prostřednictvím této aktivity má nezisková organizace největší šanci ovlivnit veřejnou politiku. V případě Mety se sem řadí členství v pracovních skupinách, expertních komisích, účast v připomínkovacím procesu apod. Ukázalo se, že Meta využívá všech třech druhů příležitostí pro ovlivňování veřejné politiky. Jak však bylo ve výzkumu zjištěno, ani tato poměrně vysoká míra zapojení neznamena, že se vždy Metě podaří dosáhnout prosazení svých návrhů.

Rozdíly v charakteru vztahů mezi organizací a veřejnou správou

Vztahy mezi Metou a státem byly zkoumány na jednotlivých úrovních veřejné správy (celostátní, krajské, obecní). Ukázalo se, že na jednotlivých úrovních existují určité rozdíly v charakteru vztahů mezi Metou a veřejnou správou. Jedná se o rozdíly v zastoupení jednotlivých funkcí, rozdíly v úspěšnosti navazování vztahů a rozdíly v charakteru spolupráce.

Jak bylo již uvedeno, Meta plní vůči státu v jednotlivých vztazích vícero funkcí (servisní funkci, advokační funkci, inovační funkci). Na každé z úrovní veřejné správy se vyskytují všechny tyto funkce, avšak úrovně veřejné správy se od sebe liší v míře zastoupení jednotlivých funkcí. Advokační funkce má stěžejní význam na celostátní úrovni. Souvisí to s úlohou, kterou Meta celostátní úrovni přisuzuje a která spočívá ve vytváření systémového řešení problematiky, které následně vytváří rámec pro řešení problematiky na nižších úrovních veřejné správy. Význam advokační činnosti na celostátní úrovni ilustruje vznik řady strategií, jimiž se Meta snaží dosáhnout jednání s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, které pro ni na této úrovni představuje klíčového partnera. Advokační funkce

je rovněž zastoupena na krajské úrovni, i když v rozdílné míře. Na krajské úrovni je Meta buď už zapojena do přípravy koncepčních řešení a svou advokační činnost realizuje v rámci zdejších pracovních skupin (kraj hlavního města Prahy), nebo zde nepůsobí dostatečně dlouho (ostatní kraje), aby se jí advokační funkci podařilo rozvinout. V těch krajích, kde zatím k jejímu rozvinutí nedošlo, je pravděpodobné, že k ní bude Meta směřovat, neboť advokační činnost na krajské úrovni považuje za důležitou. Krajská úroveň pro ni představuje místo, kde dochází k nastavování a koordinaci služeb zajišťovaných na nejnižší úrovni veřejné správy. Nejmenší význam má advokační funkce na úrovni obcí. To může být dáno do souvislosti s tím, že na úrovni obcí se advokační funkce dostává do konfliktu se servisní funkcí, která má na úrovni obcí stěžejní význam. Přesto i zde se Meta snaží advokační činnosti věnovat, a to zejména v podobě síťování aktérů. Servisní funkce se objevuje na všech úrovních veřejné správy. Zatímco na všech ostatních úrovních Meta kombinuje svou servisní funkci v určité míře i s dalšími funkcemi, na celostátní úrovni vůči některým institucím vystupuje pouze ve své roli poskytovatele služeb (Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo vnitra). Největší význam má servisní funkce na úrovni obcí, kde má podobu přímé podpory žáků s odlišným mateřským jazykem a poradenství školám. Inovační funkce je vysledovatelná na všech úrovních. Zatímco však na úrovni celostátní a krajské má podobu návrhů na změnu koncepce řešení problematiky, na úrovni obcí má inovační funkce podobu spíše inovací v oblasti nabízených služeb.

Dále bylo zjištěno, že Metě se daří navazovat vztahy s veřejnou správou na jednotlivých úrovních s různou mírou úspěšnosti. Zjištění výzkumu v první řadě ukazují, že vztahy nad rámec financování se daří lépe navazovat na úrovni samospráv než na celostátní úrovni. To je v souladu se zjištěními i jiných výzkumů (USAID, 2016; Varvažovská, 2017; Frič, 2000). Jak na krajské, tak na obecní úrovni se tak Metě daří rozvíjet i další podoby vztahů (sdílení informací, zapojení do přípravy koncepčních a strategických materiálů apod.). Ukázalo se, že v případě Mety neplatí zjištění Varvažovské (2017), že na krajské úrovni se spolupráce s neziskovými organizacemi omezuje jen na poskytování sociálních služeb. Dále se v případě organizace nepotvrdilo zjištění Friče (2000), že překážkou rozvoje spolupráce na úrovni samospráv je absence finančních a koncepčních nástrojů. Můj výzkum ukázal, že s touto překážkou se Meta na úrovni samospráv neseťká. V důsledku decentralizace veřejné správy byly v uplynulých letech na samosprávy přeneseny nové povinnosti, zároveň byla za účelem jejich řešení vytvořena pro samosprávy řada koncepčních a finančních nástrojů. Výhodou těchto nástrojů je, že zpravidla počítají se spoluprací s dalšími aktéry v řešené problematice, včetně neziskových organizací. Mají tedy významný potenciál posilovat vztahy s neziskovými organizacemi. Metě tyto nástroje umožnily navázání vztahů

s krajskou a obecní samosprávou. Na úrovni obcí se v tomto ohledu osvědčily Projekty obcí na podporu integrace cizinců na lokální úrovni a Místní akční plány vzdělávání (MAP). Zároveň se ukázalo, že Metě se nejvíce daří rozvíjet vztahy s veřejnou správou na úrovni obcí. To je v souladu se zjištěními Varvažovské (2017). Dále se ukázalo, že pro Metu je náročné budovat systematickou spolupráci s ministerstvy, zejména s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy. Zkušenost Mety potvrzuje přetrvávající platnost zjištění Friče (2000), že pro neziskové organizace je nejtěžší navázat spolupráci s ministerstvy. Důvodem je podle něj nezáměr představitelů ministerstva o spolupráci (Frič, 2000). Ve výzkumu se ukázalo, že ačkoliv Meta v průběhu vývoje vytváří řadu strategií, jak podnítit spolupráci s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy (zapojení do pracovních skupin ministerstva, zapojení do oborových střešních organizací, vytvoření vlastní nadresortní platformy, připomínkování materiálů ministerstva), dlouhodobé a systematické spolupráce se jí nedaří dosáhnout. Průběh vzájemných vztahů s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy potvrzuje zjištění Vajdové (2004), která uvádí že na úrovni ministerstev, pokud dochází ke spolupráci, tak převládá ad hoc spolupráce za účelem společné práce na konkrétním časově ohraničeném úkolu. Tak je tomu i v případě Mety. Ta má zkušenost se spoluprací s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy na konkrétních úkolech (např.: připomínkování legislativy), ale ne s trvalou spolupráci. S touto překážkou se Meta vypořádá tím, že se snaží navazovat vztahy s dalšími institucemi, které na celostátní úrovni působí a mají vliv na problematiku (Národní institut dalšího vzdělávání, Národní ústav dalšího vzdělávání, Česká školní inspekce).

Dalším rozdílem, který lze zde sledovat je, že pokud dojde k navázání spolupráce, tak se charakter spolupráce na jednotlivých úrovních veřejné správy liší. Zatímco na celostátní úrovni má tendenci převládat negativní typ spolupráce, jak jej popisuje Frič (2000), kdy je Meta zapojena pouze formou připomínkování návrhů a koncepcí vytvořených veřejnou správou, tak na krajské a obecní úrovni převažuje pozitivní spolupráce, kdy je Meta zapojena přímo do rozhodování a tvorby koncepčních materiálů.

Bariéry navázání a rozvoje spolupráce

Výzkum ukázal, že na jednotlivých úrovních veřejné správy existují na straně Mety i na straně veřejné správy určité bariéry, které brání navázání a rozvoji spolupráce. Na straně Mety se jedná o nedostatek finančních a lidských zdrojů, závislost na veřejných zdrojích, koncentrace na servisní funkci, krátká historie spolupráce státu a neziskového sektoru v České republice, centralizace služeb do Prahy.

Nedostatek finančních a lidských zdrojů představuje pro Metu jednu ze zásadních bariér, která prostupuje všemi úrovněmi veřejné správy. Jak bylo ukázáno, v průběhu její existence sice dochází k nárůstu počtu zaměstnanců, ten je však doprovázen i rozšiřováním počtu nabízených služeb. Meta tak soustavně pociťuje nedostatek vlastních kapacit nutných pro to, aby se mohla věnovat všem plánovaným činnostem. V důsledku omezených kapacit je tak Meta nucena se rozhodovat, kterým činnostem se bude věnovat. Jak se ukázalo, na prvním místě pro ni vždy stojí poskytování služeb. Koncentrace na servisní funkci představuje další bariéru navázání a rozvoje vztahů s veřejnou správou. Ukázalo se, že Meta upřednostňuje svou servisní funkci na úkor advokační funkce a síťování, které by mohly přinést prohloubení vztahů s veřejnou správou.

Závislost na veřejných zdrojích lze označit za další bariéru rozvoje vztahů. Pro Metu může znamenat ztížení vyjednávací pozice vůči státu, neboť je na financování ze strany státu dlouho značně závislá. V posledních letech se Metě daří se s touto bariérou vypořádávat rozšiřováním počtu svých donátorů. Využívá zejména zdroje Evropské unie a další zahraniční zdroje. K dosažení větší nezávislosti na veřejných zdrojích by, jak uvádí Salamon (2002), pochopitelně mohlo pomoci zajištění financování ze soukromých zdrojů (prodej vlastních služeb, fundraisinig). Jak se však ve výzkumu ukázalo, v případě Mety se tak neděje. Zavádění placených služeb se organizace brání, neboť je pro ni spjato s obavou z odchýlení se od vlastních cílů a není v souladu s jejími hodnotami. Ve fundraisingových aktivitách zase Meta není úspěšná. Navzdory snahám organizace, které odráželo vytvoření fundrasingového plánu, příjmy z darů zůstávají dlouhodobě velmi nízké.

Za další bariéru lze označit krátkou historii spolupráce státu a neziskového sektoru v České republice a to, že zatím nedošlo k vymezení jejich rolí (Pospíšil a Hyánek, 2010). Sama Meta pociťuje nejistotu, kam až může ve svých požadavcích zacházet a jaká má být její role v případné spolupráci se státem. V posledních letech se snaží tuto svou nejistotu překonávat tím, že své požadavky a návrhy na opatření nejdříve testuje v praxi, přičemž patrně doufá, že si jich stát povšimne a začlení je sám do své veřejné politiky. Jak však uvádí Frič (2000) nevýhodou může být, že veřejné správě často dlouho trvá, než rozezná přínosnost nových opatření a začlení je do své politiky. To je i zkušenost Mety, která uvádí, že část návrhů opatření v tzv. policy paperu, na jehož tvorbě se podíleli i zástupci veřejné správy, dosud nebyla zavedena.

Za určitou bariéru pro budování vztahů lze rovněž označit již zmíněnou centralizaci služeb do Prahy. Meta do mimopražských krajů vstupuje až s časovým odstupem, a ještě déle pak trvá, než ve vybraných krajích začne trvale působit. Při nepřítomnosti organizace v kraji lze jen těžko hovořit o možnosti budování vzájemných vztahů a trvalé spolupráce.

V mimopražských krajích a obcích, tak Meta stojí teprve na počátku formování vzájemných vztahů.

Na straně veřejné správy se podařilo identifikovat následující bariéry. Tyto bariéry prostupují všemi úrovněmi veřejné správy, v důsledku čehož je lze označit za systémové bariéry. V první řadě se jedná o absenci systémového řešení problematiky, z něhož vyplývají problémy jako je dvojkolejnost systému, pasivita, nejasné rozdělení rolí a kompetencí či závislost na postoji představitelů veřejné správy k problematice. Dalšími bariérami jsou pak osobní charakter vazeb, zapojení příspěvkových organizací, požadavek reprezentativity i samotné řešené téma.

Absence systémového řešení problematiky vede k tomu, že jednotlivé veřejné instituce si vytvářejí vlastní strategie, jak problematiku řešit či naopak necítí povinnost se problematikou blíže zabývat. Jak bylo ukázáno výše, dokud instituce veřejné správy nepřijme odpovědnost za řešení problematiky, jsou možnosti organizace k navázání vztahu velmi omezené. Organizace tak funguje vůči veřejné správě pouze v doplňkové roli. Na potřebnost služeb se Meta snaží upozorňovat svou advokační činností. Dalším vyplývajícím problémem je nejasné rozdělení kompetencí v řešeném tématu, kdy paralelně řeší problematiku resort ministerstva školství a resort ministerstva vnitra, avšak jen zřídka mezi resorty dochází ke spolupráci. Tato dvojkolejnost řešení se následně přenáší z celostátní úrovně i na nižší úrovně veřejné správy. Nejasné rozdělení rolí umožňuje jednotlivým institucím snáze setrvávat v pasivitě a problematikou se nezabývat. Dalším s tím souvisejícím problémem je, že v důsledku nejasného rozdělení kompetencí a rolí, je řešení problematiky závislé na postoji představitelů veřejné instituce k problematice a jejich zájmu se problematikou zabývat. Meta se tak setkává s tím, že vzájemné vztahy se v průběhu času proměňují v závislosti na postoji těch osob, které stojí v čele instituce. Potvrzuje to zjištění Friče (2000), který poukázal na to, že vedoucí osobnost veřejné instituce a její postoj k tématu má vliv na míru kooperativnosti instituce jako celku. Zkušenost Mety ukazuje, že míra rozvinutí vzájemných vztahů je závislá na osobnosti konkrétního úředníka a jeho postoji k problematice.

S tímto problémem souvisí další bariéra, jíž je přetrvávající osobní charakter vztahů mezi Metou a institucemi veřejné správy. V důsledku neexistence systémového řešení problematiky se organizace musí spoléhat na osobní vazby s představiteli veřejné správy. Vztahy se v důsledku toho formují ad hoc, jsou křehké a při personální změně mohou snadno zanikat. Pokud by zde existovalo systémové nastavení, komunikace by probíhala na úrovni jednotlivých pozic a nebyla by patrně tak závislá na osobních vazbách. Ačkoliv se Metě v průběhu času podařilo vytvořit díky své odbornosti v tématu předpoklady pro stabilní

vazby na některé instituce veřejné správy, jinde tento problém stále přetrvává a představuje významnou bariéru.

Další bariérou rozvoje spolupráce mezi Metou a veřejnou správou mohou být příspěvkové organizace. Ty mohou pro Metu představovat konkurenci. Meta má zkušenost, že veřejná správa má tendenci upřednostňovat spolupráci s vlastními příspěvkovými organizacemi před spoluprací s ní, a to navzdory jejím zkušenostem a odbornosti v tématu. Důvody proč stát upřednostňuje spolupráci s příspěvkovými organizacemi jsou podle Škarabelové (2015) zvyk a tradice, povinnost veřejné instituce jako zřizovatele financovat provoz „svých“ organizací a větší míra možnosti kontroly nad příspěvkovými organizacemi. Podle Mitwayllové (2014, in Škarabelová, 2015) jsou příspěvkové organizace pozůstatkem právního systému socialistického Československa. Jejich počet navíc neklesá, naopak mezi lety 2000 a 2013 výrazně narostl, což je důsledek decentralizace veřejné správy. Tehdy si příspěvkové organizace začaly zřizovat obce a nově vzniklé kraje pro řešení služeb jejichž povinnost zajištění na ně v důsledku decentralizace veřejné správy přešla. Podle Zimmer (2006) existence neziskových organizací s privilegovaným vztahem ke státu, jimiž jsou právě příspěvkové organizace, lze označit za jednu z přetrvávajících bariér rozvoje spolupráce mezi nestátními neziskovými organizacemi a státem v postsocialistických státech. Pro Metu představuje konkurenci z příspěvkových organizací na celostátní úrovni Národní institut dalšího vzdělávání, na obecní a krajské úrovni Integroční centrum Praha. Vztah k nim je v případě Mety ambivalentní. Na celostátní a krajské úrovni se s nimi snaží spolupracovat, neboť kromě konkurence pro ni představují klíčové aktéry problematiky. To lze označit za určitou strategii, jak se Meta s jejich konkurencí vyrovnává. Na úrovni obcí, kde je pro Metu stěžejní její role poskytovatele služeb, však pro ni příspěvkové organizace, stejně jako jiné neziskové organizace, představují především konkurenci.

Samotné téma vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem může představovat určitou bariéru rozvoje vztahů mezi Metou a veřejnou správou. V souvislosti s tímto tématem vyvstávají především dva problémy - pomezí tématu a neukotvenost tématu. Neukotveností tématu je míněno, že se jedná o téma, které se dynamicky vyvíjí a v české společnosti se teprve ustavuje. Pro Metu i pro veřejnou správu to znamená nutnost tento vývoj sledovat a reagovat na něj. Pomezí tématu byla zmíněna už výše, jedná se o problém pramenící z toho, že téma stojí na pomezí agendy resortu školství a resortu ministerstva vnitra.

Za jistou bariéru ze strany veřejné správy lze označit i to, že veřejná správa se snaží upřednostňovat spolupráci se střešními organizacemi (Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, 2015). Střešní organizace upřednostňuje před jednotlivými neziskovými

organizacemi z důvodu, že podle ní nedisponují dostatečnou reprezentativitou a tedy i legitimitou. Jak však výzkum ukázal, zapojení do střešních organizací je pro Metu náročné. Tuto bariéru se Meta snaží překonávat vlastním síťováním a posilováním své expertní role, z nichž doufá, že může čerpat potřebnou legitimitu.

Příležitosti pro rozvoj spolupráce

Výše bylo popsáno, jak se Meta snaží překonávat některé ze stávajících bariér. Ve výzkumu se však rovněž ukázalo, že zde existují, či v průběhu let vznikají určité příležitosti či předpoklady pro rozvoj spolupráce mezi neziskovou organizací a veřejnou správou. Jedná se o decentralizaci veřejné správy, vznik finančních a koncepčních nástrojů na úrovni samospráv, podporu síťování a vznik pracovních skupin a možnost financování z evropských fondů.

Decentralizace veřejné správy je jednou z příležitostí pro rozvoj vztahů s neziskovými organizacemi. Snaha států o decentralizaci a zavádění principu subsidiarity vede k přenosu odpovědnosti na nižší úrovně státní správy. V České republice dochází k decentralizaci v rámci reformy veřejné správy, během níž je přenesena část výkonu státní správy na kraje (2000), dále pak na obce (2002). Podle Feiocka a Andrewa (2007) posilování moci samospráv přispívá k nárůstu spolupráce mezi neziskovými organizacemi a místními samosprávami. Předpokladem je existence nástrojů, které tuto spolupráci umožní. Jsou jimi finanční nástroje a koncepční nástroje (strategie, programy, plány). Příkladem účinného finančního nástroje mohou být Projekty obcí na podporu integrace cizinců na lokální úrovni a Místní akční plány vzdělávání. V případě Mety se ukázalo, že tyto finanční nástroje dokáží podnítit aktivitu veřejné správy. Spolupráci podněcují tím, že počítají se zapojením neziskových organizací. Koncepční nástroje umožňují plánování a vytváření strategií na dané úrovni. Přispívají nejen k ochotě veřejné správy se problematikou zabývat, ale posilují i ochotu zapojovat do řešení neziskové organizace. Ačkoliv se jedná o významné nástroje pro rozvoj spolupráce, příklady z výzkumu ukazují, že pokud veřejná instituce nepocítuje nebo si nepřipouští potřebnost těchto služeb, tak ani tyto nástroje nedokáží podnítit její aktivitu. V tomto ohledu je pak důležitá advokační činnost Mety, která se setrvale snaží na potřebnost služeb veřejnou správu upozorňovat.

Další nástroje, které se ukázaly jako funkční na všech úrovních veřejné správy, jsou podpora síťování a vytváření pracovních skupin. Ty představují prostor pro sdílení informací a zkušeností, plánování a propojování aktérů zapojených do problematiky. Zároveň se ukázalo, že pokud takovéto příležitosti nevytváří veřejná správa sama, má Meta tendenci

v tomto ohledu přebírat iniciativu a sama začíná tyto příležitosti pro spolupráci (platformy, kulaté stoly, pracovní skupiny) vytvářet.

Za určitý předpoklad rozvoje vztahů lze nepřímým způsobem označit i nové příležitosti pro financování. Zdroje z evropských fondů, omezují závislost Mety na veřejných zdrojích, a tedy na veřejné správě. Toto posílení nezávislosti umožňuje organizaci více se věnovat advokační činnosti a rozvoji služeb.

Práce ukázala že vztahy mezi státem a neziskovou organizací jsou mnohohrstevnaté a neziskové organizace v nich mohou zastávat různé funkce. Zároveň se na příkladu Meta o.p.s. ukázalo, že se tyto vztahy dynamicky vyvíjí a výrazný vliv zde má okolní kontext, na jehož tvorbě se podílí samotný stát (legislativa, financování, očekávání vůči neziskovému sektoru apod.). Výzkumy zaměřující se na vztahy státu a neziskové organizace jsou vhodné jako zdroj informací o charakteru a podobě těchto vztahů, zároveň i přispívají k mapování přetrvávajících bariér. Mohou být zprávou pro veřejnou správu o tom, jak je nutné změnit přístup, pokud chce rozvíjet spolupráci s neziskovými organizacemi, jak avizuje. Rovněž mohou být zdrojem dobré praxe a informací o tom, co se ze strany veřejné správy vůči neziskovým organizacím pro rozvoj vztahů osvědčuje a jaké nástroje mohou jeho rozvoj podněcovat. S ohledem na to, že v práci byla zohledněna hlavně perspektiva neziskové organizace, bylo by vhodné, aby se příští výzkumy zaměřily na perspektivu veřejné správy. Mimo jiné by mohly přispět k porozumění tomu, jaké bariéry spatřuje veřejná správa na straně neziskových organizací, a co se z jejího pohledu osvědčuje pro rozvoj vzájemných vztahů. Obecně lze konstatovat, na základě předchozí rešerše, že oblast vztahů mezi státem a neziskovými organizacemi není v České republice doposud příliš zmapována. Přitom právě z výše uvedených důvodů mohou být výzkumy těchto vztahů pro další rozvoj spolupráce velkým přínosem.

Nabízí se samozřejmě otázka, proč je pro neziskovou organizaci vůbec důležité formovat spolupráci se státem. Jako jeden z důvodů vyvstává pochopitelně oblast financování, stát a jeho veřejné zdroje představuje pro neziskové organizace důležitý zdroj finančních prostředků nezbytných pro jejich fungování. Jak se však ukázalo na příkladu Meta o.p.s. neziskové organizace se učí využívat i jiné zdroje financování a je možné, že do budoucna může začít docházet k slábnutí jejich závislosti na státním financování. Navíc jak bylo ukázáno, financování služeb představuje nejmírnější podobu spolupráce mezi státem a neziskovou organizací. Vyvstává tedy otázka, čím je tedy organizace motivována ve své snaze o prohlubování vztahů se státem nad rámec financování. Na základě výzkumu zde spatřuji dva hlavní důvody. Prvním z nich je, že spolupráce se státem je pro organizaci

nevyhnutelná, pokud chce dosáhnout změn ve veřejné politice státu. Nezisková organizace nedisponuje nástroji, jimiž by byla schopná překonávat systémové bariéry, které se týkají legislativy, financování či nároku občanů na služby apod. Tento základní rámec vytváří stát a jak bylo ukázáno, mohou v něm existovat bariéry ovlivňující možnost neziskové organizace poskytovat její služby. Pro organizaci je tak nezbytné navázání vztahu se státem, aby dosáhla potřebných změn v jeho veřejné politice, což činí prostřednictvím své advokační činnosti a lobbingu. Druhým důvodem je pak rozsah nabízených služeb. Navzdory veškerým snahám, neziskové organizace zpravidla nedisponují potřebnými kapacitami, jimiž by byly schopné zcela pokrýt poptávku po službě ze strany občanů. Jejich cílem je tedy dosažení implementaci potřebných služeb mezi státem zajišťované či podporované služby. Toho se organizace snaží dosáhnout prostřednictvím své inovační funkce. V jejím rámci organizace přichází s návrhy opatření či novými službami a snaží se dosáhnout jejich plošného zavedení.

Ukazuje se tedy, že i pokud se neziskové organizaci daří posilovat svou nezávislost na státu v oblasti financování, přetrvávají zde oblasti, v nichž je pro neziskovou organizaci nezbytné usilovat o rozvoj vztahů se státem, neboť je to předpokladem pro úspěšnou realizaci její vlastní činnosti a dosahování jejích cílů. Pro neziskové organizace tak zůstává formování vztahů se státem významným úkolem a zároveň výzvou.

5 PRAMENY A LITERATURA

Odborná literatura

Baxter, Pamela, Susan Jack. 2008. „Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers.“ *The Qualitative Report* 13 (4): 544–599.

Boris, Elizabeth T. 2006. „Nonprofit organizations in a democracy: varied roles and responsibilities.“ In Elizabeth Boris, Eugene C. Steuerle (eds.). *Nonprofits and government: Collaboration and conflict*. Washington, DC: Urban Institute Press, s. 1–35.

Bowen, Glenn A. 2009. „Document analysis as a qualitative research method.“ *Qualitative Research Journal* 9 (2): 27-40.

Brinkerhoff, Jennifer M. 2002. *Government-Nonprofit Partnership: A Defining Framework*. Washington DC: George Washington University.

Corden, Anne, Ray Sainsbury. 2006. *Using Verbatim Quotations in Reporting Qualitative Social Research: The views of research users*. Social Policy Research Unit: University of York.

Coston, Jennifer M. 1998. „A Model and Typology of Government - NGO Relationship“. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 27: 358–382.

Čermák, Daniel, Jana Vobecká. 2011. *Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib*. Praha: Sociologické nakladatelství SLON.

Černík, Jan, Ján Ičo, Jiří Kocourek, Petr Komers, Šárka Martínková, Kateřina Nováková, Eva Pechová, Phung Thi Phuong Hien, Ivo Vasiljev. 2006: *S vietnamskými dětmi na českých školách*. Praha: H&H.

DiMaggio, Paul J., Walter W. Powell. 1983. „The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.“ *American Sociological Review* 48 (2):147–160.

Esman, Milton J., Norman T. Uphoff. 1984. *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Feiock, Richard C., Simon A. Andrew. 2007. „Introduction: Understanding the Relationships Between Nonprofit Organizations and Local Governments“ *International Journal of Public Administration* 29 (10-11): 759–767.
- Flick, Uwe. 2006. *An Introduction to Qualitative Research*. London: Sage Publications.
- Frič, Pavol. 2000. *Neziskové organizace a ovlivňování veřejné politiky: Rozhovory o neziskovém sektoru II*. Praha: AGNES.
- Frič, Pavol. 2001. „Stát a neziskový sektor v ČR“. In Antoine Marés (ed.). *Vznikání demokratické praxe v České republice*. Cahiers du CEFRES: Centre Francais de Recherche en Sciences Sociales (CEFRES), s. 47–58.
- Frič, Pavol, Martin Bútora. 2005. „Role občanského sektoru ve veřejné politice“. In Martin Potůček (ed.). *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, s. 153–185.
- Galaskiewicz Joseph, Wolfgang Bielefeld. 2003. „The Behavior of Organizations“. In: Helmut K. Anheier, Avner Ben-Ner (eds.). *The Study of the Nonprofit Enterprise. Nonprofit and Civil Society Studies (An International Multidisciplinary Series)*. Boston, MA: Springer, s. 205–237.
- Hendl, Jan. 2005. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál.
- Hladká, Marie. 2009. „Participace neziskových organizací na tvorbě veřejných politik“. In Dagmar Špalková (ed.). *Bílá místa teorie a černé díry reform ve veřejném sektoru*. Brno: Masarykova univerzita.
- Honadle, George, Lauren Cooper. 1989. „Beyond Coordination and Control: An Interorganizational Approach to Structural Adjustment, Service Delivery, and Natural Resource Management“. *World Development* 17 (10): 1531–1541.
- Jetmar, Marek, Jaroslav Pilný, Jitka Peková. 2012. *Veřejný sektor – řízení a financování*. Praha: Wolters Kluwer.
- Kličníková, Michaela. 2016. *Vztahy státu a nestátních neziskových organizací v oblasti migrace ze třetích zemí v letech 2014 a 2015*. Nepublikovaná diplomová práce. Brno: FSS MU.

- Kolarič, Zinka. 1999. *The Non-profit Sector as a Service provider in Different Types of Welfare Systems*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- Kostecká, Yvona, Tomáš Kostecký, Jana Kohnová, Michaela Tomášová, Kateřina Pokorná, Kateřina Vojtíšková, Martin Šimon. 2013. *Žáci-cizinci v základních školách. Fakta, analýzy, diagnostika*. Praha: PedF UK.
- Kramer, Ralph. 1981. *Voluntary agencies in the welfare state*. Berkeley: University of California Press.
- Kramer, Ralph. 2000. „A Third Sector in the Third Millennium?“ *Voluntas*: 11:1–23.
- McLaughlin, Kate, Stephen Osborne. 2014. „Modelling the Challenge of Changing Institutional Relationships Between Government and the Voluntary Sector in the UK“. *Asian Journal of Public Administration* 25: 5-30.
- Miles, Matthew B., Michael A. Huberman. 1994. *Qualitative data analysis: An Expanded Source Book*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Najam, Adil. 2000. „The Four-C's of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementary, and Cooptation“. *Nonprofit Management and Leadership* 10 (4): 375–396.
- Neumayr, Michaela, Michal Meyer, Miroslav Pospíšil, Ulrike Schneider, Simona Škrabelová, Dana Trávníčková. 2007. *Nonprofits' function in old and new democracies—An integrative framework and empirical evidence for Austria and the Czech Republic*. Vienna: Institute for Social Policy.
- Ondrušek, Dušan a kol. 2000. *Čítanka pre pokročilé neziskové organizácie*. Bratislava: PDCS.
- Pospíšil, Miroslav, Vladimír Hyánek. 2010. „Country-specific situation of the nonprofit sector in the Czech republic“. *Working paper 2*. Brno: CVNS.
- Pospíšil, Miroslav, Michaela Neumayr, Simona Škrabelová, Ivan Malý, Michael Meyer, Ulrike Schneider. 2009. *Neziskové organizace a jejich funkce v demokratické společnosti*. Brno: Společnost pro studium neziskového sektoru.
- Pospíšilová, Tereza. 2005. *Oborové zastřešující organizace v občanském sektoru ČR. Zpráva z výzkumu*.

- Praha: Nadace rozvoje občanské společnosti a Fakulta humanitních studií UK.
- Pospíšilová, Tereza. 2015. *Zastřešující organizace v neziskovém sektoru v České republice: situace, témata a návrhy opatření*. Praha: Univerzita Karlova.
- Powell, Walter W., Rebecca Friedkin. 1987. „Organizational change in nonprofit organizations”. In Powell, Walter W. (ed.). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven, CT: Yale University Press, s. 180–192.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Radostný, Lukáš, Kristýna Titěrová, Petra Hlavničková, Dana Moree, Barbora Nosálová, Irena Brychnáčová. 2011. *Žáci s odlišným mateřským jazykem*. Praha: Meta o.s.
- Rymsza, Marek, Annette Zimmer. 2004. „Embeddedness of Nonprofit Organizations: Government-Nonprofit Relationships“. In Annette Zimmer, Eckhard Priller (eds.). *Future of Civil Society. Making Central European Nonprofit Organizations Work*. Opladen: VS Verlag, s. 169–197.
- Salamon, Lester M. 1995. *Partners in public service*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Salamon, Lester M. 2002. „Explaining Nonprofit Advocacy: An Exploratory Analysis“. *Working Paper Series*. Institute for Policy Studies: Center for Civil Society Studies.
- Salamon, Lester M., Helmut K. Anheier. 1996. *The emerging nonprofit sector: An overview*. Manchester: Manchester University Press.
- Salamon, Lester M., Helmut K. Anheier. 1998. „Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally“. *Voluntas* 9 (3): 213–248.
- Salamon, Lester M., Leslie C. Hems; Kathryn Chinnock. 2000. *The nonprofit sector: for what and for whom?*. Johns Hopkins University Institute for Policy Studies.
- Smith, Steven R., Kirstev A. Gronbjerg. 2006. „Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations“. In: W. Walter W. Powell, Richard. Steinberg (eds.). *The Non-Profit Sector. A Research Handbook. 2nd Edition*. New Haven and London: Yale University Press, s. 221–242.

- Škarabelová, Simona. 2015. *Príspevkové organizace jako konkurent nestátním neziskovým organizacím*. Brno: Centrum pro výzkum neziskového sektoru.
- Šojdrová, Michaela, Zonna Bařinková, Irena Borkovcová, Radek Dlouhý. 2014. *Rovný přístup ke vzdělávání v České republice: situace a doporučení*. Praha: Česká školní inspekce.
- Švařiček, Roman, Klára Šedřová a kol. 2007. *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách*. Praha: Portál.
- Titěrová, Kristýna, Lukáš Radostný, Zuzana Brumlichová, Klára Horáčková, Petra Vávrová. 2014. *Vzdělávání a začleňování žáků s odlišným mateřským jazykem – systémová doporučení*. Praha: Meta o.p.s.
- Yin, Robert K. 2009. *Case Study Research: Design and Methods*. 4rd ed. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Young, Dennis, R. 2000. „Alternative Model of Government – Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives“. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29 (1): 149–172.
- Varvažovská, Pavla. 2017. *Komparativní analýza spolupráce nestátních neziskových organizací a vybraných krajů*. Nepublikovaná disertační práce. Praha: PEF ČZU.
- Weisbrod, Burton A. 1977, *The Voluntary Nonprofit Sector: An Economic Analysis*. Lexington Books: Lexington.
- Winer, Michael, Karen Ray. 1997. *Collaboration handbook. Creating, Sustaining and Enjoying the Journey*. St.Paul: Amherst H. Wilder Foundation.
- Zimmer, Annette. 2006. „Comparing Nonprofit Embeddedness in the Nordic and East European Countries“. In Aila-Leena Matthies (ed.). *Nordic Civic Society Organisations and the Future of Welfare Services: A Model for Europe?*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers, s. 277–298.

Elektronické zdroje

Bachmann, Pavel. 2015. *Transparentnost a veřejná prospěšnost českých neziskových organizací* [online]. [cit. 6. 4. 2018]. Dostupné z:

<https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/studie_bachmann_pro_web.pdf>.

Centrum podpory inkluzivního vzdělávání. 2012. *Zpráva o stavu inkluzivního vzdělání v ČR* [online]. Praha: Centrum podpory inkluzivního vzdělávání [cit. 6. 9. 2017]. Dostupné z: <<http://www.cpiv.cz/images/zprava%20o%20stavu%20iv%202011%20gp.pdf>>.

Česká školní inspekce. 2015. *Vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem* [online]. [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <<http://www.csicr.cz/html/TZ2014-15-07/html5/index.html?&locale=CSY&pn=1>>.

Deverová, Lenka. 2015. *Studie pro Koncepti politiky vlády vůči nestátním neziskovým organizacím do roku 2020, týkající vývoje legislativy* [online]. [cit. 20. 3. 2018]. Dostupné z:

<https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/studie_deverova_legislativa_pro_web.pdf>.

Frič, Pavol. 2015. *Občanská společnost a definice NNO, vývoj, stav a trendy* [online]. [cit. 12. 2. 2018]. Dostupné z:

<http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/studie_fric_pro_web.pdf>.

Hájková, Vanda, Lucia Pastieriková, Marie Klusáčková, Olga Daskin, Pavel, Košák. 2014. *Analýza potřeb pedagogických pracovníků v oblasti inkluzivního vzdělávání* [online]. [cit. 18. 5. 2018]. Dostupné z: <<http://inkluzie.upol.cz/ebooks/analyza-potreb/analyza-potreb.pdf>>.

Kalousová, Pavlína. 2015. *Dárcovství a filantropie firem a individuálních dárců* [online]. [cit. 10. 3. 2018]. Dostupné z:

<https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/studie_kalousova_darcovstvi_pro_web.pdf>.

Ministerstvo pro místní rozvoj. 2012. *Analýza současného stavu systému regionální podpory a plánování ve veřejné správě*. [online]. [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z:

<<https://www.mmr.cz/getmedia/e144a829-c898-49c5-8c99-ada8bc073ac2/1-a1-analyza-regionalni-podpory.pdf>>.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. 2011. *Statistická ročenka školství 2010/2011 - výkonové ukazatele* [online]. [cit. 9. 2. 2018]. Dostupné z: <<http://toiler.uiv.cz/rocenka/rocenka.asp>>.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. 2016. *Statistická ročenka školství: výkonové ukazatele* [online]. [cit. 3. 1. 2018]. Dostupné z: <<http://toiler.uiv.cz/rocenka/rocenka.asp>>.

OECD. 2012. *Rovnost a kvalita ve vzdělávání: Podpora znevýhodněných žáků a škol* [online]. Praha: Česká školní inspekce. [cit. 29. 10. 2017]. Dostupné z: <<http://www.csicr.cz/Prave-menu/Mezinarodni-setreni/Prekonavani-skolniho-neuspechu-v-CR/Rovnost-a-kvalita-ve-vzdelavani-podpora-znevychodne>>.

PPM factum. 2014. *Analýza výuky na vybraných mateřských, základních a středních školách se zaměřením na projevy intolerance a diskriminace k cizincům, jejich kulturnímu zázemí a odlišnému náboženskému vyznání a návrh opatření ke zlepšení a opatření k dalšímu vzdělávání pedagogických pracovníků* [online]. [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: <http://cizinci.cz/repository/2687/file/VZ_anal%C3%BDza_M%C5%A0Z%C5%A0S%C5%A0_intolerance_14.pdf>.

Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. 2014. *Rozbor financování nestátních neziskových organizací z veřejných rozpočtů v roce 2012* [online]. [cit. 14. 4. 2018]. Dostupné z: <<https://www.vlada.cz/cz/ppov/rno/dokumenty/rozbor-financovani-nejstatnich-nejziskovych-organizaci-115248>>.

Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. 2016. *Rozbor financování nestátních neziskových organizací z veřejných rozpočtů v roce 2014* [cit. 14. 4. 2018]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/rno/dokumenty/rozbor_2014_material_pro_web.pdf>.

Tuček, Milan. 2017. *Důvěra k vybraným institucím veřejného života* [online]. [cit. 21. 1. 2018]. Dostupné z: <http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a4460/f9/po171127.pdf>.

USAID. 2015. *Index udržitelného rozvoje občanského sektoru v České republice za rok 2014* [online]. [cit. 13. 3. 2018]. Dostupné z: <<https://www.avpo.cz/wp-content/uploads/2015/07/INDEX-UDR%C5%BDITELN%C3%89HO-ROZVOJE-OB%C4%8CANSK%C3%89HO-SEKTORU-V-%C4%8CESK%C3%89-REPUBLICI-ZA-ROK-2014.pdf>>.

USAID. 2016. *Index udržitelného rozvoje občanského sektoru v České republice za rok 2015* [online]. [cit. 22. 3. 2018]. Dostupné z: <<https://www.avpo.cz/wp-content/uploads/2016/08/Zpr%C3%A1va-ROZVOJ-OB%C4%8CANSK%C3%89HO-SEKTORU-V-%C4%8CR-ZA-ROK-2015.pdf>>.

USAID. 2017. *Index udržitelného rozvoje občanského sektoru v České republice za rok 2016* [online]. [cit. 6. 4. 2018]. Dostupné z: <<https://www.avpo.cz/wp-content/uploads/2017/08/Zpr%C3%A1va-o-stavu-udr%C5%BEiteln%C3%A9ho-rozvoje-ob%C4%8Dansk%C3%A9ho-sektoru-v-%C4%8CR-za-rok-2016.pdf>>.

Vajdová, Tereza. 2004. *Zpráva o neziskovém sektoru v České republice* [online]. [cit. 24. 4. 2017]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/rmno/dokumenty/zprava_o_neziskovem_sektoru.pdf>.

Analyzované dokumenty

Česká odborná společnost pro inkluzivní vzdělávání. 2014. *Výroční zpráva 2013*. [online]. [cit. 25. 5. 2018]. Dostupné z: <<https://www.dropbox.com/s/x8zcqwq7qb8b9qr/V%C3%9DRO%C4%8CN%C3%8D%20ZPR%C3%81VA%20ZA%20ROK%202013.docx?dl=0>>.

Hlavní město Praha. 2011. *Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy Hl. m. Praha 2012–2016* [online]. [cit. 30. 3. 2018]. Dostupné z: <http://skoly.praha.eu/87130_Dlouhodoby-zamer-vzdelavani-a-rozvoje-vzdelavaci-soustavy-hlavniho-mesta-Prahy-2012-2016>.

Hlavní město Praha. 2014. *Koncepce hl. m. Prahy pro oblast integrace cizinců* [online]. [cit. 28. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.praha.eu/public/1e/ad/85/2181317_660642_Koncepce_HMP_pro_oblast_integrace_cizincu.pdf>.

Integrační centrum Praha. 2012a. *Zápis z 1. jednání poradní platformy 18. 9. 2012* [online]. [cit. 29. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.icpraha.com/wp-content/uploads/2016/04/Zapis_z_1.platformy.docx>.

Integrační centrum Praha. 2012b. *Zápis z 2. jednání poradní platformy 6. 11. 2012* [online]. [cit. 28. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.icpraha.com/wp-content/uploads/2016/04/Zapis_z_2.platformy.docx>.

Integrační centrum Praha. 2013. *Zápis z 9. jednání poradní platformy 15. 10. 2013* [online]. [cit. 29. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.icpraha.com/wp-content/uploads/2016/04/Zapis_z_9.platformy.docx>.

Integrační centrum Praha. 2014. *Výroční zpráva za období 2012–2013* [online]. [cit. 27. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.icpraha.com/theme/Icp/files/Vyrocka_ICP_2012.pdf>.

Integrační centrum Praha. 2015a. *Zápis z 15. jednání poradní platformy 10. 3. 2015* [online]. [cit. 26. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.icpraha.com/wp-content/uploads/2016/04/Zapis_z_15.platformy.docx>.

Integrační centrum Praha. 2015b. *Zápis z 18. jednání poradní platformy 8. 12. 2015* [online]. [cit. 27. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.icpraha.com/wp-content/uploads/2016/04/Zapis_z_18.platformy.docx>.

Integrační centrum Praha. 2015c. *Akční plán Koncepce hl. m. Prahy pro oblast integrace cizinců na rok 2016* [online]. [cit. 29. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.icpraha.com/wp-content/uploads/2016/04/Priloha_c1_k_usneseni_Rady_HMP_2016.pdf>.

Integrační centrum Praha. 2015d. *Manuál výuky českého jazyka pro cizince* [online]. [cit. 4. 1. 2018]. Dostupné z: <http://www.icpraha.com/theme/Icp/files/Manual_lektori_ICP.pdf>.

Integrační centrum Praha. 2017. *Zápis z 25. jednání poradní platformy 6. 4. 2017* [online]. [cit. 27. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.icpraha.com/wp-content/uploads/2017/05/Zapis_z_25._platformy.docx>.

Integrační centrum Praha. 2018. *Výroční zpráva za období 2016–2017* [online]. [cit. 26. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.icpraha.com/wp-content/uploads/2016/04/ICP_Vyrocní_zprava2017_final.pdf>.

Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty. 2011. *Výroční zpráva 2010*. [online]. [cit. 5. 12. 2017]. Dostupné z: <<http://www.migracnikonsorcium.cz/wp-content/uploads/2017/04/vyrocní-zprava-za-rok-2010-201108231340536.doc>>.

- Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty. 2015. *Migrační manifest nevládních organizací pracujících s migranty v České republice*. [online]. [cit. 10. 3. 2018]. Dostupné z: <<http://www.migracnikonsorcium.cz/wp-content/uploads/2017/07/migracni-manifest-cz-web-srpen2016.pdf>>.
- Meta. 2007a. *Bariéry a potřeby mladých migrantů: Závěrečná zpráva z průzkumu bariér a potřeb mladých migrantů v jejich přístupu ke vzdělání*. [online]. [cit. 14. 11. 2017]. Dostupné z: <http://www.meta-os.cz/UserFiles/doc/Vyzkumna_zprava_PIC.pdf>.
- Meta. 2007b. *Výroční zpráva 2006* [online]. [cit. 12. 1. 2018]. Dostupné z: <<http://www.meta-ops.cz/sites/default/files/2006.pdf>>.
- Meta. 2008. *Výroční zpráva 2007* [online]. [cit. 4. 1. 2018]. Dostupné z: <<http://www.meta-ops.cz/sites/default/files/2007.pdf>>.
- Meta. 2009. *Výroční zpráva 2008* [online]. [cit. 15. 1. 2018]. Dostupné z: <<http://www.meta-ops.cz/sites/default/files/2008.pdf>>.
- Meta. 2010. *Výroční zpráva 2009* [online]. [cit. 3. 2. 2018]. Dostupné z: <<http://www.meta-ops.cz/sites/default/files/2009.pdf>>.
- Meta. 2011. *Výroční zpráva 2010* [online]. [cit. 4. 1. 2018]. Dostupné z: <<http://www.meta-ops.cz/sites/default/files/2010.pdf>>.
- Meta. 2012. *Výroční zpráva 2011* [online]. [cit. 14. 1. 2018]. Dostupné z: <<http://www.meta-ops.cz/sites/default/files/2011.pdf>>.
- Meta. 2013a. *Výroční zpráva 2012* [online]. [cit. 14. 1. 2018]. Dostupné z: <<http://www.meta-ops.cz/sites/default/files/2012.pdf>>.
- Meta. 2013b. *Zpráva o prvním setkání meziresortní platformy zaměřené na téma vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem* [online]. [cit. 10. 10. 2017]. Dostupné z: <http://www.meta-ops.cz/sites/default/files/zapis_platforma_omj_31_10_20131.pdf>.
- Meta. 2014a. *Výroční zpráva 2013* [online]. [cit. 4. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.meta-ops.cz/sites/default/files/vz_2013_final_na_web_0.pdf>.

- Meta. 2014b. *Zápis z expertní pracovní skupiny Čeština jako druhý jazyk* [online]. [cit. 6. 10. 2017]. Dostupné z: <http://www.meta-ops.cz/sites/default/files/eps_cjdj_22_1_2014_zapis2.pdf>.
- Meta. 2014c. *Zápis z 2. setkání meziřesortní platformy zaměřené na téma vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem 4. 2. 2014* [online]. [cit. 2. 10. 2017]. Dostupné z: <http://www.meta-ops.cz/sites/default/files/zapis_2_setkani_platformy.pdf>.
- Meta. 2014d. *Zápis z expertní pracovní skupiny na financování jazykové přípravy 16. 1. 2014* [online]. [cit. 16. 10. 2017]. Dostupné z: <http://www.meta-ops.cz/sites/default/files/eps_financovani_16.1.2014_zapis.pdf>.
- Meta. 2014e. *Zápis z expertní pracovní skupiny na sociální poradenství 14. 1. 2014* [online]. [cit. 18. 10. 2017]. Dostupné z: <http://www.meta-ops.cz/sites/default/files/eps_soc_poradenstvi_14.1.2014_zapis.pdf>.
- Meta. 2015a. *Výroční zpráva 2014* [online]. [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: <http://www.meta-ops.cz/sites/default/files/vz_meta_2014_web.pdf>.
- Meta. 2015b. *Souhrnné informace o realizovaném projektu* [online]. [cit. 12. 11. 2017]. Dostupné z: <http://www.meta-ops.cz/sites/default/files/souhrnna_informace_o_projektu.pdf>.
- Meta. 2015c. *Projekt Češtinou k inkluzi. Žádost o podporu* [online]. [cit. 30. 4. 2018]. Dostupné z: <https://smlouvy.gov.cz/smlouva/soubor/678821/P%C5%99%C3%ADloha%20%C4%8D.%201_%C5%BD%C3%A1dost%20o%20podporu.pdf>.
- Meta. 2015d. *Seriál regionálních kulatých stolů věnovaných tématu vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem* [online]. [cit. 3. 4. 2018]. Dostupné z: <<http://www.meta-ops.cz/sites/default/files/zapis.pdf>>.
- Meta. 2015e. *Komunitní poradenství v oblasti vzdělávání cizinců pro Prahu 12.* [online]. [cit. 14. 1. 2018]. Dostupné z: <<http://zs-smolkova.cz/wp-content/uploads/2016/08/meta.pdf>>.
- Meta. 2016a. *Výroční zpráva 2015* [online]. [cit. 11. 11. 2017]. Dostupné z: <http://www.meta-ops.cz/sites/default/files/vz_meta_2015_web.pdf>.

Meta. 2016b. *Počet dětí cizinců v Plzeňském kraji*. Interní dokument organizace.

Meta. 2016c. *Jak je to s novelou školského zákona aneb podpora žáků s odlišným mateřským jazykem v praxi* [online]. [cit. 19. 1. 2018]. Dostupné z: <www.msmt.cz/file/39572_1_1/>.

Meta. 2017a. *Výroční zpráva 2016* [online]. [cit. 19. 1. 2018]. Dostupné z: <http://www.meta-ops.cz/sites/default/files/meta_vyrocní_zprava_za_rok_2016.pdf>.

Meta. 2017b. *Zápis z pracovního setkání 23. 10. 2017*. Nepublikovaný text.

Meta. 2017c. *Zápis z pracovního setkání k reflexi uplynulého roku od zavedení novely školského zákona 13. 11. 2017*. Nepublikovaný text.

Meta. 2018. *Program na podporu pedagogických pracovníků při práci s žáky cizinci VIII*. [online]. [cit. 24. 1. 2018]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/soubor/prezentace-meta-amif-pdf.aspx>>.

Městská část Praha 12. 2013a. *Závěrečná zpráva projektu Integrace cizinců ze zemí mimo EU se specifickým zaměřením na integraci dětí a mládeže v městské části Praha 12 v roce 2012* [online]. [cit. 3. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.praha12.cz/assets/File.ashx?id_org=80112&id_dokumenty=26952%20

Městská část Praha 12. 2013b. *Zpráva o činnosti základních škol a mateřských škol zřizovaných městské části Praha 12 za školní rok 2012/2013* [online]. [cit. 2. 3. 2018]. Dostupné z: <https://www.praha12.cz/assets/File.ashx?id_org=80112&id_dokumenty=32778>.

Městská část Praha 12. 2015a. *Závěrečná zpráva projektu Integrace cizinců ze zemí mimo EU se specifickým zaměřením na integraci dětí a mládeže v městské části Praha 12 v roce 2014* [online]. [cit. 3. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.inkluzivniskola.cz/sites/default/files/uploaded/zprava_mc_p12.pdf>

Městská část Praha 12. 2015b. *Zpráva o činnosti základních škol a mateřských škol zřizovaných městskou částí Praha 12 za školní rok 2014/2015* [online]. [cit. 2. 3. 2018]. Dostupné z: <https://www.praha12.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=80112&id_dokumenty=47104>.

Místní akční plán rozvoje vzdělávání v Praze 12. 2016. *Místní akční plán rozvoje vzdělávání ve správním obvodu Praha 12* [online]. [cit. 29. 11. 2017]. Dostupné z: <<http://www.mappraha12.cz/wp-content/uploads/2018/03/Anal%C3%BDza-MAP.doc>>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2011. *Sociální tlumočení ve styku s cizinci*. [online]. [cit. 26. 5. 2018]. Dostupné z: <<https://www.mpsv.cz/files/clanky/22023/Methodika.pdf>>.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. 2010. *Národní akční plán inkluzivního vzdělávání – přípravná fáze* [online]. [cit. 18. 1. 2018]. Dostupné z: <https://www.dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/napiv.pdf>.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. 2014. *Začleňování žáků-cizinců do českých škol podle současné legislativy*. [online]. [cit. 2. 12. 2017]. Dostupné z: <cizinci.nidv.cz/wp-content/uploads/2016/10/2.-Zaclenovani-podle-legislativy-1.ppt>.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. 2015. *Postupy zpracování místních akčních plánů* [online]. [cit. 19. 1. 2018]. Dostupné z: <http://www.msmt.cz/uploads/OP_VVV/Vyzva_MAP/Priloha_2_Postupy_MAP.pdf>.

Ministerstvo vnitra. 2015a. *Aktualizovaná „Koncepce integrace cizinců - Ve vzájemném respektu“ a Postup při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců v roce 2016* [online]. [cit. 9. 5. 2018]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/ViewFile.aspx?docid=21973681>>.

Ministerstvo vnitra. 2015b. *Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců na území České republiky* [online]. [cit. 9. 2. 2018]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/migrace/soubor/analyza-aktualni-situace-v-oblasti-integrace-cizincu-pdf.aspx>>.

Prouzová, Zuzana, Marie Hladká, Martin Křivánek, Ivan Malý, Miroslav Pospíšil, Eliška Pudová, Vít Šelešovský. 2008. *Efektivita služeb poskytovaných nestátními neziskovými organizacemi v oblasti integrace cizinců*. Brno: Centrum pro výzkum neziskového sektoru.

Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. 2015. *Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím pro léta 2015–2020* [online]. [cit. 1. 3. 2018]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/statni_politika.pdf>.

Sociofactor. 2016. *Potřeby žáků s odlišným mateřským jazykem ve školách zřizovaných městskou částí Praha 12*. [online]. [cit. 1. 4. 2018]. Dostupné z: <https://www.praha12.cz/assets/File.ashx?id_org=80112&id_dokumenty=52585>.

Sýkora, Luděk, Tomáš Brabec, Klára Fiedlerová, Zuzana Medvecká, Marek Čaněk. 2015. *Analyza cizinců v městské části Praha 4*. [online]. [cit. 4. 4. 2018]. Dostupné z: <<http://www.praha4.cz/file/ffx21/Analyza-cizincu-v-mestske-casti-Praha-4-2015.pdf>>.

Titěrová, Kristýna, Martin Šimáček, Lucie Soukupová. 2018. *Co přinesla novela školského zákona v inkluzi žáků s odlišným mateřským jazykem* [online]. [cit. 27. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.metaops.cz/sites/default/files/co_prinesla_novela_sz.pdf>.

Titěrová, Kristýna. 2016. *Podpora vzdělávání dětí a žáků s odlišným mateřským jazykem v souladu s novelou legislativy platnou od 1. 9. 2016* [online]. [cit. 5. 9. 2017]. Dostupné z: <http://www.inkluzivniskola.cz/sites/default/files/uploaded/podpora_vzdelavani_zomj_-_zmena_legislativy_2016.pdf>.

Zákony

Sdělení č. 104/1991 Sb. federálního ministerstva zahraničních věcí o Úmluvě o právech dítěte

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

Vyhláška č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných

Vyhláška č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky

Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání

Webové stránky

Adresář organizací a institucí. [online]. [cit. 24. 6. 2018]. Dostupné z:

<<http://cizinci.cz/cs/1934-adresar-organizaci-a-instituci>>.

Dopis odstupujících členů NAPIV předsedovi vlády a Ministerstvu školství [online]. [cit.

18. 12. 2017]. Dostupné z:

<http://www.inkluzivniskola.cz/sites/default/files/uploaded/dopis_odstupujicich_clenu_na_piv_predsedovi_vlady_a_ministru_skolstvi_25_5_2011.pdf>.

Hlavní město podpoří výuku češtiny pro žáky s odlišným mateřským jazykem [online]. [cit.

15. 1. 2018]. Dostupné z:

<http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/zivot_v_praze/skolstvi/hlavni_mesto_podpori_vyuku_cestiny_pro.html>.

Hlavní město zajistí intenzivní a bezplatné kurzy češtiny pro žáky s odlišným mateřským jazykem [online]. [cit. 3. 1. 2018]. Dostupné

z:<http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/tiskovy_servis/tiskove_zpravy/hlavni_mesto_zajisti_intenzivni_a.html>.

Informace o možnosti podpory pedagogických pracovníků pracujících s dětmi, žáky-cizinci v mateřských, základních a středních školách prostřednictvím krajských center podpory při krajských pracovištích Národního institutu pro další vzdělávání (NIDV) [online]. [cit. 19.

3. 2018]. Dostupné z: <www.msmt.cz/file/39256_1_1/>.

Integrace cizinců [online]. [cit. 18. 3. 2018]. Dostupné z:

<<http://www.mvcr.cz/migrace/clanek/integrace-cizincu.aspx?q=Y2hudW09Mw%3D%3D>>.

Integrace cizinců [online]. [cit. 10. 4. 2018]. Dostupné z: <<https://www.mpsv.cz/cs/1278>>.

Integrace cizinců v ČR [online]. [cit. 18. 2. 2018]. Dostupné z:

<<http://www.inkluzivniskola.cz/integrace-cizincu-v-cr>>.

K čerpání dotací Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy spolky podle nového občanského zákoníku. [online]. [cit. 30. 11. 2017]. Dostupné z:

<<http://www.msmt.cz/vzdelavani/socialni-programy/k-cerpani-dotaci-msmt-spolky-podle-noveho-obcanskeho>>.

Koncepce a strategie [online]. [cit. 18. 12. 2017]. Dostupné z: <<http://www.meta-ops.cz/koncepce-a-strategie>>.

Konference a kulaté stoly [online]. [cit. 4. 3. 2018]. Dostupné z: <<http://www.meta-ops.cz/node/330>>.

Kurzy [online]. [cit. 14. 3. 2018]. Dostupné z: <<https://www.varianty.cz/kurz>>.

Mapa institucionálního prostředí [online]. [cit. 19. 1. 2018]. Dostupné z: <http://www.meta-ops.cz/sites/default/files/mapa_institucionalniho_prostredi.pdf>.

Nabídka služeb [online]. [cit. 14. 3. 2018]. Dostupné z: <<http://www.inbaze.cz/nabidka-sluzeb-pro-skoly-a-skolky/>>.

O nás [online]. [cit. 25. 11. 2017]. Dostupné z: <<https://cosiv.cz/cs/o-nas/>>.

O projektu [online]. [cit. 9. 3. 2018]. Dostupné z: <<http://cizinci.nidv.cz/o-projektu>>.

Odchod expertů z NAPIV [online]. [cit. 19. 12. 2017]. Dostupné z: <<http://www.inkluzivniskola.cz/content/odchod-expertu-z-napiv>>

Působení v regionech [online]. [cit. 23. 2. 2018]. Dostupné z: <<http://www.meta-ops.cz/pusobeni-v-regionech>>.

Projekty [online]. [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: <<http://www.meta-ops.cz/projekty>>.

Projekty Integrovaného centra Praha [online]. [cit. 6. 4. 2018]. Dostupné z: <<http://www.icpraha.com/projekty/>>.

Přehled projektů obcí v roce 2015 [online]. [cit. 4. 3. 2018]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/migrace/clanek/seznam-podporených-projektu-obci-na-podporu-integrace-cizincu.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>>.

Přehled projektů obcí v roce 2016 [online]. [cit. 4. 3. 2018]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/migrace/clanek/seznam-podporených-projektu-obci-na-podporu-integrace-cizincu.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>>.

Přehled projektů obcí v roce 2017 [online]. [cit. 4. 3. 2018]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/migrace/clanek/seznam-podporených-projektu-obci-na-podporu-integrace-cizincu.aspx>>.

Semináře na objednávku [online]. [cit. 8. 3. 2018]. Dostupné z: <<http://www.meta-ops.cz/seminare-na-objednavku>>.

Služby pro instituce a veřejnost [online]. [cit. 14. 3. 2018]. Dostupné z:
<<http://www.icpraha.com/pro-instituce-a-verejnost/>>.

Služby pro školy [online]. [cit. 14. 3. 2018]. Dostupné z: <<http://p-p-i.cz/vzdelavani/sluzby-pro-skoly/>>.

Spolupráce s obcemi [online]. [cit. 9. 2. 2018]. Dostupné z: <<http://www.meta-ops.cz/spoluprace-s-obcemi>>.

Výroční zprávy. [online]. [cit. 5. 1. 2018]. Dostupné z:
<<http://www.migracnikonsorciium.cz/cs/kdo-jsme/vyrocnizpravy/>>.