

Univerzita Karlova v Praze  
Fakulta humanitních studií

**Střechové organizace a asociace v občanském sektoru na  
celorepublikové úrovni**

**- Střešní organizace ve vztahu k veřejné správě-**

Bakalářská práce

Vypracoval: Jan Havlíček

Vedoucí diplomové práce: doc. Ing. Marie Dohnalová, Csc.

Praha 2008

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně a s použitím literatury uvedené v seznamu literatury.“

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

Chtěl bych poděkovat především vedoucí mé práce a tutorce doc. Ing. Marii Dohnalové CSc., která mě po celou dobu studia i během psaní této práce podporovala i když jsem si to často ani nezasloužil. Kdyby nebylo její časté pomoci možná bych žádnou bakalářskou práci nikdy nenapsal.

A taky děkuji své rodině a kamarádům, protože je mám rád.

## Obsah:

Abstrakt.....	4
1. Úvod.....	5
1.1. Vymezení tématu.....	5
1.2. Metodologie.....	5
2. Teorie.....	5
2.1. Oborové zastřešující organizace.....	6
2.1.1. Rozdíly mezi zastřešujícími subjekty.....	6
2.1.2. Definice oborových střech.....	8
2.1.3. Cíle a funkce oborových střech.....	10
2.1.4. Stav střešních organizací na našem území.....	17
2.1.5. Fungování střech – komunikace a rozhodování.....	19
2.1.6. Problémy a nevýhody oborových střech.....	20
3. Střešní organizace a veřejná správa.....	23
3.1. Definice veřejné správy a politiky.....	23
3.2. Politika veřejné správy vůči neziskovému sektoru v ČR a její nedostatky.....	25
3.3. Spolupráce veřejné správy a NNO.....	26
3.3.1. Princip partnerství.....	26
3.4. Střešní organizace jako partner veřejné správy.....	29
4. Empirická část.....	31
4.1. Metodologie.....	31
4.2. Popis zkoumané střešní organizace.....	33
4.3. Analýza dotazníkového šetření.....	35
4.3.1. Důvody pro zapojení do střešní organizace.....	35
4.3.2. Výhody či nevýhody členství ve střešní organizaci.....	35
4.3.3. Příklady kontaktu členů střešní organizace s veřejnou správou.....	36
4.3.4. Spolupráce NNO s veřejnou správou.....	36
4.3.5. Vliv členství ve střešní organizaci při kontaktu s veřejnou správou.....	37
4.3.6. ČAS jako zástupce svých členů při jednání s veřejnou správou.....	37
4.4. Zhodnocení analýzy.....	37
4.4.1. Ověření hypotéz.....	38
5. Závěr.....	39
6. Literatura.....	40
7. Přílohy.....	42
7.1. Seznam členských organizací ČAS.....	42
7.2. Dotazník pro členské organizace ČAS.....	44

## **Abstrakt**

Cílem této práce je kvalitativně popsat vztah zastřešujících organizací v neziskovém sektoru ČR a veřejné správy. V teoretické části je definován pojem střešních organizací, jejich funkce, přínosy a problémy. Dále je definován pojem veřejná správa a její vztah k neziskovému sektoru, speciálně k jeho zastřešujícím institucím. Výzkum je zaměřen na to jaký přínos má členství v konkrétní střešní organizaci pro NNO a jak toto členství ovlivňuje kontakt s veřejnou správou. Závěr pak shrnuje získané poznatky.

## **1. Úvod**

Neziskový sektor v České republice urazil od svého znovuzrození po pádu komunistického režimu dlouhou cestu. Nebyla to cesta jednoduchá a stále ho ještě hodně práce čeká.

Pro všechny jednotky neziskového sektoru jsou vztahy s veřejnou správou klíčové pro jejich každodenní fungování. Stejně jako neziskový sektor i veřejná správa se neustále vyvíjí. Vyvíjí se i vztah veřejné správy k neziskovému sektoru a neziskovým organizacím jako k zástupci hlasu veřejnosti.

Státní politika vůči neziskovému sektoru prodělala od pádu komunistického režimu několik výrazných změn. Od vstřícné politiky spojené s počátky budování demokratického státu, přes období nedůvěry a rezervovanosti v období vlády Václava Klause až po nastartování nové etapy spolupráce spojené se vstupem České republiky do Evropské unie.

Jak upozorňuje řada autorů, zabývající se neziskovým sektorem, je nedostatečné ovlivňování veřejné politiky jedním z klíčových problémů, se kterým se neziskový sektor u nás potýká. Je zapotřebí především pevná fungující infrastruktura a co největší zasíťování neziskových napříč celým sektorem, aby tím bylo dosaženo legitimního postavení neziskového sektoru jako partnera veřejné správy.

Střešní organizace jsou v tomto procesu důležitým aktérem, který se díky legitimitě získané od svých členů, může stát důstojným partnerem zástupců veřejné správy a snažit se tak o pozitivní změny jak ve svém oboru nebo oblasti zájmu, tak i v celém neziskovém sektoru.

### **1.1. Vymezení tématu**

Tématem této práce je kvalitativně popsat střešní organizace a veřejnou správu v České republice a jejich vzájemné vztahy. Práce se snaží zjistit nakolik se mění vztah státní správy k neziskové organizaci, která je svým charakterem organizací zastřešující, oproti organizacím jednotlivým. Dále zkoumá změny v přístupu veřejné správy ke členským organizacím střešní organizace a vůbec téma neziskových organizací, které se rozhodly do střešní organizace začlenit.

## 2. Teorie

Teoretická část práce je kompilát dosavadních poznatků z oblasti zastřešujících organizací složený z dostupné domácí a z části i zahraniční literatury. Z této teorie vyháží i závěrečný výzkum.

### 2.1. Oborové zastřešující organizace

V této kapitole se zaměřím na teoretické vymezení oblasti zastřešujících organizací. Definování termínů a popis fungování tohoto typu organizací poslouží jako teoretický základ celé práce.

#### 2.1.1. Rozdíly mezi zastřešujícími subjekty

Definice zastřešujících organizací nemá v České republice ucelenou podobu. Existují různé přístupy a odlišná označení. „Ve výzkumech tzv. infrastruktury neziskového sektoru (, učít se, navazovat kontakty a vztahy (Pospíšilová, 2005: 7).

*Střecha* je formálnější než *síť*, jedná už se o formalizovanou organizaci. Střecha má členské organizace a poskytuje jim služby.

*Zdrojové centrum* kam patří *síť* a *střecha*) si autoři stěžují na obtížnost nebo dokonce nemožnost vytvořit jasnou definici a oblast síťování označují za amorfni a složitou. (Pospíšilová, 2005: 7).“

Při označování subjektů vykonávajících zastřešující aktivity se v praxi používá několik termínů. Při nejrozsáhlejší výzkumu zastřešujících organizací, který vedla Tereza Pospíšilová (Pospíšilová 2005), byly zkoumáno používání těchto termínů při průzkumu internetových odkazů. Z průzkumu vyšly tři nejpoužívanější pojmy pro dlouhodobou spolupráci nestátních neziskových organizací a to *síť*, *střecha* a *zdrojové centrum*.

*Síť* znamená v terminologii nevládních organizací horizontální, ne striktně formální subjekt, který sice může mít statut i vlastní členy, ale stejně tak může *síť* být i prostý adresář e-mailových adres. Cílem *sítě* je vyměňovat si informace, které se jako termín z uvedené trojice vyskytovalo nejméně, má podle Pospíšilové odbornější charakter. Jde o organizace, které poskytují především technickou, odbornou a informační podporu širšímu okruhu neziskového sektoru a nejsou primárně organizované na členském principu.

Jiné odborné publikace termín *sítě* a *síť* nerozlišují. „Publikace *Definice neziskového sektoru* (Škarabelová, 2005) oba termíny volně zaměňuje. Objevují se i jiné termíny, např. *koalice* (Spiralis, 2004) či *asociace*, který často využívají samotné *sítě*<sup>1</sup>.“ (Kadlecová,2007:11)

Pojem *síť* se v terminologii NO vyskytuje nejčastěji což je, jak bylo uvedeno výše, důsledkem že má většinou volnější formu, ale také, že se častěji nejedná jen o subjekt sdružující převážně neziskové organizace s podobným zaměřením, ale často se pod *sítí* skrývá široké spektrum NNO i jiných subjektů. V praxi je to patrné především v regionech, kde „koncem 90. let byla hlavním důvodem pro vznik těchto regionálních *síť*ovacích aktivit snaha o zapojení při vytváření podmínek pro přijetí finanční pomoci ze strukturálních fondů Evropské unie a jednak v rámci vytváření regionální politiky samotné v souvislosti s chystanou krajskou samosprávou. Nevládní organizace si uvědomily význam probíhajících aktivit a na některých místech se i úspěšně zapojily. V souvislosti s tím, ale byla nastolena otázka reprezentativnosti zástupců NNO a rozběhly se první *síť*ovací aktivity.

„Příkladem regionálních *sítí* může být *Asociace nestátních neziskových organizací Jihomoravského kraje BANNO*. Činnost regionálních *sítí* se soustřeďuje na podporu organizací v určitém regionu a vyjednávání s místní samosprávou. Cílem BANNO je: napomáhat rozvoji občanské společnosti; společný postup při jednání s orgány státní správy i místní samosprávy, legislativními orgány a zástupci politických stran; koordinovat společné zájmy v oblasti finanční, legislativní i informační, prohloubit vzájemnou informovanost mezi členy *Asociace* a koordinovat jejich aktivity; vybudovat informační a poradenský servis pro NNO v Jihomoravském kraji; společná prezentace vůči veřejnosti a podnikatelskému sektoru (Kadlecová. 2007:12).“

Dohnalová (2004: 84 – 85) představuje další hlediska dělení zastřešujících organizací. Vedle již zmíněného dělení na regionální a oborové lze tyto subjekty členit také podle typu členství a stupně formalizace. Dělení podle typu členství bere v úvahu, jestli organizace sdružují pouze nestátní neziskové organizace nebo i další subjekty převážně z veřejné správy,

---

<sup>1</sup> Existující oborové *sítě*, které se označují jako *asociace*: *Asociace informačních poradenských středisek*, *Asociace národnostních sdružení*, *Asociace občanských poraden*, *Asociace organizací neslyšících, nedoslýchavých a jejich přátel*, *Asociace poraden pro zdravotně postižené*, *asociace pro podporu rozvoje Informačních center pro mládež v ČR*, *Asociace pro rovné příležitosti*, *Asociace spotřebitelských organizací*, *Asociace školních sportovních klubů*, *Asociace tělovýchovných jednot a sportovních klubů české republiky*, *Česká asociace pro psychické zdraví*, *Česká asociace Sport pro všechny*, *Česká asociace streetwork* (Pospíšilová, 2005).



případně i fyzické osoby. Dalším hlediskem může být stupeň formalizace. Spolupráce může fungovat pouze v podobě pracovních skupin nebo může být síť zcela formalizovaná v podobě občanského sdružení nebo zájmového sdružení právnických osob. „Neformální spolupráce nevyžaduje formální stvrzení členství a umožňuje volnější spolupráci odrážející míru zájmu na jednotlivých tématech, obvykle nejrůznějších partnerů (Dohnalová, 2004: 85).“ Formalizace je obvyklá hlavně v případě existence dlouhodobé koncepce spolupráce.

### 2.1.2. Definice oborových střech

Obecně jsou tedy nejvíce používané termíny síť a střecha. V této práci budu nejvíce pracovat s termínem *zastřešující organizace* či *střecha*<sup>2</sup>. Chtěl bych se především zaměřit na funkci střech jako zástupců či prostředníků svých členských organizací ve vztahu k veřejné správě. Chtěl bych se tímto také držet terminologie, které ve svém výzkumu uvádí Tereza Pospíšilová.

U oborových střech se jedná o spolupráci organizací na základě společného tématu. Pospíšilová (2005: 7) definuje oborové střechy takto: „Oborové zastřešování z definice vzniká kolem jasného obsahového tématu nebo sféry společných činností...“ Ve svém výzkumu Pospíšilová (2005: 9) definovala oborovou střechu následovně:

- Střecha je nezisková nevládní organizace.
- Střecha nemusí mít žádnou právní formu, nicméně obvykle má právní formu občanského sdružení.
- Střecha je sdružení organizací (členských organizací), nikoli jen jednotlivců (fyzických osob) a obvykle to jasně deklaruje ve stanovách nebo jiném dokumentu vyjadřujícím její poslání.
- Střecha sdružuje především nevládní neziskové organizace a mezi členy nepřevládají státní nebo podnikatelské subjekty.
- Organizace, sdružené pod jednou střechou, musí být autonomní, nikoli organizační složky nebo pobočky založené střechou.
- Oborová střecha sdružuje primárně na základě společného oboru (např. životní prostředí, děti a mládež, sport) nebo tématu (např. dobrovolnictví).

---

<sup>2</sup> U jiných autorů je u přímých citací ponechán původní termín, i když se liší od terminologie této práce, u nepřímých citací je používán termín střecha či zastřešující organizace.

Dalším autorem definující pojem oborových střech byla Jana Zahradníčková (2005). Ve své magisterské práci se rozhodla pro termín oborová síť a definuje ji takto:

- Oborová síť je postavená na dlouhodobé spolupráci na sobě vzájemně nezávislých nestátních neziskových organizací.
- Tato spolupráce je určitým způsobem formalizovaná – síť nemusí být právnickou osobou, ale existuje společný závazný dokument, ke kterému se hlásí všichni členové, a který stanovuje pravidla spolupráce.
- Oborová síť sdružuje právnické, případně i fyzické osoby, (převážně) neziskového charakteru.
- Pojítkem spolupráce členů oborové sítě je společný předmět zájmu v oboru činnosti, ve kterém působí.
- Oborová síť působí většinou celostátně, v ojedinělých případech může působit omezeně ve specifickém regionu České republiky (Zahradníčková, 2005: 11)“.

Vedle *regionálních sítí a oborových střech* lze definovat i *oborové zastřešování v regionech*, tedy organizace, které se zabývají společným tématem a spojily se v určitém regionu, aby toto téma prosazovaly. Zahradníčková (2005) řadí tento typ organizací k oborovým střechám, ale tyto organizace fungují trochu jiným způsobem a jejich cíle jsou také jiné. Příkladem takové organizace může být Brněnská ženská platforma, která spojuje brněnské ženské nestátní neziskové organizace a jejímž cílem je seznamovat veřejnost s opomíjenými ženskými tématy a zapojit se do komunitního plánování města. Jedním z cílů této platformy je lobing na úrovni města a kraje (Kadlecová, 2007: 13).

Tato práce zkoumá zastřešující organizace, především ty, které spolupracují na oborovém principu. Tento výběr je dán tématem empirického výzkumu, tedy vztahem s veřejnou správou a výběrem zkoumané organizace. Práce se zaměří na organizace, jejichž činnost je formalizovaná, sdružují pod sebou členskou základnou a nějakým způsobem docházejí do styku s veřejnou správou.

### 2.1.3. Cíle a funkce oborových střeň

Každá střešní organizace má v době vzniku nějakou představu o svých cílech a funkcích, které bude vykonávat. Podle výsledku výzkumu Terezy Pospíšilové (Pospíšilová, 2005) se ve většině případu daří vytyčené situace naplňovat, postupem času se u některých organizací cíle upřesňují nebo rozšiřují, nebo se splněním daných cílů uvažuje o změně. Jinými slovy, střechy se splněním původních cílů nekončí, původní cíle se proměňují, rozšiřují a nabalují se cíle nové (Pospíšilová, 2005:18).

Dohnalová (Dohnalová, 2005), která ve své publikaci cituje diplomovou práci Jany Zahradníčkové, rozlišuje tři hlavní cíle (a zároveň i funkce), které se zastřešující organizace snaží svojí existencí a činností naplnit. Jsou to cíle *obecné a specifické, cíle zaměřené na vnější vztahy a cíle směřované ke členům střechy*.

Mezi *obecné a specifické cíle* patří podpora rozvoje občanského sektoru; prezentace, podpora a prosazování společných zájmů občanského sektoru; provádění veřejné kontroly a navrhování legislativních opatření; práce na dlouhodobých koncepcích a podíl na tvorbě politik.

K *cílům zaměřeným na vnější vztahy* patří zprostředkovávání informací z dané oblasti veřejnosti; obhajoba a prosazování a naplňování zájmů a potřeb členů vůči ústředním orgánům státní správy, partnerským organizacím, dárcům a sponzorům v rámci ČR i v zahraničí, koordinace společného postupu členských organizací vůči veřejné správě či jiným strukturám v občanském sektoru; rozvíjení spolupráce s ostatními neziskovými organizacemi – domácími i zahraničními; zvyšování prestiže členů na veřejnosti.

Cíle *směřované ke členům střechy* pak náleží ochrana práv a zájmů členů; podpora činnosti členů a jejich rozvoje; informování, výměna zkušeností a koordinace mezi členskými organizacemi; vytvoření platformy pro diskuse o věcech společného zájmu; zajištění informačních, poradenských a jiných servisních služeb pro členy; posilování vědomí společných hodnot a identity, snižování izolovanosti organizací; napomáhání pospolitosti a poskytování vzájemné podpory mezi členy; přijímání vnitřních pravidel a standardů pro činnost členů, a tím zvyšování kvality činnosti a důvěryhodnosti členů; zprostředkovávání odborné komunikace mezi členy; organizace vzdělávání a odborných akcí, publikační činnost; vytváření podmínek pro zapojení a vstup nových členů (Dohnalová, 2004:85).

Pospíšilová (2005) uvádí ve svém výzkumu následující výčet funkcí, které mohou střechy vykonávat pro své členy (Pospíšilová, 2005: 34):

- Regulační funkce (předpisy, pravidla, standardy, certifikace, etický kodex)
- Informační funkce (informační bulletin, e-maily)
- Výměna zkušeností a sdílení know-how
- Vzdělávací funkce (pořádání školení)
- Odborná pomoc (zpracovávání analýz, odborné poradenství v oblasti legislativy nebo financí)
- Finanční pomoc (zprostředkování přístupu k financím nebo poskytování grantů)
- Aktivní zastupování zájmů a lobování v jednání s veřejnou správou (připomínkování zákonů, práce v poradních komisích)
- Aktivní zastupování zájmů a lobování v jednání s jinými aktéry (vůči firmám, zahraničním institucím, parlamentu, médiím, jiným nestátním neziskovým organizacím) (Pospíšilová, 2005).

V tomto výzkumu si mohli představitelé střech vybrat z tohoto seznamu funkce, které pro své členy vykonávají a vybrané funkce pak seřadit podle priority. Pro mnoho představitelů bylo uvedení jedné jednoznačné priority těžká každopádně výsledné pořadí bylo následující: předávání informací, vzdělávání, lobování, lobování s jinými aktéry, výměna zkušeností, odborná pomoc, regulační funkce a na posledním místě fundraising.

„Poskytování a předávání informací je hlavní činnost, kterou střechy dle svých představitelů plní pro své členy; mezi třemi prioritními činnostmi uvedlo informování 60 % střech a není žádná, která by tuto roli nezmínila (Pospíšilová, 2005:32).“ Není příliš překvapující, že stejnou prioritu má poskytování informací i u členů jednotlivých střech (tento poznatek rovněž vychází z výzkumu).“ *Informace* jsou také plošně nejčastěji uváděným skutečným přínosem členství v síti.

Lobování a zastupování zájmů členů vůči veřejné správě je činnost, která není tak univerzálně sdílena všemi střechami. Z výsledku výzkumu je evidentní, že pro některé střechy je tato role ústřední, ale pro některé střechy je to spíše okrajová záležitost.

V této práci bych se chtěl ovšem na tuto funkci zaměřit především a doplnit ji vlastním empirickým výzkumem, který se zaměří na to, jestli členové vybrané střechy vnímají ve vztahu k veřejné správě svoje členství ve střešní organizaci jako výhodu a popřípadě v čem tuto výhodu spatřují. Podrobněji se tedy k tématu vztahu střech a veřejné správy vrátím v příslušném oddíle této práce.

*Vystupování vůči veřejné správě a její ovlivňování* je označováno mnoha autory jako nejčastější funkce sítí nestátních neziskových organizací (Frič, 2000; Frič, 2000a; Frič, 2001; Gajdoš, 2004; Pospíšilová, 2005; Zahradníčková, 2005). Podle Pospíšilové (2005: 45) znamená společné vystupování vůči veřejné správě lobování, ovlivňování legislativy, jednání, partnerství.

Tento argument podporuje také Gajdoš (2004), který rovněž upozorňuje na souvislost mezi vytvářením zastřešujících neziskových organizací a jejich schopností ovlivňovat veřejnou politiku, resp. lobovat.. „Neziskové organizace lobují převážně prostřednictvím sítí, do kterých jsou jejich organizace zapojeny, a v těchto sítích jsou lidé, kteří se na lobing zaměřují (Gajdoš, 2004: 34).“

Stejně tak většina těchto autorů uvádí jako důležitou funkci a *rozvíjení oboru neziskové činnosti*. *Rozvíjení oboru činnosti* dané sítě lze definovat jako zkvalitňování služeb, vytváření metodik a zlepšování situací cílových skupin.

Frič (2000a) se zabývá obecně vlivem zastřešujících organizací na občanský sektor i na obor, ve kterém působí. Střechy by podle něj měly přispívat k lepší koordinaci a usnadňování komunikace v oblasti neziskových organizací i mimo ní. Dále také posilovat význam neziskového sektoru v občanské společnosti a zvětšovat podíl NO na rozhodovacích procesech v jednotlivých regionech, komunitách či oborech; delegovat zástupce do rozhodovacích orgánů státní správy a vybavit je příslušným mandátem; informovat o své činnosti v rámci neziskového sektoru a vyzývat jeho aktéry ke spolupráci; koordinovat akce celonárodního významu; napomáhat konsensu uvnitř neziskového sektoru a mobilizovat ho k podpoře společných zájmů NNO (Frič, 2000a: 62).

Frič (2001) upozorňuje, že chce-li být neziskový sektor brán vážně musí jednat jako společenský aktér. „Schopnost neziskového sektoru jednat jako společenský aktér a partner státu závisí od jeho vnitřních kvalit jako celku, tj. od charakteru a hustoty jeho vnitřních sítí vzájemně propojujících jednotlivé NO. Bez společné kolektivní akce většího množství NO

zůstává identita neziskového sektoru fragmentovaná a sektor jako celek nedokáže hrát roli partnera nejen na centrální úrovni, ale i na lokální a regionální úrovni. Základním předpokladem toho, aby se neziskový sektor mohl chovat jako společenský aktér je jeho schopnost koncepčně pracovat na sobě samém, posilovat svůj vnitřní rozvojový potenciál. To znamená, schopnosti koncepčně připravovat, organizovat, facilitovat, koordinovat a moderovat změny uvnitř sebe sama. Jde o dosahování synergického efektu snažení mnoha jednotlivých NO, jejich odvětvových nebo regionálních seskupení, koalic či střešních organizací“ (Frič, 2001: 121).

Frič (2000) se ve svém výzkumu Neziskové organizace a ovlivňování veřejné politiky zabýval sdružováním organizací a jejich vlivem. Síť totiž podle něj mohou hrát zásadní roli v ovlivňování veřejné politiky. Frič (2000: 13) cituje Salamona a Anheira<sup>3</sup>. „Již ve své práci z roku 1996 mluví Salamon a Anheier o třetím sektoru jako o „nové globální síle“, která významným způsobem profiluje veřejnou politiku státu blahobytu.“ Úspěšnost nestátních neziskových organizací ovlivňovat veřejnou politiku státu ale podle něj závisí právě na tom, zda jsou organizace schopné se sdružovat do sítí. Tento argument podpořila během jeho výzkumu většina respondentů, podle kterých je síťování jeden z možných způsobů, jak ovlivňovat veřejnou politiku a začít spolupracovat s veřejnou správou. Individualistické chování jednotlivých organizací nemá podle respondentů šanci na úspěch (Frič, 2000: 79). (Kadlecová, 2007:17)

Funkcemi sítí se ve svém výzkumu zabývala také Vajdová (2005). Za nejdůležitější cíle zastřešujících organizací patří podle respondentů obhajoba a prosazování společných zájmů občanského sektoru jako celku, koordinace společného postupu členských organizací vůči veřejné správě; ochrana práv a zájmů členů; zlepšení přístupu k finančním prostředkům pro členy; podpora činnosti a rozvoje členů; rozvíjení spolupráce s ostatními organizacemi občanské společnosti. Nejefektivnější jsou síť podle respondentů v servisní a odborné podpoře činnosti členů. Naopak nejméně prospěšné jsou síť ve fundraisingu (Vajdová, 2005: 33).

---

<sup>3</sup> Salamon, Lester M.; Anheier, Helmut. K. 1996. *The Nonprofit Sector. A New Global Force*. (The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Projekt). Baltimore, Institute for Policy Studies, The Johns Hopkins University. Working Paper No. 21.

Další pozitivní funkcí zastřešujících aktivit může být *zmenšení rivality mezi jednotlivými neziskovými organizacemi*. „Nastartovaný proces oborové a regionální integrace pomáhá překonávat nezdravou rivalitu uvnitř jednotlivých oblastí působení NO“ (Frič, Goulli 2001 :119). Řada neziskových organizací je zásadně proti vytvoření jednotného orgánu, který by byl pak hlasem celého sektoru. Obavy většinou pramení z negativních zkušeností z dob komunismu a také díky názoru, že díky různorodosti neziskového sektoru je téměř nemožné takovou instituci vytvořit aniž by tím jeho různorodost utrpěla. Frič nazývá tento problém oligarchizací a používá tento termín jak ve výše uvedeném případě, tak v případě, kdy díky nesjednocenému sektoru může v určitých oblastech vyniknout jedna silná organizace, která pak strhává pozornost na sebe, což vede k dalším třenicím a problémům. Zároveň má však přehnaný strach z této oligarchizace, což má z „hlediska neziskového sektoru jako celku, kontraproduktivní účinek“ (Frič, Goulli, 2001 :119). Jako příklad uvádí Kadlecová (2007) „oblast rovných příležitostí, ve které je obecně prospěšná společnost Gender Studies veřejnou správou a médií vnímána jako jediná organizace působící v oblasti boje s korupcí, když ovšem podobně vystupuje pražská pobočka Transparency International.“ (Kadlecová, 2007:17).

Zastřešující aktivity, které sjednocují hlasy jednotlivých organizací na oborové nebo regionální úrovni jsou tudíž dobrou cestou k tomu, jak případné oligarchizaci ze strany jednotlivých organizací čelit a zároveň se v tomto případě jedná o instituce, které nemají ambici mluvit za celý sektor, ale jen za tu část organizací, které jim k tomu svým dobrovolným členstvím dají mandát, takže nehrozí naplnění obav z jedné velké instituce, která bude mluvit za celý sektor.

Mezi další přínosy oborových střech patří i pomoc při *financování* jednotlivých organizací. Ve zprávě z výzkumu o financování ženských práv (Clark, 2005: 62) je síťování zmíněno jako jeden z nástrojů získávání finančních prostředků pro celý obor střechy. Zpráva se sice věnuje pouze ženské problematice, ale její závěry lze generalizovat pro celý občanský sektor. Podle autora je i přes velkou rozdílnost v rámci ženských nestátních neziskových organizací nutné, aby tyto organizace jasně artikulovaly, jak budou mobilizovat finanční prostředky pro celý obor. Je jasné, že některé skupiny nebo jednotlivci mají více příležitostí setkávat se s donory, např. během konferencí. Podle Clarka (2005) je zásadní, aby ty organizace, které mají přístup k donorům vystupovaly v zájmu celého hnutí. „Silné aliance a politické pakty jsou mezi ženskými organizacemi potřebné, aby artikulovaly společnou odpovědnost a závazky a zajistily, aby ti, kdo mají přístup k donorům, reprezentovali agendu,

kteřá je širší než pouze agenda jejich organizací (Clark, 2005: 62).“ Získat peníze je podle Clarka snadnější, pokud organizace vystupují jednotně. Zásadní pro úspěch je právě to, aby za tím, kdo mluví s donorem stálo velké množství organizací.

Pospíšilová (2005) i Frič (2000) upozorňují na to, že střešní organizace mohou přispět i k šíření informací v rámci oboru. Úřady často zprostředkovávají informace pouze střechám, které pak mají informace šířit dál mezi své členy. Frič (2000) to nazývá „dvojitý informační krok“. Upozorňuje ale na skutečnost, že veřejná správa nemá povinnost přizvat nestátní neziskové organizace do rozhodovacích procesů a vždy záleží na konkrétních lidech. „Model spolupráce se může lišit úřad od úřadu podle toho, kdo jej právě řídí, nebo rozhoduje o otázkách spojených s aktivitami neziskových organizací (Frič, 2000: 46).“ Sítě hrají při zprostředkovávání informací zásadní roli, protože je státní správa vnímá jako relevantního partnera (Frič, 2000: 48).

Frič (2000: 47) rozděluje spolupráci mezi neziskovými organizacemi a veřejnou správou na pozitivní a negativní. Pozitivní je spolupodílení se na tvorbě návrhů a koncepcí. Negativní spolupráci označuje Frič připomínkování, resp. kritiky návrhů a koncepcí předkládaných veřejnou správou. Podle jeho výzkumu převažuje většinou spolupráce negativní a aktivita většinou vychází ze strany sítí.

Čepelka (2003: 127) také považuje sítě za zprostředkovatele informací. Podle něj sítě mohou usnadnit komunikaci s představiteli veřejné správy a podnikatelského sektoru, mohou prosazovat zájmy jednotlivých organizací a dále zajistit lepší informovanost a napojení na evropské sítě.

Frič (2000: 80) upozorňuje dále na *pocit solidarity*, který sítě poskytují svým členům. Jednotlivé nestátní neziskové organizace zapojené v sítích mohou získat podporu ostatních členských organizací i celé sítě a snáze pak prosadit řešení určité problematiky.

Funkce a přínosy střech lze členit různým způsobem. Tereza Pospíšilová (2005) rozlišuje činnosti a přínos střech do tří kategorií. Do první spadají již uvedené funkce *pro členy střešní organizace*. V druhé jsou *funkce střech pro celý neziskový sektor*:



- Metodická práce v oboru (např. dobrovolnictví, sociální služby)
- Konkrétní služby nejen pro členy (např. pojištění v oblasti práce s dětmi)
- Pořádání seminářů a konferencí v oboru (např. rozvojová spolupráce spotřebitelské a ekologické aktivity)
- Prosazování zájmů NS jako celku (působení v RNNO, výborech EU fondů)
- Organizace akcí pro široké publikum (např. kultura, sport)
- Rozvoj a propagace dané oblasti činnosti
- Poskytování informací (např. knihovna pro neziskový sektor, informace o legislativě)
- Celková osvěta a práce pro společnost (nabádat lidi nějak přemýšlet, povzbuzování k občanským aktivitám).

A v třetí jsou *funkce střeš* pro veřejnou správu:

- Připomínkování zákonů
- Příprava odborných analýz, posudků, koncepcí
- Účast ve správním řízení
- Účast v poradních orgánech
- Pořádání konferencí, seminářů, besed, slyšení ve spolupráci s VS
- Pořádání akcí pro VS (jako zakázka)
- Poskytování a rozesílání informací, vedení databází apod.
- Levnější servis v daném oboru
- Osvěta a rozvoj v daném oboru činnosti
- Celkově pozitivní působení na společnost (např. prevence negativních jevů mezi mládeží) (Pospíšilová, 2005: 35)

Jako poslední, neméně důležitou, funkci střešních organizací je třeba uvést jejich možné *zapojování do evropských střešních organizací* a tím i možné ovlivňování evropské politiky či přísun evropských peněz k národním NO. „Síťování nestátních neziskových organizací do „Evropy“ je v odborné literatuře popisováno jako jakýsi téměř univerzální klíč, který pomůže organizacím při řešení mnoha současných problémů od fundraisingu, přes získání informací po posílení jejich postavení a zlepšení image“ (Čepelka, 2003).

Evropská komise svými politikami podporuje vytváření celoevropských střešních organizací a s těmito organizacemi komunikuje jako se zástupci evropské občanské společnosti a evropského veřejného mínění. Toto úsilí je vedeno snahou zvýšit důvěryhodnost evropských institucí a zapojit do tvorby politik občany. Zároveň je toto případné zapojení další možností k získání informací, zkušeností z daného oboru apod..

#### **2.1.4. Stav střešních organizací na našem území**

V tomto oddíle je na základě u nás provedených výzkumů neziskových organizací a hlavně zastřešujících organizací působících v ČR, popsán vývoj a současný stav střešních na našem území.

Frič (1998) provedl v roce 1998 dotazníkové sociologické šetření 1052 nestátních neziskových organizací. Cílem výzkumu bylo reagovat na situaci po roce 1989, kdy prudce vzrostl počet neziskových organizací, což nebylo provázeno „adekvátním rozvojem poznání charakteru jejich aktivit a potřeb (Frič, 1998: 3).“ Frič se mimo jiné zaměřil i na problematiku síťování. Došel k závěru, že neexistuje dostatečná komunikace v rámci občanského sektoru a nestátní neziskové organizace nemají zájem informovat ostatní organizace a být informovány o jejich činnosti, což je předpokladem pro vytváření sítí. Většinou organizací (58 %) ale zároveň vadila neexistence mezioborové sítě, která by hájila zájmy celého občanského sektoru (Frič, 1998: 47).

Zahradníčková (2005) ve své práci používá oborovou klasifikaci ICNPO<sup>4</sup>. V rámci svého šetření došla k závěru, že v určitých oblastech neexistuje ani jedna oborová střeška. Podle ní může mít tato skutečnost dvě příčiny. Jedním důvodem je, že v dané oblasti působí nestátní neziskové organizace pouze jako doplněk k existujícím státním neziskovým organizacím, jako je tomu v oblasti zdraví. V tomto případě tedy neexistuje potřeba organizací se sdružovat. Další možností je, že v daných oblastech nestátní neziskové organizace působí, ale jedná se o celostátně působící organizace se sítí vlastních poboček, jako jsou charity či diakonie, a tedy neexistuje potřeba oborového zastřešování. Největší množství známých oborových střešních podle ní existuje v oblasti sociálních služeb, kultury a rekreace.

---

<sup>4</sup> The International Classification of Nonprofit Organizations

S tématem střešních organizací pracovala ve svém výzkumu Česká občanská společnost 2004: po patnácti letech rozvoje i Tereza Vajdová (2005). Výzkum probíhal od prosince 2003 do listopadu 2004 a byl prvním komplexním a komparativním výzkumem zaměřeným na zmapování občanské společnosti v České republice. Výzkumná zpráva konstatuje, že v České republice existuje asi 80 zastřešujících organizací na regionálním či oborovém základu. Mezi hlavní přínosy těchto střeš a sítí patří odborná a technická podpora členů a vytváření společných pravidel (Vajdová, 2005: 11). V České republice neexistují přesné údaje o tom, jak velká část nestátních neziskových organizací je sdružená v zastřešujících organizacích. Na základě výzkumu dospěla Vajdová (2005) k závěru, že do některé z nich je zapojena většina organizací občanské společnosti. Tuto hypotézu potvrzuje skutečnost, že největší množství organizací, navíc s nejpočetnější členskou základnou, existuje v České republice oblastech, které mají oborové zastoupení i na národní úrovni. To se týká organizací sociálních, zaměřených na volný čas mládeže, sport a ochranu životního prostředí. Na druhou stranu zpráva konstatuje, že existují i oblasti, ve kterých tímto způsobem organizace nespolupracují nebo se jedná o čistě formální kooperaci (Vajdová, 2005: 32 – 33).

Fungování zastřešujících organizací označila Vajdová (2005: 69) za jednu ze slabých stránek české občanské společnosti. Hlavním nedostatkem střeš v České republice je jejich malá reprezentativnost. Mnoho střešních organizací nemá odpovídající členskou základnu a chybí jim důvěra ostatních organizací. Tyto střechy přesto vystupují jako zástupci všech organizací či jako partner veřejné správy. „Podle mnoha názorů z občanské společnosti jde o umělé vytváření vyšších struktur v občanské společnosti – vedené vidinou osobního vlivu, moci, financí a privilegovaného přístupu k rozhodování – spíše než o spontánní vznik struktury občanské společnosti (Vajdová, 2005: 69).“ Do budoucna bude vývoj občanské společnosti záviset do velké míry na posílení její struktury, a to hlavně v síťování, spolupráci a komunikaci mezi neziskovými organizacemi. Zastřešující organizace by se v budoucnu měly více podílet na tvorbě legislativy a zastávat při lobování i zájmy malých organizací, které samy tyto aktivity vykonávat nemohou (Vajdová, 2005: 70).

Největším realizovaným výzkumem v České republice, speciálně zaměřeným na střešní organizace byl projekt Oborové zastřešující organizace v občanském sektoru ČR, který realizovala Tereza Pospíšilová v roce 2005. Výzkum se zakládá na 29 rozhovorech, 80 anketách a diskusních setkání. Obecně se dá říci, že oborové střechy mají až na výjimky právní subjektivitu, obvykle formu občanského sdružení. Jejich členy jsou povětšinou

neziskové organizace, ale některé střechy berou jako své členy i příspěvkové a rozpočtové organizace i firmy. Velmi se liší v počtu členů, mají od 4 až po 200 členských organizací. Střechy mají různé zázemí – třetina nemá žádné zaměstnance, třetina má jednoho až dva zaměstnance, více než polovina má majetek do výše 100 tisíc Kč.

Na našem území vznikaly oborové střechy ve dvou vlnách. První vlna proběhla na počátku 90. let a souvisela s transformací řady socialistických centralizovaných organizací na demokratických principech a druhá vlna proběhla v polovině 90. let, kdy šlo o snahu napodobit zahraniční organizace (často bylo příčinou zahraniční know-how či grant) nebo se zapojit do již fungujících zahraničních sítí.

Střechy u nás vznikají s různými cíly, nejčastěji uváděným důvodem vzniku je společné vystupování vůči veřejné správě (lobování, ovlivňování legislativy, jednání, partnerství) a rozvíjení oboru neziskové činnosti (kvalita služeb, metodika, zlepšení stavu cílových skupin).

Nejvíce střech je financováno buď ze zahraničí nebo z veřejných prostředků. Menší část hradí svou činnost prostřednictvím členských příspěvků, výnosu z vlastního majetku, českých nadací, prodeje služeb, výrobků či od sponzorů. Velká část sítí využívá materiální zázemí svých členských organizací.

Mezi problémy a oblasti, na které se střšní organizace v budoucnu zaměří, bylo zařazeno financování, profesionalizace a spolupráce s veřejnou správou.

Podle představitelů sítí existují dva hlavní modely dlouhodobé udržitelnosti. Jedním modelem je samofinancování formou členských příspěvků, dobrovolné práce a využívání materiálního zázemí svých členských organizací. Další možností je získání veřejných zdrojů.

### **2.1.5. Fungování střech – komunikace a rozhodování**

Vnitřním fungováním oborových střech se zabývala v rámci svého výzkumu Pospíšilová (2005: 27). Zaměřila se mechanismy komunikace a rozhodování a zapojení členských organizací. Většina střech svolává valnou hromadu. Frekvence valné hromady je přímo úměrná finančním prostředkům a materiálnímu zabezpečení střech. Mezi nejčastější způsob komunikace v rámci oborových střech patří elektronická komunikace. „E-mail byl popisován jako klíčový prostředek komunikace a rozhodování střech v akutních nebo zásadních věcech mezi valnou hromadou, neustálý emailový kontakt zajišťuje, že jsou členové a jejich výkonná složka v kontaktu, bez emailu by část aktivit nefungovala (Pospíšilová, 2005: 28).“ Dalším častým komunikačním médiem je elektronický nebo tištěný

zpravodaj, který využívá polovina oborových střeč. Elektronická komunikace probíhá alespoň jednou měsíčně, přičemž více než polovina střeč aktualizuje své elektronické informace jednou týdně nebo i častěji. Dalším způsobem komunikace jsou osobní setkání v rámci pracovních skupin, která probíhají většinou jednou měsíčně nebo častěji. U malých organizací hraje důležitou roli při rozhodování konsensus a elektronická komunikace; velké organizace postupují především podle stanov (Pospíšilová, 2005).

Pospíšilová (2005) zjišťovala i to, jaká část členské základny střechy je aktivní. U jedné třetiny střeč bylo za aktivní označeno 15 – 30 procent členů, další třetina označila za aktivní téměř sto procent členů. Míra aktivity pravděpodobně závisí na charakteru činnosti sítě. U střeč, jejichž cílem je obhajoba zájmů, je aktivní sice větší část členské základny, nicméně se jedná kvalitativně o jiný typ aktivity než u střeč, které pořádají společné akce. Za nejčastější typy aktivit byla označena účast ve výkonném výboru nebo jiném řídicím orgánu střeč; účast na společných akcích; účast na školeních a seminářích; příprava a spolupráce na projektech; legislativní práce, lobování; public relations pro střeču; účast v pracovních skupinách, komisích, výborech; výměna a předávání informací, komunikace, diskuse; účast na valné hromadě, placení členských příspěvků (Pospíšilová, 2005).

### 2.1.6. Problémy a nevýhody oborových střeč

Ačkoliv existence zastřešujících organizací je obecně vnímána jako pozitivní jev, lze přesto najít místa, kde střechy naráží na řadu problémů a překážek.

Prakticky by se daly tyto problémy rozdělit na problémy *interní*, které se týkají jevů uvnitř střechy a na problémy *externí*, se kterými se střechy potýkají v interakcích s ostatními subjekty veřejné sféry.

Jedním z interních problémů je tzv. *homogenizace*<sup>5</sup> organizací (Kadlecová, 2007). Podle Powela a DiMaggia (1983) dochází postupně k homogenizaci nestátních neziskových organizací, které působí ve stejné oblasti, tzv. poli. Jednou z příčin homogenizace je profesionalizace organizací. K profesionalizaci dochází na jedné straně vlivem formálního vzdělávání na univerzitách, které je důležitým zdrojem vyvinutí norem pro organizace. Na druhé straně přispívá k homogenizaci organizací vznik odborných střeč, ve kterých se šíří

---

<sup>5</sup> Homogenizace je proces, během něhož se z nestejnorodé skupiny stává stejnorodá.

stejné modely chování a jednání. „Profesionální organizace jsou dalším motorem pro definici a šíření normativních pravidel organizačního a profesionálního chování (Powel, DiMaggio, 1983: 152).“ Je zřejmé, že ve chvíli, kdy roste interakce mezi organizacemi, tak se postupně vytvářejí normy v určité oblasti. K homogenizaci dochází i vlivem toho, že organizace, které nejsou příliš úspěšné, napodobují jiné organizace, které považují za úspěšnější. Přijímání podobných pravidel a napodobování úspěšných organizací nemusí být ale vždy efektivnější.

Dalším problémem, který může plynout z profesionalizace, je vedle homogenizace i problém změny v rámci střeš a v důsledku toho *vzdálení se členským organizacím*. K profesionalizaci dochází, pokud střecha nahrazuje práci dobrovolníků prací odborníků, kteří mají jiné normy a vzorce chování. Střecha může pod vlivem profesionálů změnit svou sociální strukturu. „Nové formy regulace a kontroly, které se s profesionály objevují, restrukturují také mocenské vztahy mezi aktéry (Šťovíčková Jantulová, 2005: 131)“. Šťovíčková Jantulová (2005) popisuje tento problém u jednotlivých nestátních neziskových organizací ve vztahu k dobrovolníkům, ale k obdobným procesům dochází i v rámci sítí, kdy může dojít ke vzdálení se reprezentantů sítě členským organizacím a jejich problémům, které by síť měla reprezentovat.

Dalším interním problémem, se kterým se střešní organizace potýkají je financování. Jak uvádí Pospíšilová (2005), zastřešování a činnost střeš podporuje rozvoj neziskového sektoru v zemi, avšak při financování nevládních organizací je obvykle preferován věcný efekt a přímá práce s cílovou skupinou, zatímco peníze na zastřešovací činnost jako takovou se shání obtížně. Veřejné finance jsou často zaměřeny na udělování dotací „za služby“ nikoli na uznání role střeš. Proto se mnohdy stává, že střešy sami předkládají i projekty na služby a tím de facto v grantových řízeních konkurují svým vlastním členským organizacím.

Jedním z interních problémů byla také v řadě organizací uvedena malá aktivita členů střeš. (Pospíšilová, 2005: 42 )

Největším externím problémem, neboli problémem, se kterým se střešy setkávají ve vztahu s ostatními aktéry ať už z neziskového sektoru, ale také z veřejné sféry je *legitimita*. Střešy většinou vystupují jako zástupci všech organizací v určité oblasti, ale někdy nemusí daný obor či problematiku ve skutečnosti reprezentovat. Vajdová (2005: 11) upozorňuje, že mnoho střeš nemá dostatečně velkou členskou základnu a chybí jim dostatečná důvěra a respekt ostatních občanských organizací. Přesto vystupují tyto střešy jako mluvčí dané

oblasti nebo oboru a jako partneři veřejné správy, což je ostatními organizacemi vnímáno jako nelegitimní. Představitelé veřejné správy často požadují doklady reprezentativnosti a legitimacy sítí (Zahradníčková, 2005: 60). Dalším problémem, která vyvstává v souvislosti s legitimitou a reprezentativitou sítí je, že sítě jsou často vnímány nejen jako zástupci nestátních neziskových organizací v dané problematice, ale i jako zástupci veřejnosti. Takto vnímá sítě např. Evropská komise.

Frič se ve své práci *Neziskové organizace a ovlivňování veřejné politiky* (Frič, 2000) dostává k problému *centralizace*. Zastřešující aktivity v neziskovém sektoru jsou v České republice zatíženy zkušeností mnoha lidí ze socialistického režimu, kdy bylo centrální řízení povinné. Mnoho z nich vidí ve sdružování sklon k pragocentrismu a to jen podporuje u mnoha lidí nechuť a zároveň vzpomínky na socialistický režim. Skutečnost, že centra sítí jsou většinou v Praze, může vyvolat odpor u regionálních organizací.

Frič dále jako další problém, který komplikuje fungování zastřešujících organizací, *rivalitu* mezi nestátními neziskovými organizacemi, a to hlavně otázka pozic a vlivu mezi jednotlivými organizacemi uvnitř střechy. Velká rivalita se vyskytuje především mezi novými a starými (tradičními) organizacemi. Frič uvádí příklad z oblasti sociální a zdravotní péče, kde přetrvával spor mezi nástupnickými organizacemi bývalého Svazu invalidů (zdědily jeho majetek) a nově založenými organizacemi v této oblasti, které přístup k majetku nemají. „Nové organizace se nechtějí sdružovat v nástupnických střechevých organizacích a zakládají si své vlastní. Střechy vzniklé ze starších organizací pak obviňují ty nové, že svou aktivitou jen zbytečně odčerpávají dotační prostředky a ty nové si zase stěžují na to, že jim ty staré zbytečně „házejí klacky pod nohy““. (Frič, 2000: 85)

Problémy mohou vzniknout i na základě způsobu formování zastřešujícího subjektu. Podle Friče (2000) existují dvě podoby *formování sítí*. Jednou je cesta integrace kolem přirozeného lídra, což vede přes aktivitu silné nestátní neziskové organizace, která kolem sebe shromáždí další aktéry. Druhým a daleko častějším procesem je integrace kolem advokačního centra, která začíná nalezením společných zájmů. Rozdíl je v tom, že ve druhém případě nestátní neziskové organizace dopředu počítají s tím, že chtějí zvyšovat svůj vliv na veřejnou politiku, zatímco v prvním případě jde spíše o dobré fungování služeb. Oba způsoby vzniku sítí mohou ale způsobit problémy. První cesta je kritizována za svou nedemokratičnost. Druhý způsob způsobuje obavy z důvodu oligarchizace a formalismu (Frič, 2000: 85).

Další problémy podle Friče (2000) plynou ze *způsobu uspořádání a fungování sítí*. Na jedné straně existuje tzv. „syndrom Národní fronty“ transformovaný do extrémního liberalismu, který žádá pro každou organizaci právo veta. Tento způsob fungování sítě může vyústit až v neschopnost na čemkoli se dohodnout a cokoli společně dělat. Druhým extrémem je imperativ reprezentativity, tedy toho, aby síť reprezentovala co nejvíce organizací z různých úrovní. Tento požadavek může vést až k jakési rozplizlosti a nevyhraněnosti sítě, kdy se primární stane reprezentativní struktura na úkor činnosti (Frič, 2000: 86).

### **3. Střešní organizace a veřejná správa**

V této kapitole se budu věnovat ústřednímu tématu mé práce a to vztahu střešních organizací a veřejné správy. V rámci tohoto tématu se budu pohybovat od obecnějších vztahů veřejné správy a neziskového sektoru až k podrobnému popisu všech aspektů týkajících vztahu střešních a veřejné správy.

Pro všechny neziskové organizace jsou vztahy s veřejnou správou klíčové pro jejich každodenní fungování ať již jde o normativní prostředí zákonů, které jim dává jejich právní subjektivitu a prostředí, ve kterém se z podstaty své existence pohybují, nebo jde o záležitosti ekonomického charakteru, kdy veřejná správa přerozděluje státní finance.

Autoři zkoumající neziskový sektor jen málokdy neupozorní na u nás stále přetrvávající periferní postavení neziskového sektoru a neochotu státu k vytvoření adekvátní vládní politiky vůči NO. Nedostatečné ovlivňování veřejné politiky je pak jedním z klíčových problémů, se kterým se neziskový sektor u nás potýká. Jak již bylo v předchozí kapitole uvedeno, je zapotřebí především pevná fungující struktura a co nejhustší zasíťování napříč celým sektorem. Střešní organizace jsou v tomto procesu důležitým aktérem, který se díky legitimitě získané od svých členů, může stát důstojným partnerem zástupců veřejné správy a snažit se tak o pozitivní změny jak ve svém oboru nebo oblasti zájmu, tak i v celém neziskovém sektoru.

#### **3.1. Definice veřejné správy a politiky**

Z právního pohledu se veřejnou správou ve společnosti velmi obecně rozumí správa veřejných záležitostí, realizovaná jako projev výkonné moci ve státě, a to na základě zákonů a jejich provedení.



Pro tuto výkonnou moc je přitom charakteristické, že se jedná především o veřejnou moc, již je nadán v první řadě sám stát a dále touto mocí disponují jím aprobované subjekty dále povolané ke správě veřejných záležitostí. (Halmazňová, 2003)

Veřejná moc jejíž výkon představuje právě veřejná správa se dělí na moc státní a na moc samosprávnou. Samospráva je státem v příslušném rozsahu svěřena subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí „V tomto smyslu má i tato veřejná moc svůj základ ve státní moci, má s ní určité společné znaky a projevuje se jako „decentralizovaná státní moc“, jejíž subjekty společně se státem zabezpečují správu státu, jakožto veřejnou správu.“ (Halmazňová, 2003: 2)

Veřejná správa funguje jako správa veřejných záležitostí. Z tohoto postu by se měla chovat ve veřejném zájmu a instituce, které její moc vykonávají, ji realizují jako zákonem uloženou povinností.

Veřejná správa zahrnuje činnost (vydávání správních aktů) a souhrn institucí, které tuto činnost přímo či zprostředkovaně vykonávají.

Funkce veřejné správy by se rozdělovaly na:

- funkce normativní – tvorba právních předpisů,
- funkce ochranné – povinnost zajistit a zorganizovat vnitřní a vnější bezpečnost a pořádek státu,
- funkce ekonomicko-regulační – týká se usměrňování vývoje ekonomiky (navazují na ni funkce,
- plánovací – ovlivňuje pomocí rozpočtů, fiskální, pomocí veřejného dluhu a veřejných výdajů
- a funkce hospodářsko-organizační – slouží k přerozdělování, tvorbě a použití bohatství, její význam je především ve veřejném sektoru.<sup>6</sup>

Jelikož v této kapitole používám i termín *ovlivňování veřejné politiky* uvádím ještě definici veřejné politiky, kterou ve svém výzkumu použil Pavol Frič (Frič, 2000).

Frič ji definuje jako aktivitu politiků a subjektů veřejné správy směřující k výběru řešení společenských problémů a k jejich praktické realizaci. Je to proces tvorby a realizace

---

<sup>6</sup> Zdroj : [http://cs.wikipedia.org/wiki/Ve%C5%99ejn%C3%A1\\_spr%C3%A1va](http://cs.wikipedia.org/wiki/Ve%C5%99ejn%C3%A1_spr%C3%A1va)

rozhodnutí, které ve veřejném zájmu činí politici a úředníci působící ve veřejné správě. Procesuální charakter veřejné politiky znamená, že problémy nelze řešit jedním rozhodnutím, ale nejdříve jde o jejich identifikaci, analýzu jejich příčin, stanovování cílů, navrhování a hodnocení jejich možných řešení a posléze vybráním jednoho z nich a jeho provedení v praxi (Frič, 200: 21).

### **3.2. Politika veřejné správy vůči neziskovému sektoru v ČR a její nedostatky**

Státní politika vůči neziskovému sektoru prodělala od pádu komunistického režimu několik výrazných změn. Asi nejvstřícnější byla doba na počátku devadesátých let, kdy měli zástupci nově se formujícího neziskového sektoru možnost aktivně zasahovat do tvorby veřejné politiky. Jak ovšem uvádí Frič (2000), jednalo se však až na výjimky o neformální zásahy, které nebyly ukotveny v příslušných zákonných normách. Toto ovlivňování politiky bylo však podporováno jako přirozená součást probíhajícího demokratizačního procesu.

Po volbách v roce 1992, kdy svoje funkční období zahájila vláda Václava Klause byl postoj státu přehodnocen a nastupuje politika vůči NS rezervovaná. Finanční podpora sice zůstala stabilní ovšem období této vlády nepřineslo ani náznak ucelené koncepce vůči NNO, její kritici také poukazují na neefektivnost centrálního, plošného rozdělování státní podpory nereflektující změny ve struktuře neziskového sektoru.

V období mezi roky 1997-2001 se vztah státu k neziskovému sektoru začíná zintenzivňovat. Probíhá příprava nových zákonů a jednotlivá ministerstva zpřesňují svá dotační pravidla.

V dalším období se intenzita ještě zvyšuje. Příčinou toho je zejména reforma veřejné správy a s ní vznik krajských samospráv, která výrazně ovlivnila situaci NNO v regionech a také vstup České republiky do EU, který přinesl výzvu v podobě schopnosti navazovat partnerství a využívat fondy EU (Vajdová, 2005: 11).

Z tohoto krátkého resumé by se dalo vyvodit, že vývoj veřejné politiky ve vztahu k NNO postupem času nabírá pozitivní směr. Otázkou zůstává, zda se jedná o systematický posun nebo jen o několik dílčích zlepšení. Z pramenů, ze kterých jsem pro tuto práci čerpal vyplývá spíše varianta druhá.

Frič (2000) mezi hlavní nedostatky veřejné politiky řadí nekonceptnost, absenci právních předpisů a slabou morální podporu. Vajdová (2005) pak rovněž zmiňuje nedokonalou legislativu, financování a vůbec definování neziskového sektoru.

### 3.3. Spolupráce veřejné správy a NNO

Na rozdíl od pasivního vztahu mezi veřejnou správou a NNO v oblasti normativní či hospodářsko-organizační je model spolupráce důležitou oblastí vzájemného působení.

Neziskové organizace jsou veřejnou správou často zvány k účasti v roli odborníků nebo nositelů praktické zkušenosti v konkrétních oblastech. Jedná se například o spolupráci při připomínkování zákonů, tvorbě koncepcí, spolupodílení se na práci v resortních, meziresortních a vládních pracovních skupinách, komisích a dalších poradních orgánech jak na úrovni státní správy, tak na úrovni krajů.

Tento model však jak vyplývá z výzkumných poznatků (Frič, 2000, Vajdová 2005) nemá jednotný charakter. „Znamená to, že model spolupráce se může lišit úřad od úřadu podle toho, kdo jej právě řídí“ (Frič, 2000: 46).

Jde povětšinou s spoluprací organizovanou spíše ad hoc ke konkrétnímu časově ohraničenému úkolu, výjimečně jde o pravidelnou, systematickou a kontinuální činnost. (Vajdová, 2005: 26) Existují však výjimky, v případě jednotlivých ministerstev (MŽP, MPSV), kdy je účast NNO na veřejné politice zakotvena ve věcně příslušných zákonech nebo ve zvláštních úpravách správního řízení pro specifické případy.

Není překvapující, že názory na charakter vzájemné spolupráce se v případě zástupců veřejné správy a NNO značně liší. Ve výzkumu Pavla Friče (2000) se ukázalo, že každý z aktérů cítí iniciativu spíše na vlastní straně.

Představitelé veřejné správy však sami přiznávají, že neziskové organizace k práci na svých koncepčních materiálech příliš nepouštějí. Problém s akceptováním politické funkce NO u velké části zástupců veřejné správy dále přetrvává. Neziskovým organizacím není přiznávána legitimita k zastupování občanů a veřejná správa je jako partnera, až na malé výjimky neuznává.

Velkou roli v tomto přehlížení NO již zmíněná absence všeobecného rámce standardů a pravidel pro účast veřejnosti na rozdíl od některých evropských států či Evropské komise.

#### 3.3.1. Princip partnerství

Velmi dobrou ukázkou o současném stavu a trendech spolupráce mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem byla *Analýza spolupráce NNO a veřejné správy na tvorbě krajských rozvojových dokumentů, případně dalších dokumentů relevantních pro EU*, jejíž zadavatelem bylo Centrum pro komunitní práci (CpKP, 2003). Studie se věnuje uplatnění

*principu partnerství* mezi neziskovým sektorem a veřejnou správou při vzniku strategických rozvojových dokumentů v jednotlivých krajích České republiky a současně na centrální úrovni. Při předstupních procedurách do EU

Vymezení principu partnerství je obsaženo v Článku 10 Nařízení Rady (EU) č. 1260/99. Znění je následující:

„Partnerství je blízká spolupráce mezi EK a členským státem a členský stát musí v souladu s platnými národními zákony zorganizovat partnerství s orgány a subjekty, které určí, jmenovitě:

- regionální, místní, městské a jiné další příslušné orgány veřejné moci
- hospodářští a sociální partneři
- jakýkoliv další vhodný subjekt zastupující občanskou společnost, partneři v otázce životního prostředí, neziskové organizace a subjekty odpovědné za prosazování rovnosti mezi muži a ženami.

Členský stát zajistí široké a efektivní zapojení všech příslušných subjektů, v souladu se svými národními zákony při ohledu na potřebu prosazovat rovnost mezi muži a ženami a udržitelný rozvoj přes integraci ochrany životního prostředí a zdokonalení podmínek.“<sup>7</sup>

S blížícím se vstupem do EU začala příprava na možné čerpání ze strukturálního fondu pro potřeby regionálního rozvoje. Jelikož EU chápe NNO jako jednoho z reprezentantů zájmů a názorů široké veřejnosti bylo jejich zapojení do tvorby strategických dokumentů de facto podmínkou. Toto zapojení se jeví jako první krok pro nastavení rovnoprávného vztahu mezi veřejností a státní správou v ČT. Výzkum sledoval jak se toto zapojení v praxi realizovalo, jak jeho účastníci chápou princip partnerství či problémy a překážky společné spolupráce VS a NNO.

Výsledky výzkumu byly rozděleny podle krajské a centrální úrovně.

Na krajské úrovni závisí naplňování principu partnerství ve velké míře na přístupu politické reprezentace kraje. Tam, kde zástupci veřejné správy pochopili důležitost partnerství, tam brali NNO jako organizace tlumočící pohled veřejnosti a poskytující zároveň i zpětnou vazbu. Problémem v řadě zastupitelstev byla rivalita mezi jednotlivými politickými stranami. Následná spolupráce se zástupci veřejnosti pak probíhala obtížně. Většina respondentů výzkumu z obou táboru se shodla na tom, že jednodušší je naplňování principu partnerství na místní úrovni (obce a mikroregiony).

---

<sup>7</sup> <http://www.cpkp.cz/regiony/hlavni/PrincipyRegPol0713>

Na centrální úrovni se zástupci NNO shodli na tom, že se neziskové organizace de facto samy vyzvaly k účasti a rovněž poukazovali, že ministerstva mají o neziskovém sektoru většinou minimální znalost. Výzkum uvádí, že se projevilo nerovnoměrné postavení zúčastněných aktérů. NNO a další zástupci veřejnosti měli opožděný přístup k informacím a často jim byly předkládány již hotové návrhy a na jejich připomínkování již nebyl čas. Bylo obvyklé, že v případě časové tísně byl mechanismus partnerství opuštěn.

Stejně jak již bylo popsáno v předchozích kapitolách i z výzkumu CpKP vyplývá, že veřejná správa často nebere jednotlivé NNO jako rovnocenné partnery a zpochybňuje jejich legitimitu zástupců širší veřejnosti. Na krajské úrovni se valná většina respondentů z krajských samospráv uváděla jako problém v komunikaci s neziskovým sektorem jeho roztržitost a nejednotnost. I respondenti z řad NNO si uvědomovali, že pro lepší postavení vzhledem k veřejné správě by se měl neziskový sektor **sdružit**.

Během rozhovorů se zástupci NNO se pak potvrdilo, že v neziskovém sektoru chybí návyk vzájemné kooperace. Rivalita mezi zástupci jednotlivých oslabuje již zmíněnou legitimitu a již tak slabou ochotu státní správy po vzájemné kooperaci to rozhodně neposiluje.

Nové informace o změnách ve vztazích NNO a veřejné správy, které přinesl praktikovaný princip partnerství návrhy na zlepšení partnerství v dalších letech přinesla další analýza CpKP: *Návrh systému zapojení NNO do přípravy programových dokumentů na období 2007-2013(2005)*.

Analýza uvádí, že proces přijímání partnerství při tvorbě klíčových strategických dokumentů pomohl jak veřejné správě, tak neziskovým organizacím pochopit řadu skutečností o fungování v opačné sféře. Je patrná změna v chování veřejné správy (i jednotlivých úředníků) i u NNO, v jejich vzájemném respektu a chápání mechanismu fungování protistrany.

Uplynulý proces vnímá především jako příslib nastupujících změn v celkovém chování veřejné správy a v jeho rámci byly snad s definitivní platností nastaveny základní informační nástroje pro zapojování veřejnosti a NNO do plánování a rozhodování veřejné správy a dalo by se říct, že působení NNO při programování mělo, byť omezený, modernizační vliv na fungování veřejné správy.

Analýza se také zabývala existencí zastřešujících organizací, kdy na jednu stranu upozorňuje na absenci vrcholových orgánů NNO, ale zároveň uvádí, že zástupci neziskových organizací, se k tvorbě těchto orgánů často staví skepticky. Proto v následujícím období nespatřuje potřebu ani prostor pro vytvoření jednotné zastřešující platformy pro celý sektor, ale spíše doporučuje menší regionální či oborové zastřešující subjekty.

### 3.3. Střešní organizace jako partner veřejné správy

Již několikrát během této práce byla zmíněna role střešních organizací neziskového sektoru jako partnera veřejné správy a jejich výkonných orgánů ať už na centrální nebo regionální úrovni.

Proč tomu tak je vyplývá již ze samotných cílů a funkcí, o které se střechy snaží respektive je vykonávají.

Právě rovnocenné partnerství s veřejnou správou bylo, jak vyplývá z výzkumu Terezy Pospíšilové (2005), pro většinu střech nejčastějším důvodem k jejich vzniku. Šlo především o společný lobing, snahu jednat s orgány veřejné správy, být partnerem konkrétnímu ministerstvu v jednání, ale i o upozornění na konkrétní problematiku či obor. (Pospíšilová, 2005: 17).

Střechy se cítí být partnerem pro veřejnou správu, také z důvodů, že součástí jejich aktivit jsou i činnosti pro veřejnou správu přínosné. Mezi tyto činnosti patří připomínkování zákonů, příprava odborných analýz, posudků, koncepcí, účast ve správním řízení, účast v poradních orgánech, pořádání konferencí, seminářů, besed, slyšení ve spolupráci s VS, pořádání akcí pro VS (jako zakázka), poskytování a rozesílání informací, levnější servis v daném oboru, osvěta a rozvoj v daném oboru činnosti a vůbec celkově pozitivní působení na společnost (např. prevence negativních jevů mezi mládeží) (Pospíšilová, 2005: 35)

Rovněž Dohnalová (2004) zmiňuje jako důležité funkce střech provádění veřejné kontroly a navrhování legislativních opatření, práce na dlouhodobých koncepcích či podíl na tvorbě politik. (Dohnalová 2004: 58)

Všechny tyto funkce vycházejí z podstaty NNO jako zástupců veřejnosti vůči veřejné správě.

Veřejná správa je v aktivitě směřující ke spolupráci se neziskovými organizacemi oproti organizacím samotným obecně spíše pasivnější. Jak uvádí Frič (2000) spolupráce mezi neziskovými organizacemi a veřejnou správou se rozděluje na pozitivní a negativní. Pozitivní je spolupodílení se na tvorbě návrhů a koncepcí. Negativní spoluprací označuje Frič připomínkování, resp. kritiky návrhů a koncepcí předkládaných veřejnou správou. Podle jeho výzkumu převažuje většinou spolupráce negativní a aktivita většinou vychází ze strany střešních organizací (Frič (2000: 47). Díky tomu je často i aktivita střech ze hlediska veřejné

správy nežádaná. V současné době jak již ukázal zmíněný výzkum CpKP (2005) se, ale situace mění, z části kvůli tomu, že spolupráce veřejné správy a neziskových organizací je požadovaná Evropskou unií. Přesto, že aktivita stále vychází především ze strany NNO, prostor pro roli NNO jako partnera veřejné správě se zvětšuje.

Jednotlivé neziskové organizace, ale často naráží na již zmíněný problém reprezentativnosti a legitimacy. Ve výzkumu CpKP (2003) se ukázala jako problém roztržitost sektoru a zástupci veřejné správy shledávali problémem absenci střežových orgánů.

Spolupráce ze strany veřejné správy je díky nejednotnému hlasu jednotlivých organizací pro veřejnou správu obtížná a hlavní slovo pak v jednání dostávají především velké a silné organizace, často s již zavedenou vazbou na příslušný úřad. Vystává tak problém tzv. oligarchizace, který zmiňuje Frič (2000a). Pro zástupcům veřejné správy neznámá tento problém žádnou vážnou překážku. Splní podmínku zapojení zástupce ze strany NNO do příslušného jednání a dál celou věc neřeší. Tento problém tak spadá do kompetence především neziskových organizací samotných.

Existence zastřešujících organizací je pro řešení tohoto problému nespornou výhodou.

Pospíšilová (2005) uvádí, že podle vyjádření některých zástupců střež preferují úředníci komunikaci se střežou před komunikací s jednotlivými organizacemi. Pro úřad je střež "sesterskou" organizací jelikož stejně jako úřad má zprostředkovanou kompetenci. Střež může být zdrojem větší úcty ze strany úřadu. Pokud tedy chtějí organizace s veřejnou správou vést dialog a něco si prosadit, je nutné se pro to sdružovat. Střešní organizace tak fungují jako jakési "body průniku" mezi neziskovým sektorem a veřejnou správou. (Pospíšilová, 2005: 36).

Pro střešní organizace představuje veřejná správa konzumenta jejich služeb a přínosů a veřejná správa využívá střežy hlavně z důvodů služeb z konkrétních oborů, zpětné vazby a jako transfer informací do širších oblastí veřejnosti. Tyto přínosy pro veřejnou správu spojují střešní organizace většinou s nárokem získávat od veřejné správy určitou finanční podporu. Pokud veřejná správa střežy potřebuje musí je jednak finančně podpořit a jednak se jimi nechat alespoň korigovat.

Toto vzájemné propojení sebou může přinést otázku, zda závislost na finanční podpoře nemůže ohrozit jejich roli kritiků či oponentů vládní politiky. Je těžké na tuto otázku

zasvěcené odpovědět, ale jelikož ideály střeš jako součást neziskových organizací jsou na těchto rolích postavené a zároveň je z jejich podstaty přirozené o tuto finanční podporu žádat. Důležité však zůstává, že jednou z hlavních rolí střešních organizací je zastupování svých členských organizací vůči veřejné správě a jelikož díky svým členům disponují určitou legitimitou musí je brát veřejná správa vážně. Díky přijímání principu partnerství napříč veřejnou správou je mandát, který střešní organizaci předurčuje k reprezentaci většího počtu neziskových organizací nebo konkrétního oboru, nespornou výhodou.

#### **4. Empirická část**

Tato část popisuje pomocí kvalitativního výzkumu zapojení neziskových organizací do střešní organizace a vliv jejich členství na vztahy s veřejnou správou. V rámci výzkumu proběhne případová studie na vybranou střešní organizaci a její členy.

##### **4.1. Metodologie**

Cílem práce je kvalitativní metodou popsat na vybraném vzorku stav neziskových organizací zapojených do střešní organizace ve vztahu k veřejné správě. Vzhledem ke svému výzkumu jsem si určil několik hypotéz a k nim pak vytvořil výzkumné otázky. Hypotézy jsou následující:

- Neziskové organizace vstupují do střešní organizace s určitým cílem
- Členství ve střešní organizaci přináší organizacím určité výhody nebo nevýhody
- Nezisková organizace přichází při svých aktivitách do kontaktu s veřejnou správou
- Členství ve střešní organizaci mění postavení členské organizace při kontaktech s veřejnou správou
- Střešní organizace reprezentuje svoje členy při jednání se zástupci veřejné správy



Hlavní výzkumné otázky použité k prověření hypotéz:

- Co je pro NNO impulsem pro zapojení do střešní organizace?
- Jaké výhody či nevýhody členství ve střešní organizaci přináší?
- V jakých situacích přicházejí NNO do kontaktu s veřejnou správou
- Projevuje se při kontaktech NNO s veřejnou správou členství ve střešní organizaci?
- Zastupuje střešní organizace aktivně své členy při kontaktech s veřejnou správou ?

Tyto výzkumné otázky byly společně s otázkami upřesňujícími použity pro tvorbu dotazníku, který je součástí příloh této práce.

V rámci kvalitativního výzkumu byla provedena případová studie zastřešující organizace Česká asociace streetwork o.s. (dále jen ČAS). Tato organizace splňuje všechny podmínky uvedené v teoretické části práce, aby se dala označit jako oborová střešní organizace. Jedná se o profesní sdružení odborníků a poskytovatelů nízkoprahových sociálních služeb. V rámci výzkumu byla uskutečněna obsahová analýza webu ČAS a stěžejních dokumentů zda umístěných (stanovy, výroční zprávy, zápisy). Získané informace poskytly především podklady pro analýzu fungování a strukturu střešní organizace.

Jako cílová oblast pro položení výzkumných otázek pak byla vybrána skupinová členská základna ČAS. Do této základny patří právnické osoby, splňující podmínky stanovené hodnocením kvality ČAS, deklarující jako svou činnost poskytování nízkoprahových sociálních služeb dle typologie sociálních služeb (terénní programy, nízkoprahová zařízení pro děti a mládež, kontaktní centra). Výzkumné otázky byly položeny prostřednictvím e-mailového dotazníku s otevřenými otázkami. Vedle hlavních výzkumných otázek byly položeny i otázky doplňující, které se týkaly období vzniku organizace a vstupu do střechy a případy, kdy veřejná správa spolupracuje s jednotlivými členy střechy.

Výběr zkoumaného vzorku byl z velké části náhodný a to především z důvodu ověřit obecnou platnost hypotéz ve zkoumané oblasti (tj. zastřešující organizace v neziskovém sektoru). Výběr rozhodla dostupnost a bohatost informací o střešní organizaci a jasně definovaná členská základna spolu s funkčními kontakty a odkazy.

Provedení výzkumu bylo s ČAS konzultováno a odsouhlaseno. Vedení organizace projednávalo i případné rozeslání dotazníku prostřednictvím interního e-mailu, ale nakonec se rozhodlo tuto iniciativu nepodpořit.

#### **4.2. Popis zkoumané střešní organizace**

Česká asociace streetwork o.s. byla založena na podporu rozvoje streetwork v roce 1997 jako odborná profesní organizace, která sdružuje pracovníky z praxe i teoretických pracovišť, a jejímž členem se může stát každý, kdo působí v teorii nebo praxi streetwork, ve státním či nestátním zařízení. Postupně zde své místo nalézali i pracovníci stacionárních nízkoprahových programů. Od roku 2000 se začalo v rámci asociace prosazovat a rozvíjet téma nízkoprahových zařízení pro děti a mládež (NZDM).

Na konci roku 2003 došlo k rozšíření forem členství v asociaci o skupinové členství a k názvu se přidal podtitul sdružující nízkoprahové sociální služby.

V současnosti se asociace profiluje jako odborná organizace zastupuje fyzické i právnické osoby působící v oblasti nízkoprahových sociálních služeb dle typologie sociálních služeb (terénní programy, nízkoprahová zařízení pro děti a mládež, kontaktní centra.

Pro své členy, neziskový sektor i veřejnou správu vyvíjí následné aktivity:

- lobuje ve prospěch členů ČAS i samotného oboru
- vytváří klima pro práci v oboru (síťuje, napomáhá komunikaci členů, propaguje oblast, atd.)
- podporuje vlastní vnitřní činnost na profesionalizaci oboru, například vytváří definice, standardy, stanovuje měřítka kvality, definuje využívání supervize, vytváří akreditační a evaluační systém, atd.
- realizuje projekty určené pro odbornou veřejnost, zejména vzdělávací a výcvikové programy
- organizuje profesní setkání, konference, semináře, případně jiné odborné akce

Řídícími a výkonnými orgány ČAS jsou valná hromada, správní rada, revizní komise

ČAS rozlišuje mezi členy na skupinové a individuální. Individuálním členem se může stát fyzická osoba působící v teorii nebo praxi nízkoprahových sociálních služeb, kterou navrhne jiný člen ČAS.

Skupinovým členem ČAS se může stát právnická osoba, splňující podmínky stanovené hodnocením kvality ČAS, deklarující jako svou činnost poskytování nízkoprahových sociálních služeb a která se chce v souladu se stanovami posláním a cíli ČAS podílet aktivně na její činnosti. O přijetí nových členů ČAS rozhoduje Výkonný výbor

Důležitým kritériem pro členství v ČAS je tzv. hodnocením kvality ČAS. Organizace, která neprojde hodnocením se nemůže stát členem ČAS. V hodnocení jde především o to, zda organizace naplňuje zákonem předepsané standardy sociálních služeb.

Členové ČAS mají právo: účastnit se jednání a rozhodování valné hromady; volit a být voleni od výkonného výboru a revizní komise; účastnit se veškeré činnosti ČAS; být informován o činnosti ČAS; podávat návrhy a podněty k činnosti ČAS a jejím orgánům.

Členové ČAS mají povinnost: znát a dodržovat stanovy a rozhodnutí valné hromady; řádně platit členské příspěvky (výše příspěvku je 2000 Kč); dodržovat příslušné standardy a etický kodex ČAS

Výhody členství vidí ČAS v garanci kvality služeb svých členů, aktivním prosazováním zájmů oboru a svých členů např. v rámci státních institucí či jiných profesních asociací, vytváří příležitosti pro vícezdrojové financování, zastřešuje společné PR aktivity, zasílá členům pravidelné informace o děti v oboru, prostřednictvím fundraisingu zajišťuje finanční a věcné prostředky pro členská zařízení, které přímo distribuuje. Dále mají členové ČAS slevy na vzdělávacích akcích, které realizuje a mají přednostně garantovaná místa na některých akcích, které realizuje ČAS.

V současné době zastřešuje ČAS 44 skupinových členů mezi kterými jsou zástupci nízkoprahových klubů pro děti a mládež, kontaktních center nebo terénních programů.

### **4.3. Analýza dotazníkového šetření**

Pomocí e-mailem rozeslaných dotazníků bylo osloveno všech 44 skupinových členů ČAS. Návratnost vyplněných dotazníků byla 25% při 11ti obdržených dotaznících. Otázky byly formulovány otevřeně takže záleželo na konkrétním zástupci organizace jak k vyplňování přistoupil. Vyskytly se jak velmi stručné tak široce rozepsané odpovědi. Ve dvou případech bylo zasláno rozhodnutí organizace, že se výzkumu zúčastnit nechtějí. Ke konkrétnímu hodnocení výzkumu se vyjádřím v závěru.

#### **4.3.1. Důvody pro zapojení do střešní organizace**

V otázce jaký impuls stál na počátku začlenění uváděly členové ČAS na prvním místě snahu o zkvalitnění vykonávaných služeb, snazší přístup k informacím z oboru a účast při tvorbě nových oborových materiálů.

Střešní organizace se tedy jevila především jako zdroj informací a poskytovatel vzdělávacích aktivit vedoucích k větší kvalitě poskytovaných služeb a metodiky.

Role střešní organizace jako společné platformy pro setkávání, výměnu zkušeností a morální podporu byla dalším důvodem pro vstup nových členů do asociace.

Především u nových členů, kteří vstoupili do ČAS teprve v posledních letech, se jako důvod pro zapojení vyskytovalo získání známky odbornost, kterou asociace svým členům uděluje a tím garantuje kvalitu jejich služeb.

#### **4.3.2. Výhody či nevýhody členství ve střešní organizaci**

Téměř všichni účastníci výzkumu uváděli shodně na prvním místě mezi výhodami členství pořádání kvalitních, přínosných seminářů a dalších vzdělávacích aktivit. Respondenti se shodují na vysoké úrovni seminářů a shledávají je pro sebe přínosnými.

Jediná výtká, kterou jedna respondentka uvedla, byla, že se většina těchto akcí koná v Praze, což může být pro mimopražské zařízení problém.

Velká většina respondentů také oceňuje funkci ČAS ve vyhledávání finanční podpory pro své členy. Nejčastěji byla zmiňována pomoc při získávání prostředků z grantového programu VPOHO, který rozděluje prostředky z Nadace Vodafone ČR.

Polovina respondentů uváděla jako výhodu členství výměnu zkušeností a práci na nových metodikách v rámci pracovních skupin. Členové za těmito aktivitami vidí pozitiva v posilování oboru.

Mezi uváděnými výhodami stojí za zmínku také slevy a výhody při přihlašování na semináře pořádané samotnou ČAS, které mají členové oproti ostatním účastníkům seminářů.

U třech účastníků výzkumu bylo oceňovanou výhodou posílení jejich prestiže z důvodu garance kvality plynoucí z členství v ČAS.

Nevýhody plynoucí ze členství v asociaci se v odpovědích příliš nevyskytly. Výjimkou byla již zmíněná stížnost na pragocentrismus při pořádání seminářů a nespokojenost kvůli přílišnému papírování. Mimo tyto dvě nevýhody se vyskytlo ještě upozornění na zbytečnou rivalitu, která vzniká mezi členy ČAS a zařízeními, které se díky neúspěchu v hodnocení kvality do asociace nedostaly. U této nevýhody však chyběl bližší popis takže ji nelze dále rozvádět.

#### **4.3.3. Příklady kontaktu členů střešní organizace s veřejnou správou**

Logicky z výzkumu vyšla jako nejfrekventovanější oblast kontaktu s veřejnou správou oblast setkávání při žádostech o dotace nebo výběrových řízeních pro poskytovatele služeb pro veřejnou správu.

Jako pozitivní se vzhledem k předchozím kapitolám této práce jeví často zmiňovaná účast NNO při komunitním plánování a zapojování do společných projektu (zaměřených např. na primární drogovou prevenci nebo prevenci kriminality).

Dále přicházejí členové ČAS do styku s úředníky např. při kontrolách činnosti, nebo při zastupování svých klientů na úřadech.

#### **4.3.4. Spolupráce NNO s veřejnou správou**

Odpovědi v této kategorii se více méně shodovaly s odpověďmi z kategorie předchozí. Zhruba dvě třetiny organizací se společně s veřejnou správou podílejí na té části komunitního plánování, která spadá do jejich oboru. Účastní se programů na prevenci rizikových jevů jako je drogová závislost nebo kriminalita mladistvých nebo působí jako odborníci při konzultacích pro, které si úředníci vyžádají jejich odborný pohled.

#### **4.3.5. Vliv členství ve střešní organizace při kontaktu s veřejnou správou**

Odpovědi na tuto výzkumnou otázku se téměř nelišily. Valná většina respondentů odpověděla, že nepocítuje, že by se přístup zástupců veřejné správy nějak změnil díky tomu, že je jejich organizace členem zastřešující platformy. Objevily se názory, že úředníci vůbec netuší, že členem takové platformy vůbec jsou a co tato platforma zaštiťuje. Jen dva respondenti odpověděli, že si myslí, že se jejich členství v ČAS ve vztahu veřejné správy k nim projevuje, ale nedokázali tento pocit potvrdit faktickým příkladem.

#### **4.3.6. ČAS jako zástupce svých členů při jednání s veřejnou správou**

Funkci ČAS jako zástupce svých členů při jednání s veřejnou správou spatřovala většina respondentů především na centrální úrovni. Respondenti uváděli především aktivitu ČAS při spolupráci s MPSV na tvorbě zákona o sociálních službách. Dva respondenti uvedli jako další aktivitu lobing a reprezentaci při různých konferencích a setkáních pořádaných veřejnou správou. Dva respondenti si nebyli vědomi žádné aktivity.

### **4.4. Zhodnocení analýzy**

Analýza dotazníkového šetření přinesla myslím dostatečné podklady pro potvrzení nebo vyvrácení zadaných hypotéz, ale určitě se dají najít i mnohé nedostatky.

Získaný vzorek 11ti dotazníků, tedy přesně 25 procent ze všech dotazovaných, považuji za reprezentativní ovšem jeho slabiny vidím v nerovnoměrné informační hodnotě jednotlivých odpovědí v závislosti na tom, jak moc se konkrétní respondenti ve svých odpovědích rozepsali. Problém jednoslovných odpovědí lze asi z části přisuzovat i ne příliš instruujičím otázkám, které tyto odpovědi umožnily.

Přesto bylo možné získat z odpovědí dostačující informační hodnotu k práci na ověření hypotéz.

#### 4.4.1. Ověření hypotéz

- Neziskové organizace vstupují do střešní organizace s určitým cílem

Z výzkumu se potvrdilo, že neziskové organizace vstupují do střešní organizace dobrovolně a to vždy s nějakým cílem. Pro organizace z výzkumného vzorku byl vstup spojen s cíly zkvalitňování služeb, získávání informací a nových poznatků z oboru, společná spolupráce se stejnými typy organizací z oboru a získání určitého statusu kvality, kterého po vstupu dosáhly.

- Členství ve střešní organizaci přináší organizacím určité výhody nebo nevýhody

Nespornou výhodou, kterou oceňují všichni respondenti je pořádání seminářů a vzdělávacích aktivit na vysoké úrovni. Dále pomoc při získávání finanční podpory a výměna zkušeností v rámci pracovních skupin pořádaných asociací.

- Nezisková organizace přichází při svých aktivitách do kontaktu s veřejnou správou

Potvrzení této hypotézy přineslo pro mne zajímavý poznatek, že všechny organizace, které se výzkumu účastnili, přicházejí do styku s veřejnou správou (kromě samozřejmě oblasti získávání finančních prostředků) při vzájemné spolupráci jako je komunitní plánování nebo účast na rozvoji různých programů pořádaných veřejnou správou.

- Členství ve střešní organizaci mění postavení členské organizace při kontaktech s veřejnou správou

Tato hypotéza se jako jediná nepotvrdila. Neziskové organizace si z více jak dvou třetin neuvědomují, že by veřejná správa brala na jejich členství v zastřešující organizaci ohledy. Ve zbylých případech nebyli zástupci organizací schopni zdůvodnit (nebo tak spíše nijak neučinili) opačné tvrzení.

- Střešní organizace reprezentuje svoje členy při jednání se zástupci veřejné správy

Tato hypotéza se potvrdila. Střešní organizaci se daří hájit zájmy svých členů vůči veřejné správě. Jde o všem jak vychází z odpovědí jen o fungování na centrální úrovni. Což se při přihlédnutí k charakteru vybrané střešní organizace zdá být logické.

## 5. Závěr

Cílem této práce byla snaha o kvalitativní popsání možných vztahů střešních organizací a veřejné správy. Co se týče výsledků tohoto snažení myslím, že minimálně po teoretické stránce se to tento cíl podařilo naplnit.

Co se týče empirické části vidím určité nedostatky. Jelikož jsem byl limitován časem, který jsem si na práci zvolil, nepokryl jsem dostatečně všechny aktéry zkoumaných vztahů. Pro celkovou analýzu by bylo určitě pozitivní získání názoru od zástupců veřejné správy a také některé zasvěcenější informace od zástupců střešní organizace. Ze strany členů střešní organizace by se pak dala zvýšit informační hodnota jejich sdělení jinou formou nástroje výzkumu než je e-mailový dotazník. Získání většího objemu dat o zkoumané oblasti by bylo rozhodně ku prospěchu celé věci.

Přesto se podařilo získat alespoň částečný obraz o fungování a přínosu střešní organizace v praxi. Její členové rozhodně svoje členství v ní oceňují a členství přináší jim řadu výhod, které se pak odráží v jejich činnosti. Z výzkumu vyplývá, že jde především o rozvoj oboru činnosti střechy, profesionalizace služeb a šíření informací z oboru jak mezi členy tak do celého neziskového sektoru.

Zájmem ČAS není sdružovat co největší počet členů, ale sdružovat v oboru ty subjekty, které usilují o kvalitu, kteří mají zájem o spolupráci, o výměnu zkušeností.

A právě zastřešení těch organizací, které jsou ve své činnosti opravdu kvalitní dává střešní organizace mandát vystupovat vůči veřejné správě i neziskovému sektoru jako legitimní zástupce svého oboru.

Pozitivní vývoj na poli spolupráce veřejné správy a neziskových organizací, který se v poslední době začíná ukazovat především při uplatňování principu partnerství nahrává právě organizacím jako je ČAS. Důležité v dalším vývoji bude dál posilovat strukturu NNO napříč celým sektorem, tedy jak na centrální a regionální úrovni. Zastřešující organizace podporující zkvalitňování a profesionalitu jednotlivých NNO tomu můžou, jak se během této práce podařilo prokázat, výrazně napomoci.



## 6. Literatura

Centrum pro Komunitní práci. 2003. *Analýza spolupráce NNO a veřejné správy na tvorbě krajských rozvojových dokumentů, případně dalších dokumentů relevantních pro EU*. Přerov

[http://www.cpkp.cz/regiony/file\\_download/126](http://www.cpkp.cz/regiony/file_download/126)

Centrum pro Komunitní práci. 2005. *Návrh systému zapojení NNO do přípravy programových dokumentů na období 2007-2013*. Přerov

<http://www.cpkp.cz/regiony/hlavni/NavrhspolupaceNNOPriPlanovani>

Čepelka, Oldřich. 2003. *Průvodce neziskovým sektorem Evropské unie*. Liberec: Omega

*Český neziskový sektor před vstupem do EU. Výzvy a šance. Seminář ve Skalici, školící středisko NROS. 28.-30.8.2003*

Dohnalová, Marie. 2004. *Antropologie občanské společnosti*. Brno: CERM.

Frič, Pavol. 1998. *Aktivity a potřeby neziskových organizací v ČR. Výsledky kvantitativního sociologického šetření*. Praha: Agnes a ICN.

Frič, Pavol. 2000. *Neziskové organizace a ovlivňování veřejné politiky*. Praha: AGNES

Frič, Pavol, 2000a. *Strategie rozvoje neziskového sektoru*. Praha: Fórum dárců.

Frič, Pavol, Goulli, Rochdi. 2001. *Neziskový sektor v ČR: Výsledky mezinárodního srovnávacího projektu Johns Hopkins University*. Praha: Eurolex Bohemia

Gajdoš, Marek, 2004. *Lobbying neziskových organizací v Evropské unii*. Praha: Magisterská práce

Halmazňová, Blanka 2003. *Metody působení veřejné správy*. Brno: Seminární práce

Hendl, Jan. 2005. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál

Kadlecová Markéta 2007. *Zapojení českých sítí nestátních neziskových organizací do evropských sítí*. Praha: Diplomová práce

Pospíšilová, Tereza. 2005. *Oborové zastřešující organizace v občanském sektoru v ČR*. Zpráva z výzkumu.

Powell, W., W., DiMaggio, P., J.: 1983. *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields* American Sociological Review. Vol. 48, No. 2 (Apr., 1983)

Spiralis. 2004. *Zpráva o stavu neziskového sektoru v České republice v roce 2004*.

[http://www.spiralis-os.cz/materialy\\_NGO\\_index\\_2004.pdf](http://www.spiralis-os.cz/materialy_NGO_index_2004.pdf)

Škarabelová, Simona. 2005. *Definice neziskového sektoru (Sborník příspěvků z internetové diskuse CVNS)*. Brno: CVNS.

[http://www.e-cvns.cz/soubory/Definice\\_neziskoveho\\_sektoru.pdf](http://www.e-cvns.cz/soubory/Definice_neziskoveho_sektoru.pdf)

Šťovíčková Jantulová, Magdalena. 2005. *Analýza procesu profesionalizace v občanském sektoru očima jeho aktérů*. Sociální studia 1/2005. Brno: Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně.

Vajdová, Tereza. 2005. *Česká občanská společnost 2004: po patnácti letech rozvoje*. Brno: CERM.

Zahradníčková, Jana. 2005. *Oborové sítě v občanském sektoru v ČR*. Praha: Magisterská práce.

#### **Internetové zdroje:**

[http://www.spiralis-os.cz/materialy\\_NGO\\_index\\_2004.pdf](http://www.spiralis-os.cz/materialy_NGO_index_2004.pdf)

[http://www.cs.wikipedia.org/wiki/Ve%C5%99ejn%C3%A1\\_spr%C3%A1va](http://www.cs.wikipedia.org/wiki/Ve%C5%99ejn%C3%A1_spr%C3%A1va)

<http://www.cpkp.cz/regiony>

<http://www.streetwork.cz>

## **7. Přílohy**

### **7.1. Seznam členských organizací ČAS**

BARÁK nízkoprahový klub

Jaspis - klub mladých

Jihočeský streetwork

Klub DŽAGODA

Klub Labyrint

Klub On Line

Klub Oráč

Klub Suterén

Klub Vrtule

Komunitní centrum Jižní pól

Komunitní centrum Krok

Kontaktní centrum Kolín

Kontaktní centrum Laxus Hradec Králové

Kontaktní centrum Laxus Pardubice

Krizové a kontaktní centrum

Nadosah - centrum prevence

Nízkoprahové centrum Na předměstí

Nízkoprahové komunitní centrum

Nízkoprahový dětský klub

Nízkoprahový klub EXIT

Nízkoprahový klub Futur

Nízkoprahový klub Likusák

Nízkoprahový klub Nový svět

Nízkoprahový klub PACIFIC  
Nízkoprahový klub Pavlač  
Nízkoprahový klub Vrakbar  
NZDM Archa  
NZDM Dixie  
NZDM Klídek  
NZDM Kluby Bunkr a Bunkřík  
NZDM Modrý Pomeranč  
NZDM TULiP  
NZDM Ymkárium  
NZDM Žijeme spolu  
Open House  
Ponorka centrum prevence  
PVC Blansko  
Rubikon  
Středisko Milíčův dům  
Terénní programy Laxus Hradec Králové  
Terénní programy Laxus Pardubice  
Terénní programy o.s. Prostor  
T klub DOMA  
T klub - malé téčko

## **7.2. Dotazník pro členské organizace ČAS**

**1. Rok vzniku vaší organizace?**

**2. Rok zapojení do České asociace streetwork (dále jen ČAS)**

**3. Co bylo původním impulsem pro vaše zapojení do ČAS?**

**4. Jaké výhody či nevýhody vám členství přináší, popřípadě jaké služby vám ČAS poskytuje?**

**5. Mohli byste stručně uvést, kdy a v jakých případech přichází Vaše organizace do styku s veřejnou správou?**

**6. Přizvali vás někdy zástupci veřejné správy k diskusi nebo řešení nějakého problému spadající do kompetencí či sféry zájmů vaší organizace?**

**7. Myslíte si, že se ve vámi uvedených kontaktech s veřejnou správou nějak projevuje vaše členství v ČAS?**

**8. Můžete uvést případy, kdy ČAS zastupuje vaši organizaci při jednání s veřejnou správou?**