

VLIV NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ NA VEŘEJNOU POLITIKU

EFFECT OF NON-PROFIT ORGANIZATIONS ON PUBLIC POLICY

Pavla Varvažovská

Anotace:

Vliv neziskových organizací na veřejnou politiku se považuje za potřebný z hlediska kvality státem zajišťovaných služeb i z hlediska rozvoje demokracie a tržního mechanismu. Ovlivňování veřejné politiky neziskovými organizacemi záleží na kvalitě rozhodovacích procesů a vstřícnosti institucí veřejné správy. Ovlivňování veřejné politiky je určitý tlak na prosazení chodu nebo naopak zabránění určitým změnám ve veřejné politice.

Klíčová slova:

Neziskové organizace (NO), veřejná politika, politici, úředníci, vliv

Summary:

Effect of NGO on public policy is considered essential for the purposes of assuring the quality of government-sponsored services and the development of democracy and market economy. The effect of NGO on public policy is largely dependent on the quality of the decision making processes and the ability of the institutions of public service to lend themselves to such decision making processes. On the contrary, an important characteristic of such occasions is that NGO themselves can accomplish these tasks and do not depend on formal rules or good will of politicians or the clerical staff.

Key words:

Non-profit organizations (NGO), public policy, politicians, civil servants, effect

ÚVOD

Obecně je známo, že neziskový sektor v moderní společnosti hraje čím dál větší roli vůči státu při poskytování zdravotně sociálních služeb a dalších veřejně prospěšných statků. Neziskový sektor představuje soubor organizací, pro které je charakteristické, že nebyly založeny pro dosahování zisku a vznikají z dobrovolného rozhodnutí občanů. Jiný používaný termín pro neziskový sektor je tzv. „třetí sektor“, který je charakteristický tím, že změkčuje tvrdé vztahy mezi dvěma pevnými body, které tvoří na jedné straně stát a na druhé straně soukromé podnikatelské organizace zaměřené převážně na konkurenci a zisk.

V České republice existují na jedné straně neziskové organizace, které pracují pouze na dobrovolnické bázi. Na druhé straně existují profesní neziskové organizace, které pracují s odpovídajícím technickým vybavením a týmem stálých zaměstnanců – profesionálních pracovníků. Obor činnosti je prakticky ve všech oblastech lidské činnosti. Všechny oblasti působení nejsou stejnoměrně podporovány veřejností, státem, samosprávami ani podnikatelskou sférou. Většinou sociální a zdravotní aktivity jsou více podporovány než například oblast výzkumu a vzdělávání. Možná je některá oblast zájmu více medializována a tím se stává populárnější. Podle prospěšnosti neziskových organizací se obecně se dají rozdělit do dvou skupin. Organizace poskytující veřejně prospěšné služby a organizace, které poskytují služby svým členům (vzájemně prospěšné organizace).

Neziskové organizace vznikají, aby splnily své poslání buď v krátké době (např. občanské iniciativy spojené s řešením místní dopravy, výstavby apod.) nebo v delším

časovém horizontu (zdravotně sociální oblast např. péče o handicapované občany apod.). Regionální působnost neziskových organizací v České republice je pochopitelně nerovnoměrná a její rozložení je odlišné v jednotlivých krajích. Nerovnoměrnost se určitě také projevuje i ve srovnání velkých měst a venkova. Působnost lze rozdělit na místní, regionální a celonárodní. Patrná je změna při komunikaci na neziskových organizací se státními orgány ve všech lokálních úrovních. Důležité jsou také socio-demografické a kulturní faktory jednotlivých regionů v České republice (např. průmyslové regiony na severu republiky ve srovnání s „tradičními“ oblastmi na jižní Moravě nebo v jižních Čechách). Od výše uvedených hledisek se také bude lišit i účast veřejnosti na ovlivňování veřejné politiky.

CÍL A METODIKA

V době globalizace a státu veřejných sociálních služeb se obecně vliv neziskových organizací na veřejnou politiku velice podporuje, ba dokonce se do něj vkládá naděje, že pomůžou vyřešit problémy státu v té kritické oblasti, kam již sám stát nedosáhne, zejména v zdravotně sociální oblasti.

Cílem statí je upozornit na některé způsoby ovlivňování veřejné politiky, zapojení veřejnosti v zájmu věci veřejné. S rozvojem demokracie v České republice je spojován i mohutný rozvoj neziskového nestátního sektoru. Nárůst počtu neziskových organizací ještě není zárukou vlivu neziskových organizací na kvalitu veřejné politiky.

Východiskem k zamyšlení je převážně studium dokumentů v čase i prostoru. Autorka vychází z nejrůznějších zdrojů, poznatků a osobní účasti na konferencích, kurzech a tématickém výzkumu i jeho prezentaci. Stat' má charakter rešerše a chce poukázat na důležitost neziskového sektoru ve společnosti.

VÝSLEDKY A DISKUSE

Termín „nestátní neziskové organizace“ je termínem nejužším a označuje právní osoby, které ustanovili instituci podle konkrétních platných zákonů a podle nich jednají. Smyslem nestátních neziskových organizací je veřejně prospěšná činnost. Tyto organizace vznikly dobrovolně, ze zdola, mají soukromoprávní charakter, nepracují pro zisk (případný zisk musí věnovat na podporu těch aktivit pro které byly zřízeny), nevznikají z iniciativy státu a jsou na něm nezávislé.

Schéma oborových oblastí, ve kterých občanské organizace ve společnosti působí. Toto schéma se sice v čase také zahušťuje, ale je poměrně přehledné. Po roce 1989 se v ČR stabilizovaly tyto oblasti působení občanských organizací: (1) sociální a charitativní, (2) zdravotní, (3) kulturní, (4) ochrana lidských práv, (5) ochrana životního prostředí, (6) vzdělávání (viz vymezené oblasti, které byly podpořeny v roce 1999 v první etapě rozdělování finančních prostředků z Nadačního investičního fondu). V průběhu času do tohoto schématu přibýly (7) rozvoj komunitního života, (8) kategorie děti, mládež, rodina (pokrývá zejména tzv. volnočasové aktivity), (9) ochrana nemovitých kulturních památek (10) mezinárodní aktivity (vymezení oblastí, které byly podpořeny v roce 2001 v druhé etapě rozdělování finančních prostředků z Nadačního investičního fondu). Toto členění zhruba odpovídá Mezinárodní klasifikaci neziskových organizací (viz Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier: *The International Classification of Nonprofit Organisations*). Jeden rozdíl je tu ovšem podstatný. V českém schématu chybí oblast politiky (politické strany, politická hnutí a organizace na jejich podporu) a oblast profesních a pracovních vztahů (profesní komory a odborové organizace).¹⁰⁹

¹⁰⁹ Frič, P., Gouli, R.: *Neziskový sektor v ČR*. Eurolex Bohemia, Praha, 2001.

¹¹⁰ Frič, P., Gouli, R.: *Neziskový sektor v ČR*. Eurolex Bohemia, Praha, 2001.

¹¹¹ Brokl, L. a kol.: *Reprezentace zájmů v politickém systému ČR*. Slon, Praha 1999.

Veřejná politika je proces tvorby a realizace rozhodnutí, které ve veřejném zájmu činí politici a úředníci působící ve veřejné správě.¹¹⁰ Vlastní proces veřejné politiky znamená, že problémy nelze řešit jedním rozhodnutím, že tu jde nejdříve o jejich identifikaci, analýzu jejich příčin, stanovování cílů, navrhování a hodnocení možných řešení, výběr nejvhodnějšího z nich a jeho implementaci do praxe.

Pod ovlivňováním veřejné politiky se rozumí jakýkoliv tlak na prosazení určitých změn anebo na zabránění určitým změnám ve veřejné politice. Ovlivňování bývá často ztotožňováno s lobbováním. Ovlivňování je však pojem širší. Lobbování bývá obvykle definováno v souvislosti s legislativním procesem (dosažení legislativních změn) a je postaveno hlavně na dialogu (rozhovor mezi občany a těmi, kdo nesou odpovědnost za správu věcí veřejných, protože k tomu byli zvoleni nebo jmenováni). Ovlivňování ovšem nemusí ani jednu z těchto podmínek splňovat. Formy ovlivňování veřejné politiky, které mají neziskové organizace k dispozici, lze rozdělit na umírněné a radikální.¹¹¹ Mezi umírněné formy se obecně řadí ovlivňování pomocí dávání příkladu a také lobbování. Mezi radikální patří různé způsoby mobilizování veřejnosti a vymáhání požadavků soudní cestou.

Vztahy mezi státem a neziskovým sektorem mohou být v zásadě kooperativní nebo konfliktní. Kooperativní vztahy vycházejí ze dvou vztahů: Scénář průběžné spolupráce - neziskové organizace monitorují problémová pole společnosti, identifikují ty problémy, které považují za závažné a mobilizují tlak na stát (vládu), aby se o problémy začal zajímat. Stát reaguje vstřícně, vypracuje (za přispění neziskových organizací) programy, jak problémy řešit.

Scénář odložené spolupráce - stát nereaguje na tlak řešit identifikované problémy, neziskové organizace se je snaží řešit samy. Stát vůči aktivitám neziskových organizací zachovává postoj tolerantní neshody. Po čase ocení úsilí neziskových organizací a začne jim do určité míry na řešení daných problémů přispívat.¹¹²

Vztahy konfliktní spočívá v tom, že neziskové organizace přicházejí s novými problémy, nápady a metodami jejich řešení. Stát je však netoleruje, odmítá jejich nové metody a nepřizpůsobuje se novým trendům. Proti tomu se neziskové organizace bouří a poukazují na nízkou efektivitu státních organizací, jejich zkosnatělost a z toho vyplývající neschopnost plně uplatňovat nové metody a postupy.

Neziskové organizace mají působit tam, kde státní organizace nestačí působit. Vzniká spolupráce neziskového a státního sektoru na principu partnerství. Podle Salamona a Anheiera existují tři modely principu partnerství.

Korporativní model, ve kterém je zajištěna účast všech hlavních sítí neziskových organizací na rozhodovacích procesech týkajících se implementace veřejných politik.

Model zájmových skupin, ve kterém neziskové organizace Tento model nezná žádné formální kanály, které by neziskovým organizacím umožňovaly ovlivňovat formování veřejných politik. Není zde ani příležitost pro nějakou střežovou skupinu reprezentující celý neziskový sektor, která se mohla efektivně zapojit do diskusí o směřování veřejných politik.

Model střední cesty, kde státní instituce, které finančně podporují neziskové organizace, mají povinnost jasně stanovit cíle svých programů a požadavky na neziskové organizace, které se ucházejí o možnost realizovat tyto programy.

Z praxe je známo, že ve vztazích mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem funguje na bázi spolupráce a principu partnerství, zejména v posledních několika letech. Konflikt se vyskytuje jen zřídka a okrajově. Zkušenosti ze spolupráce jsou na obou stranách převážně pozitivní, i když se neziskové organizace ve vztahu k veřejné správě stále cítí být v pozici těch, kteří stále o něco žádají než v pozici rovného partnera.

¹¹² Frič, P., Gouli, R.: Neziskový sektor v ČR. Eurolex Bohemia, Praha, 2001.

Začlenění České republiky do společenství Evropské unie dalo podnět k diskusím o prioritách neziskového sektoru. Neziskový sektor může být silným partnerem pro řešení vnitřních věcí. To znamená předkládat efektivní a alternativní projekty, které přispějí k řešení důležitých sociálních problémů a k rozvoji regionů.

Koncepce regionálního rozvoje je národní strategie, která mimo jiné zahrnuje oblasti jako jsou surovinové a energetické zdroje, rozvoj dopravní infrastruktury, podporu malého a středního podnikání, cestovní ruch, zemědělství a další významné oblasti. Vznikl tak velmi důležitý dokument, ve kterém bohužel není jmenovitě počítáno s rolí nestátního neziskového sektoru. Podobné regionální rozvojové dokumenty v zemích EU byly konzultovány s veřejností prostřednictvím zástupců neziskových organizací. V ČR se stále podceňuje problematika zastoupení neziskových organizací v orgánech zabývajících se přípravou strategie regionálního rozvoje na národní úrovni. Metodika tvorby regionálního rozvoje se ve své situační analýze jednotlivých regionů zabývá po obsahové stránce informacemi nejen z ekonomiky a infrastruktury, ale také z oblastí demografie, zdravotně sociální péče, životního prostředí a cestovního ruchu v daném regionu. A právě v těchto oblastech často působí neziskové organizace.

Dalším příkladem způsobu přístupu státu k vytváření příležitostí pro participaci nevládních organizací na zásadním rozhodování je instituce tripartity. Tady je podstatná otázka, jaký je přístup státu k participaci neziskových organizací v oblasti určité působnosti za různě politicky orientovaných vlád.

Zákon o kolektivním vyjednávání č.2/1991Sb.v platném znění a na makroúrovni jako forma tripartitních jednání, což je relativně samostatná skupina kolektivních pracovních vztahů u nichž je jedním z účastníků stát. Sociální partnerství ve formě instituce tripartity významně působilo v transformačním procesu a současně se měnila v důsledku vývoje politických, ekonomických a společenských podmínek. jako příspěvek k vytváření rámcových podmínek pro hospodářský a sociální rozvoj.

Participace nevládních organizací na vrcholovém rozhodování na reprezentativní instituci tripartity ukazuje na význam a důležitost přístupu a postoje vlády k vytváření takových příležitostí. Změna vlády, tedy její politické orientace, se měnil přístup státu k této participaci. Sociální dialog vždy vedl ke stabilizaci a větší rezistenci vůči možnému krizovému vývoji společnosti a hospodářství v období realizace transformačních kroků a také ukazuje na důležitost sociálního partnerství i pro budoucnost.

Představitelé neziskových organizací, politici nebo úředníci se rozcházejí při hodnocení příležitostí neziskových organizací ovlivňovat veřejnou politiku. Úředníci se domnívají, že příležitostí je dost a jsou otevřené. Představitelé neziskových organizací mají dojem, že úředníci s příležitostmi manipulují, zatajují je před neziskovými organizacemi a brání pravidlům jejich vzájemné spolupráci. Politici a úředníci poukazují na to, že neziskové organizace mají přímý přístup k premiérovi a ministrům prostřednictvím své účasti na poradních orgánech a to jim dává velký vliv. Představitelé neziskových organizací více oceňují zákonem ustanovené možnosti zasahovat do veřejné politiky a mají obavy, aby jim tuto možnost politici a úředníci neomezili.¹¹³

V současné době se neziskové organizace jako součást občanské společnosti posouvají od běžných aktivit „věcných“ i do sféry občanské společnosti ve smyslu veřejného prostoru. Partnerství veřejné správy a neziskového sektoru je u nás legislativně přijímáno a respektováno všemi zúčastněnými stranami. Zda zúčastněné strany (zaměstnanci krajů i volení zástupci, pracovníci centrálních orgánů a představitelé neziskových organizací) tento princip partnerství skutečně realizují v podmínkách rozvoje a priorit jednotlivých českých krajů? Jak se zúčastněné strany navzájem poznávají, respektují a komunikují?

ZÁVĚR

Obecně lze konstatovat, že neziskovým organizacím chybí profesionální manažerské dovednosti a finanční prostředky k navazování efektivní spolupráce a následně pak utváření partnerství na nejružnějších úrovních. V průběhu prvního roku členství ČR v EU byl v rámci hodnocení České republiky v Evropské unii připomínán a hodnocen princip partnerství státní správou, dárci i servisními organizacemi. Neziskové organizace, stát i zisková sféra si postupně uvědomují nezbytnost tohoto principu pro další zdárný rozvoj vyspělé demokratické společnosti. Neziskové organizace mohou být samy zpracovateli projektu (mohou se účastnit veřejné výzvy k předložení projektu). Mohou být iniciátorem vzniku nového projektu, ale mohou být i samy realizátory projektu.¹¹⁴ Co ovšem žádný seminář nenahradí je zkušenost neziskové organizace komunikovat v daném kraji. Nezisková organizace by měla hledat s představiteli příslušného „svého“ kraje, města, obce, a dalších regionálních partnerů prostor pro spolupráci a diskusi. Nečekat, že s náměty za neziskovou organizací přijdou jiní (pracovníci úřadů, mikroregionů,...), je nutné, aby iniciativu přebraly přímo neziskové organizace v daném regionu.

Medializací neziskových organizací se zvýšil zájem občanů o rozvoj tradičních humanistických hodnot. Jako jedna ze základních lidských hodnot byla znovuobjevena přirozená lidská potřeba spolčovat se a pomáhat ostatním. Neziskové organizace si postupně získaly stabilní pozornost jak celostátních, tak regionálních médií. Zejména pro místní média je informování o neziskových organizacích téměř trvalou součástí zpravodajství. V převážné většině jde o informace kladné, počet negativních zpráv o neziskových organizacích je mizivý. Sdělovací prostředky se zpravidla věnují zprávám, komentářům a reportážím o jednotlivých akcích a aktivitách. Méně se zaměřují na otázky obecně společenské (např. role neziskových organizací v občanské společnosti apod.), které jsou obecně považovány za méně působivé.

LITERATURA

- Brokl, L. a kol.: Reprezentace zájmů v politickém systému ČR. Slon, Praha 1999.
Frič, P.: Rozhovory o NO II, NO a ovliv. veřejné politiky, zpráva z projektu. Agnes, Praha, 2000.
Frič, P., Gouli, R.: Neziskový sektor v ČR. Eurolex Bohemia, Praha, 2001.
Frič, P., Šilhánová, H.: Rozhovory o neziskovém sektoru, NROS, Praha 1997.
Šlehofer, K.: Tripartita – inst. pro spolupráci státu s NO. Konf. Globální svět, 30.11.2000, Praha.
Zákon o kolektivním vyjednávání č.2/1991Sb.
www.ireas.cz
www.neziskovky.cz

Kontaktní adresa autora:

Ing. Pavla Varvažovská, Česká zemědělská univerzita v Praze, Provozně ekonomická fakulta, Katedra humanitních věd, Kamýcká 129, 165 21 Praha 6, Tel.: 224 382 312, Fax.: 224 382 347, e-mail: varvazovska@pef.czu.cz

⁵ Frič, P.: Rozhovory o NO II, NO a ovliv. veřejné politiky, zpráva z projektu. Agnes, Praha, 2000.

⁶ Institut pro strukturální politiku, o.p.s., seminář, www.ireas.cz