



Z Á P I S

z jednání Pracovní skupiny pro zpracování metodiky pro účast zástupců občanské společnosti v participativních procesech dne 29. září 2021

Přítomni: Blahová, A.; Fungačová, H.; Kandler, M.; Kučera, F.; Kulich J.; Machačka, J.; Maussen, J.; McGehee A.; Mrázek, A.; Nguyen, T. D.; Polášek, M.; Sedláček A.; Žárský D.

Omluveni: Haken, R.; Jirman, P.; Kravčík, J.; Lang, A.; Poledna, P.; Štěpánek, O.

Hosté: Hlaváčová, J.; Mašková, P.; Neugebauerová, A.

Jednání Pracovní skupiny pro zpracování metodiky pro účast zástupců občanské společnosti v participativních procesech při Výboru pro legislativu a financování Rady vlády pro nestátní neziskové organizace (dále jen „pracovní skupina“) řídil jeden z jejich spolupředsedů F. Kučera.

Program jednání:

- 1) Zahájení jednání a schválení programu, přivítání hostů**
- 2) Kontrola plnění úkolů z minulého jednání**
- 3) Diskuse nad aktuálním pracovním návrhem metodiky**
- 4) Různé**

Ad 1) Zahájení jednání a schválení programu, přivítání hostů

Jednání zahájil spolupředseda pracovní skupiny za státní správu F. Kučera. Poděkoval za všechny podněty a komentáře k prvnímu pracovnímu návrhu metodiky. Dále seznámil přítomné členy/-ky s programem jednání. Program jednání byl jednomyslně schválen.

V rámci tohoto bodu došlo k představení hostů a k rekapitulaci akcí týkajících se činnosti této pracovní skupiny.

Jako hosté byly jednání účastny dvě zástupkyně Ministerstva zdravotnictví (dále pouze MZd“), Mgr. Jana Hlaváčová - vedoucí Oddělení podpory práv pacientů, a její kolegyně Ing. Mgr. Pavla Mašková, Ph.D., které uvedly, že od roku 2017 funguje při MZd Pacientská rada, kde jsou zástupci patientských organizací, takže zde fungují mechanismy zapojení neziskového sektoru, ale ne vše se děje systematicky. Oddělení má proto nový úkol, a to do konce roku 2021 zpracovat Konceptci a metodiku zapojení pacientů (zástupců patientských organizací) do všech relevantních legislativních i nelegislativních procesů v MZd a tuto oblast systémově uchopit, popsat a nastavit pro ni jasná a transparentní pravidla. Nejde pouze o nacházení cesty, jak zapojit občanskou společnost, ale dát jí i podmínky, což znamená informování, edukace, financování. Pacienti jsou významným stakeholderem občanské společnosti a jejich hlas je potřeba zesílit. Zástupkyně MZd navrhly spojit síly s touto pracovní skupinou, jelikož metodika MZd, byť lokalizovaná na podmínky jednoho konkrétního ministerstva, by měla (mohla) z připravované metodiky vycházet a vznikat v souladu s ní.

F. Kučera prezentoval informace o proběhlé schůzce (dne 23. srpna) iniciované organizací EDUin, o. p. s. - Informační centrum o vzdělávání. Schůzky se zúčastnili zástupci Ministerstva spravedlnosti (dále pouze „MŠP“) zodpovědní za Partnerství pro otevřené vládnutí (dále pouze „OGP“), zástupci arménské organizace OxYGen, která pracuje na projektu pro podporu dobrého a otevřeného vládnutí v Arménii, a zástupci arménské veřejné správy. Cílem bylo arménským zástupcům zprostředkovat více informací k závazku pro podporu jednotného přístupu k zapojení veřejnosti do tvorby politik. Oproti původnímu plánu předmětem diskuse nebyla metodika jako taková, ale spíše diskuse nad obecným principem toho, jak v České republice a v Arménii OGP funguje.

Druhý spolupředseda pracovní skupiny A. Sedláček navázal s prezentací informací o plánovaném semináři v Senátu, který se uskuteční dne 15. října 2021. Z pozice člena poradní skupiny neziskových organizací paní místopředsedkyně Senátu RNDr. Jitky Seitlové se snaží na půdě Senátu přinášet různá aktuální témata, která se neziskového sektoru dotýkají. Cílem semináře je představit zákonodárcům tuto oblast a návrh metodiky, která bude v době konání akce již ve vysokém stupni rozpracovanosti, nicméně zde bude stále prostor pro zohlednění jejich podnětů. Vzhledem ke kapacitě prostor, která je 40 osob, se bude jednat o pracovní jednání. Pozváni budou členové/-ky této pracovní skupiny, vybraní zástupci resortů a plošně senátoři a poslanci. Přihlášeným účastníkům bude v dostatečném předstihu rozeslána aktuální pracovní verze metodiky. A. McGehee zprostředkovala dotaz členky Rady pro NNO za neziskový sektor, zda budou pozváni i členové/-ky Rady pro NNO. Spolupředsedové se shodli, že vzhledem ke kapacitním možnostem je vhodné za Radu pro NNO přizvat zástupce/-kyni, která by působila jako zpravodaj ostatním členům/-kám Rady vlády pro NNO.

M. Kandler dále informoval o zítřejší přípravné online schůzce se zástupkyněmi Úřadu splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rozvoj občianskej spoločnosti, které nabídly možnost společné přípravy a realizace (na počátku listopadu 2021) online federální konference PARTICIPÁCIA, MOJA LÁSKA – JESEŇ. Tématem je participace na úrovni státní správy. Termín konference zatím stanoven není. Někteří členové byli již o této aktivitě informováni, M. Kandler nabídl zaslat pozvánku na přípravnou schůzku v případě zájmu i ostatním členům/-kám pracovní skupiny. F. Kučera uvedl, že členům/-kám této pracovní skupiny bude poté zpřístupněn stručný zápis z přípravné schůzky.

Na závěr tohoto bodu informovala A. McGehee o plánovaném jednání Rady vlády pro nestátní neziskové organizace (dále pouze „RVNNO“) dne 9. listopadu 2021. Po předběžném odsouhlasení ze strany spolupředsedů této pracovní skupiny je navrhováno, aby na listopadovém jednání byla členům/-kám RVNNO metodika i za účasti zástupců MŠP představena a poskytnuta jim možnost se do určitého termínu k obsahu metodiky vyjádřit. K finalizaci a schválení ze strany RVNNO by mělo dojít (dle povolební situace) v lednu či únoru 2022.

Ad 2) Kontrola plnění úkolů z minulého jednání

H. Fungačová shrnula tři úkoly z minulého jednání:

1/ Specifikovat požadované vstupy ze strany členů pracovní skupiny k některým bodům metodiky (MŠP, sekretariát Rady vlády pro nestátní neziskové organizace, dále pouze „RVNNO“). Úkol byl splněn.

2/ Oslovit Ministerstvo pro místní rozvoj (dále pouze „MMR“) s dotazem, zda existuje materiál MMR, který vyhodnocuje zapojení NNO do monitorovacích výborů (sekretariát RVNNO). Úkol byl splněn. Nicméně k dispozici je pouze materiál s názvem [Evaluace platform pro přípravu výzev](#) (tyto PS jsou pod monitorovacími výbory). Jinými konkrétně zaměřenými evaluacemi na NNO a monitorovací výbory nedisponuje ani MMR ani řídicí orgány.

3/ Započít diskuse o možnostech financování evaluace implementační fáze metodiky participace, resp. dlouhodobějšího záměru pracovní skupiny v oblasti participace (sekretariát RVNNO, MSp). Tento úkol trvá. V rámci Úřadu vlády ČR (dále pouze „ÚV ČR“) a MSp je preferováno nejprve zpracovat metodiku a realizovat pilotní implementaci a až poté s konkrétními výsledky zpracovat větší projekt (již bude jasnější, jak ho definovat).

Ad 3) Diskuse nad aktuálním pracovním návrhem metodiky

F. Kučera tento bod otevřel informací, že část připomínek a komentářů byla do pracovního návrhu metodiky již zakomponována, část ještě nikoliv. O věcně sporných záležitostech (zda je začlenit, případně jakým způsobem či v jakém rozsahu je začlenit) by měla na dnešním jednání proběhnout diskuse.

M. Polášek otevřel diskusi ohledně způsobu **testování metodiky**, kdy je potřeba se zamyslet nad tím, co a jak je z té metodiky v té stávající podobě testovatelné, tj. aby ti, kdo budou rozhodovat o dalším postupu, měli k dispozici návrh dalšího postupu spolu s přehledem toho, co se zatím osvědčilo, jak to fungovalo, či nefungovalo. S tím vyjádřil souhlas i F. Kučera (a v souladu s jeho vyjádřením na kulatém stole k přípravě Implementačního plánu ČR 2030), je dle něj důležité si uvědomit, co testujeme, zda schopnosti nebo znalosti těch, kteří participují, anebo kapacity úřadů, které by metodiku měly implementovat anebo ověřovat, zda fungují principy metodiky. F. Kučera se kloní spíše k tomu, aby v rámci testování byly ověřovány schopnosti a kapacity ústředních správních úřadů, do jaké míry jsou schopny se metodikou řídit a implementovat ji, jak je pro ně srozumitelná. Navrhl proto, aby na toto téma proběhla separátní debata, s čímž pracovní skupina vyjádřila souhlas.

Dalším diskutovaným okruhem, který v rámci připomínkování vznesl A. Sedláček, bylo **zdůraznění významu zapojení a role střech a sítí NNO**. A. Sedláček uvedl, že tato obecná připomínka vychází z toho, co už se osvědčilo a k čemu mimo jiné směřoval i dotační program na ÚV ČR. Pokud v daném sektoru existuje střešní organizace nebo síť, která má určitou míru reprezentativnosti, je participace vůči procesům ve státní správě jednodušší a svým způsobem transparentnější. Je tak vhodné přenést co nejvíce participativních procesů o úroveň níže. Tato otázka souvisí s definicí střech a sítí NNO (resp. revizí v minulosti schválené definice „zastřešující nestátní neziskové organizace“) a bylo by dle jeho názoru dobré do metodiky integrovat text, který by na síť a střechy odkazoval.

H. Fungačová doplnila, že opatření týkající se střech a sítí NNO započaly teprve nyní, plánováno je k tomu uskutečnit několik ad hoc expertních setkání se zástupci státní správy, NNO a akademického sektoru. V metodice by tak bylo vhodné uvést obecný odkaz na síť a střechy a detailněji by se toto téma do metodiky integrovalo v rámci úpravy metodiky po pilotní implementaci.

F. Kučera uvedl, že toto by se nyní zohlednilo v sekci týkající se poradních a pracovních orgánů (zmíněny by byly výhody reprezentativnosti sítí a střech NNO).

J. Kulich doplnil, že dle jeho názoru se to týká části věnující se nominačním procesům (návrh na dobrou praxi oslovování střech a sítí je detailněji popsán v komentáři k části Shrnutí). A. Mrázek by toto uvedl již do Úvodu, aby bylo jasné, na koho metodika míří.

A. McGehee potvrdila, že pro státní správu je vzhledem k velikosti neziskového sektoru mnohem efektivnější a jednodušší komunikovat se zástupci střech a sítí. Ale metodika by stále měla mířit jak na zástupce NNO, tak zástupce střecha a sítí NNO, jelikož některé oblasti (např. obránci lidských práv) zasítování nejsou. Doporučila také, aby se informace o stakeholderech a zástupců marginalizovaných skupin dala do příloh či vypustila.

D. Žárský vyjádřil souhlas, aby se metodika v základní linii opřela o střechy a sítě NNO, které by byly členy různých grémií ne výlučně, ale virilně (když existují a prokazují činnost) a státní správa bude mít možnost přizvat si dle situace i další.

F. Kučera doplnil, že je vhodné v metodice zdůraznit přínosy střech a sítí NNO, ale nemělo by dojít k jakési exkluzivě komunikace se střechami a sítěmi NNO nebo preferenčnímu mechanismu výběru do poradních a pracovních orgánů, naopak lze akcentovat tzv. informační automatismus (tj. střech a sítě NNO mohou být informovány vždy i nad rámec veřejné informace).

M. Kandler upozornil na případové studie ze Slovenska, z nichž vyplývá, že ne vždy střešní organizace hrály roli legitimního zástupce daných skupin. J. Maussen s ohledem na název metodiky, z něhož vyplývá zájem zachytit participaci mezi státem a neziskovým sektorem, vyjádřila názor, že uvádět zde příklady samospráv může být zavádějící.

M. Polášek vyjádřil názor, že problém týkající se míry zahrnutí střech a sítí NNO se pravděpodobně vyřeší automaticky samotným participativním procesem. Jde o to, aby participovaly dvě skupiny a) ti, kteří participovat chtějí, což jsou většinou silně formálně organizované NNO, případně střešní organizace, a b) ti, kteří se ozvat nedokážou, ale jejichž názor je pro řešenou problematiku důležitý. S participací prvně jmenované skupiny v praxi pravděpodobně problém, dle jeho názoru, nebude. Výzvou zůstává, jak v metodice zohlednit organizace zastupující marginalizované skupiny.

M. Kandler uvedl, že v definici střešních organizací a sítí NNO by mělo být uvedeno, že zastupují na základě určité legitimacy širší a nikoliv partikulární/soukromé zájmy. Pro potřeby resortů by byl vhodný např. jednoduchý checklist. Dále uvedl v souvislosti s komunitním plánováním příklad určitého paternalismu, kdy NNO spíše vystupují jako zaměstnavatelé/poskytovatelé služeb než obhájci zájmů cílových skupin. V metodice by měl být dle jeho názoru dán důraz na aktivní **zapojování marginalizovaných skupin**. Jistý paternalismus existuje dle slov J. Hlaváčové i v souvislosti s patientskými organizacemi, je to proto natolik obecné, že by to mělo být metodice obsaženo. D. Žárský k této věci poskytl pohled ze své dlouholeté praxe v sociálních službách. Dle A. Sedláčka by bylo vhodné tuto problematiku vztáhnout ke kvalitě a relevanci střech a sítí, tj. řešit, nejen zda jsou zástupci z relevantní skupiny, kterou zastřešují, ale zda zde neexistuje ještě hlas zastřešovaných, který by byl např. reprezentovaný další menší organizací či střešní NNO.

A. McGehee uvedla, že v souladu se stanoviskem z interní schůzky ÚV ČR, by metodika měla být primárně praktickým návodem pro státní správu, jak postupovat v případě, že se rozhodnou jít cestou participace. Část týkající se participace marginalizovaných skupin působila v textu disproportčně a je navrhováno tuto problematiku uvést formou přílohy, s čímž vyjádřil souhlas i D. Žárský.

F. Kučera dále uvedl, že by se metodika na základě přijatých komentářů měla více zjednodušit (zejména terminologie, uvádět české výrazy), aby metodika nepůsobila neuchopitelně a nerealizovatelně. Pro minimalistickou variantu metodiky se vyslovil i A. Mrázek. F. Kučera dále uvedl, že metodika by měla být doporučením, nikoliv povinností.

Ze strany pracovní skupiny byla dále diskutována **otázka parity**. A. McGehee připomněla nález Nejvyššího kontrolního úřadu (dále pouze „NKÚ“) z roku 2019 vyslovující se proti vyššímu zastoupení zástupců neziskového sektoru než zástupců státní správy v RVNNO, na tomto základě byl snížen počet členů neziskového sektoru v RVNNO. Smysl tohoto nálezu zpochybnil jak A. Sedláček tak A. Mrázek. H. Fungačová upozornila, že nález se týkal vyššího počtu zástupců neziskového sektoru, nikoliv parity. A. Mrázek doplnil, že vzhledem k tomu, že do participativního procesu mohou být zapojeny kromě neziskového sektoru a veřejné správy i další skupiny, je vhodné se spíše zaměřit na reprezentativní a vyvážené zastoupení, než na paritu.

D. Žárský vyslovil souhlas s paritním zastoupením, otázkou však dle jeho názoru zůstává způsob nominace. F. Kučera uvedl, že parita je jedním ze stěžejních principů dobré participace, nemusí se vždy jednat o poměr 50:50 ale např. 1:1:1, ale skupina by neměla být početně ani procesně znevýhodněna.

Dále byla diskutována otázka odbornosti zástupců neziskových organizací a **odvolatelnosti**, tj. zda je nutné řešit odvolatelnost v případě, že by zástupce již nereprezentoval vysílající organizaci, a to i pokud je funkční období omezené, či byl neaktivní). J. Hlaváčová uvedla, že doporučení týkající se odvolatelnosti by bylo vhodné do metodiky zařadit. Na MZd je stanoveno funkční období (buď členů či poradního orgánu jako takového) a také možnost odvolání při nesplnění určitých podmínek. Na začátku čtyřletého funkčního období je zkoumáno, zda je osoba reprezentativní. Dle doporučení interního auditu by však bylo vhodné splnění podmínek pravidelně každý rok proaktivně přezkoumávat. Z kapacitních důvodů to však nelze naplnit, přezkoumání probíhá pouze na základě nově zjištěných skutečností. Vůči internímu auditu by mohlo pomoci, pokud by v metodice byla uvedena dobrá praxe.

D. Žárský vznesl také otázku **zastupitelnosti** (dobrá praxe v rámci monitorovacích výborů). J. Hlaváčová v této souvislosti potvrdila, že i na MZd je tato otázka významná, která prošla vývojem. Snahou je zastupitelnost podporovat, tj. mít na výkon jedné agendy dvě osoby a nyní má i zástupce stejná práva včetně hlasovacího jako řádný člen. Doporučení týkající se zastupitelnosti by se dle jejích slov mělo v metodice objevit.

A. Sedláček doplnil diskutovaná témata o další příklad z praxe – uvedl příklad investičního programu na výstavbu sociálních bytů, což může generovat konflikt mezi investičními skupinami a neziskovými organizacemi. V metodice je proto navrhována možnost odvolání např. při neúčasti na třech jednáních (a na výzvu k vysvětlení není obdržena žádná reakce), stejně tak je vhodné ukotvit možnost iniciování výměny, pokud by daný odborník z neziskové organizace začal pracovat pro jiný subjekt (např. v souladu s uvedeným příkladem pro investiční skupinu). Obě strany – resort i NNO - by tak měly mít možnost (na dobrovolné bázi) zahájit renominační proces.

A. Mrázek vyjádřil názor, že metodika by měla tyto výše zmíněné základní mechanismy popsat obecnou formou, např. odkazem na úpravu statutu, v němž by tyto základní mechanismy měly být popsány (přizvání členů na základě odbornosti). Kromě reprezentativnosti je dle jeho názoru důležité také posuzovat legitimitu NNO na základě odbornosti. A. Blahová uvedla příklad z praxe, kdy EU na svém portálu k hodnocení projektů uvádí podmínku 15 let v daném oboru. F. Kučera uvedl, že metodika by měla stanovovat obecně princip – pokud je odbornost vyžadována, je potřeba si nastavit mechanismus kontroly.

D. Žárský akcentoval potřebu vyjasnění si, kdo je nominován, zda **osobnost či organizace**. A. McGehee navázala vyjasněním praxe RVNNO a jejích pracovních orgánů, kdy je RVNNO složena z řad expertů na různé oblasti např. legislativa, financování, transparentnost, dárcovství, dobrovolnictví, tj. není podstatné, jakou organizaci osoby reprezentují, ale nejdůležitější je jejich expertíza a až poté jejich propojenost s NNO. Výzvy jsou komunikovány s neziskovým sektorem, ale vybíráno je na základě profesního profilu uchazeče. J. Machačka také vyjádřil názor akcentovat odbornost uchazeče, což je dle jeho názoru jednodušší cesta.

Dle F. Kučery je tak důležité deklarovat, zda je poradní či pracovní orgán participativní či nikoliv. Pokud se zaměřujeme na to, aby byly do procesu zahrnuty NNO jako agregátor zájmů/názorů (aby nebylo nutné jít až na úroveň občanů), tak je nutné vnímat zástupce NNO spíše jako nominace institucionální než jako nominace profesionální. Základem je tedy práce s NNO.

A. Mrázek doplnil, že je také důležité zapojit akademický sektor, kde jsou lidé s odborností. F. Kučera uvedl, že je vždy potřeba jasně definovat, proč skupina vznikla, jaký má účel, jakou roli tam hrají NNO, jak se bude komunikovat, jaká jsou očekávání, kde se informace zveřejní atd. M. Kandler vyjádřil názor, že finální rozhodnutí jaký princip, zda odbornosti či reprezentativnosti, zvolí, je na samotném gestorovi. Z jeho pohledu by odbornost neměla být nadřazená, ale kritéria by měla být rovnocenná (uvedl příklad pracovní skupiny k porodnictví).

H. Fungačová vnesla do diskuse otázku transparentnosti. Ta je dle F. Kučery obecně z hlediska standardů participace podmínka naprosto nutná, ale není to podmínka postačující.

A. Blahová požádala o doplnění konkrétních odkazů v části metodiky týkající se e-participace.

Dále byla započata diskuse ohledně role RVNNO a evaluace metodiky v praxi. Bylo odsouhlaseno, že pracovní skupina tato témata prodiskutuje v rámci online setkání dne 6. října 2021.

Závěry:

1. Pracovní skupina souhlasila, aby na nadcházejícím jednání RVNNO dne 9. listopadu 2021 byla členům/-kám RVNNO metodika i za účasti zástupců MSp představena a poskytnuta jim možnost se do určitého termínu k obsahu metodiky vyjádřit (všichni se vyslovili PRO),
2. Pracovní skupina souhlasila v nejbližším možném termínu (6. října) separátně diskutovat dvě důležitá témata - testování metodiky v praxi a role RVNNO v koordinaci participativních procesů (všichni se vyslovili PRO),
3. Metodika by měla zdůraznit přínosy střech a sítí NNO, ale do participativních procesů by měly být zapojeny i ostatní NNO. V textu metodiky se vymezit proti paternalistickému přístupu a doplnit např. formulaci „Pro dosažení občanského a politického zmocnění zastupovaných skupin obyvatel, kdy budou nejen objekty/příjemci veřejných politik, ale i aktivními subjekty participujícími na jejich vzniku a implementaci skrze (střešní) NNO, je třeba opustit převládající paternalistický postoj.“,
4. Metodika by měla být jednoduchým, stručným a praktickým návodem, potřebné relevantní informace ve větší míře detailu (např. o marginalizovaných skupinách) by měly být uvedeny v přílohách,
5. Parita je jedním ze stěžejních principů dobré participace a v metodice by to mělo být reflektováno,
6. Do metodiky je vhodné uvést doporučení týkající se odvolatelnosti a zastupitelnosti.

Úkoly:

1. Sekretariát RVNNO zpřístupní členům/-kám pracovní skupiny stručný zápis z přípravné schůzky se zástupkyněmi slovenského zmocněnce pro rozvoj občanské společnosti, která proběhne dne 30. září a bude se týkat organizace listopadové federální konference k participaci.

Přílohy:

1. Definice zastřešující nestátní neziskové organizace schválená RVNNO dne 3. prosince 2015.

Ing. F. Kučera, v. r.
Ing. A. Sedláček, v. r.
spolupředsedové Pracovní skupiny k metodice participace
Výboru pro legislativu a financování
Rady vlády pro nestátní neziskové organizace