

Úředníci ministerstva zemědělství a ministerstva životního prostředí a jejich vnímání nevládních neziskových organizací a spolupráce s nimi

**Výzkumná zpráva z kurzu Praktika z kvalitativního výzkumu
(ZS 2024)**

Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy, Institut sociologických studií

Seznam členů výzkumného týmu: Ekaterina Baranova, Hana Břízová, Andrej Cír, Miroslava Lisková, Jakub Lomoz, Martin Mach, Matúš Majerčík, Lucie Mikešová, Ester Marie Neufussová, Matěj Soukup, Ema Stránská, Matea Strkulová, Kateřina Svárovská, Anna Šmrhová, Jakub Vycpálek

Vyučující: Mgr. Eva M. Hejzlarová, Ph.D.

Obsah

1 Úvod	2
2 Stav poznání	3
2.1 Sebepojetí úředníka	3
2.2 Politicko-administrativní vztahy	4
2.3 Vztahy státní správy a nestátních neziskových organizací v Česku	5
3 Metodologie	6
3.2 Výzkumný design	6
3.3 Rekrutace respondentů	6
3.4 Analýza dat	8
3.5 Etické aspekty	9
3.6 Aspekty kvality	9
3.7 Limity výzkumu	9
4 Zjištění	10
4.1 Jak vnímá ministerský úředník své povolání?	10
4.2 Jak vnímá ministerský úředník úlohu NNO obecně?	11
4.3 Jak vnímají ministerští úředníci konkrétní NNO (jaké s nimi mají zkušenosti)?	14
4.4 Jaké jsou rozdíly mezi úředníky MŽP a MZe ve vnímání NNO?	16
5 Závěr	19
5.1 Shrnutí	19
5.2 Diskuze	19
5.3 Doporučení	19
Seznam literatury	21

1 Úvod

Tématem našeho výzkumu byl vztah ministerských úředníků¹ k nevládním neziskovým organizacím v Česku; zaměřili jsme se přitom na úředníky ministerstva zemědělství a úředníky ministerstva životního prostředí. Impuls k tomuto aplikovanému výzkumu, který vznikl v rámci kurzu Praktika z kvalitativního výzkumu na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy, vzešel ze strany jedné z nevládních neziskových organizací. Tato organizace vyjádřila potřebu porozumět tomu, proč se setkává ze strany ministerských úředníků s ne-komunikací a jak by bylo možné tento stav změnit. Tuto hlavní (velmi praktickou) otázku jsme zasadili do obecnějšího rámce spolupráce státu a občanského sektoru, kde nestátní neziskové organizace státu pomáhají efektivně plnit všechny jeho funkce. Tato kvalitativní analýza se snaží porozumět nejen formálním strukturám a procesům, ale také neformálním aspektům, jako jsou důvěra, osobní zkušenosti a očekávání vztahující se k nestátním neziskovým organizacím.

Na základě výše uvedeného podnětu jsme vytvořili výzkumný design a realizovali a následně analyzovali rozhovory s ministerskými úředníky. Na začátku semestru jsme měli příležitost se zástupkyní této nevládní neziskové organizace hovořit, abychom lépe rozuměli zadání a jeho kontextu a aby naše analýza byla pro organizaci co nejužitečnější. Zmíněná nevládní nezisková organizace dále připomínkovala námi vytvořený návod k rozhovoru a vytipovala pro nás respondenty (jmenný seznam pro nás byl sice pro začátek nápomocný, ale vzhledem ke komplikacím při sběru dat jsme se nakonec k velké části respondentů dostali jiným způsobem). Další kontakt s nevládní neziskovou organizací jsme v průběhu práce na výzkumu neměli. Její podnět a další vstupy tedy podobu výzkumu ovlivnily, ovšem výzkumná práce byla formálně vymezená plněním studijních povinností v rámci kurzu (a šířeji studijního programu), nikoli vztahem zadavatel-agentura, pro který je mj. typická odměna. I to je důvodem, proč výzkumná zpráva není maximálně dotažená – na výzkum jsme měli velmi omezený čas a šlo navíc o první větší kvalitativní výzkum studujících, kteří v rámci kurzu spíše sbírali zkušenosti (než že by je uralovali). Výzkumná zpráva má navíc specifický charakter, který zohledňuje okolnosti jejího vzniku – na jedné straně jsou zde prvky, které jsou obvyklé pro závěrečné akademické práce, např. relativně propracovaná metodologická kapitola (a nezajímaly by zadavatele), na druhé straně jsme se rozhodli použít více citací z rozhovorů (které mohou být cenné pro zadavatele, ale oponenta bakalářské práce by nenadchly). I přes tato omezení věříme, že náš výzkum přinesl určité poznání, jehož užitečnost se neomezuje jen na nevládní neziskové organizace, ale i na ministerstva.

V rámci výzkumné zprávy je nejprve shrnut stav poznání v oblastech, které jsou pro tuto oblast relevantní: sebepojetí úředníka, vztahy politické a úřednické sféry a vztah státu a občanského sektoru. Dále je vymezen cíl a výzkumné otázky a popsána metodologie. Následuje hlavní část, kde jsou shrnuta zjištění. V závěru pak tato zjištění shrnujeme, zasazujeme do kontextu širšího poznání a formulujeme doporučení.

Rádi uvítáme jakoukoli zpětnou vazbu k naší výzkumné práci – pokud nás budete chtít na něco upozornit, s něčím nesouhlasit, upozornit na zajímavou studii, která by naše zjištění zasadila do širšího kontextu, nebo za něco pochválit, napište nám prosím na eva.hejzlarova@fsv.cuni.cz.

¹ Ve výzkumné zprávě používáme generické maskulinum jak v souvislosti s výzkumným týmem, tak v souvislosti s respondenty.

2 Stav poznání

2.1 Sebepojetí úředníka

Andrej Cír

Sebepojetí úředníků je komplexní téma, na které má vliv řada faktorů, jak ukazuje současná literatura. Český průzkum „Pohled úředníka/ce 2024“, realizovaný Ministerstvem vnitra ČR, ukazuje, že vztahy s kolegy a přímými nadřízenými jsou pro úředníky klíčové pro setrvání v zaměstnání. Pozitivní pracovní prostředí a stabilita zaměstnání jsou hlavními faktory, které přispívají k jejich spokojenosti. Přesto se však objevuje nespokojenost s politickým vedením, které úředníci vnímají jako nerespektující jejich odbornost. Dalším problémem je nízká propojenost mezi výkonem a odměnou, což v některých případech vede k frustraci (Ministerstvo vnitra ČR, 2024).

V diplomové práci „Faktory ovlivňující motivaci a přístup státních úředníků“ (Kozelková, 2020) je zdůrazněno, že motivace úředníků závisí na kombinaci vnitřních a vnějších faktorů. Kromě stabilního pracovního prostředí a uznání chybí úředníkům autonomie a příležitosti k rozvoji, což může negativně ovlivnit vnímání jejich pracovní role. Byrokracie a administrativní překážky pak brzdí efektivitu a inovace, což omezuje jejich sebepojetí. Nedostatek specifických dovedností, jako je právní nebo datová analýza, je dalším faktorem, který snižuje efektivitu práce úředníků a jejich pocit vlastní hodnoty (Kozelková, 2020).

Zahraniční výzkumy naznačují podobné závěry. V ukrajinském výzkumu (Strelcow, 2023) se ukazuje, že mladší generace úředníků vnímá pozici ve veřejné správě negativně, což může oslabit jejich sebepojetí a dlouhodobý zájem o kariéru ve státní službě. Estonská studie (Kamdrón, 2005) dokládá, že spokojenost s prací úředníků závisí na pracovním prostředí, vztazích s kolegy a uznání, přičemž nedostatek kariérního růstu a finančního ohodnocení ovlivňuje jejich motivaci. Dále se ukazuje, že ženy mezi úředníky častěji kladou důraz na emocionální aspekty vztahů, zatímco muži preferují odpovědnost a výkon (Kamdrón, 2005).

Vztahy mezi úředníky jsou mimořádně důležité pro samotné vládnutí, a tím pádem i pro společnost jako celek. Kvalita těchto vztahů a vzájemná spolupráce ovlivňují mnoho věcí, mimo jiné důvěru a legitimitu institucí vládnutí (Schreus et al., 2010). Hinrik a Sahlikc (2001) dodávají, že kvalita těchto vztahů je obzvláště důležitá při přechodu z komunistického jednostranného režimu na demokratický, kterým si prošlo mnoho států ve východní a střední Evropě, včetně České republiky.

Přehled různých témat zmiňovaných v odborné literatuře shrnuje Tabulka č. 1.

Tabulka č. 1: Přehled témat zmiňovaných v souvislosti se sebepojetím úředníka

Téma	Česká literatura	Zahraniční literatura
Prestiž a uznání	Nízká prestiž, nedostatečné uznání	Nízká prestiž mezi mladými (Ukrajina)
Stabilita a vztahy	Potřeba stability a dobrých vztahů	Potřeba stability a dobrých vztahů (Estonsko)
Kariérní růst	Nedostatečné možnosti	Omezené příležitosti (Estonsko)
Spolupráce s politickými aktéry	Nízká důvěra, slabá spolupráce	Neřešeno
Genderové rozdíly	Zmíněny okrajově	Důraz na rozdíly v přístupu

Zdroj: Autor.

2.2 Politicko-administrativní vztahy

Matúš Majerčík

V literatuře je často zmiňována otázka: Kdo vlastně vládne? Politici, nebo úředníci? Lze sice zjednodušeně tvrdit, že formálně vládou (resp. důležitá rozhodnutí činí) politici. Pokud si ale budeme všimnout neformálního vládnutí, zjistíme, že významnou část vládnutí mají na starosti i úředníci (Rabrenovic, 2001). To je dáno tím, že úředníci mají – na rozdíl od politiků – znalosti o reálné tvorbě politiky a fungování procesů. Page (1992) tvrdí, že vládou politici i úředníci.

Politicko-administrativní vztahy se za poslední století výrazně změnily. Od weberovské formy byrokracie, kde politici navrhovali konkrétní politiky a úředníci je následně implementovali bez přesahu kompetencí, přešly do flexibilnějšího nastavení. Jednou ze změn je vstup nových aktérů (poradci, asistenti) do tohoto procesu, respektive do těchto vztahů. Jako určitý nový typ aktéra lze vnímat i občanský sektor.

Přestože je tedy zjevné, že realita je komplikovanější než „buď-anebo“, představa dichotomie a rozdělení moci se nadále udržuje. Pravděpodobně i proto, že vyhovuje jak politikům, tak úředníkům. Pro politiky představuje možnou výmluvu pro selhání určitých politik, zatímco pro úředníky může striktní rozdělení poskytnout motivaci k posílení své pozice v tvorbě politik, protože rozumějí, že tato distinkce není reálná, a mohou tedy zasahovat do procesů s minimální či žádnou odpovědností (Peters, 1988).

Vidláková (2001) uvádí, že pro Českou republiku krátce po rozpadu federace byl typický druhý model (village life) podle Peterse (1988), a to kvůli přetrvávající tradici z doby komunismu, kdy fungoval jednostranný systém. Tento model však v roce 2001 již nebylo možné aplikovat. Podle autorky je pro české prostředí nejaktuálnější třetí model.

Pokud opustíme oblast teoretických modelů a přikloníme se k empirickým výzkumům, zjistíme, že postkomunistický prostor má tato specifika (Hinrik, Sahlikc, 2001):

1. Výzkumy odhalily vysokou míru personálních změn úředníků a politiků, což vede k neochotě pokračovat v politických cílech předchozích vlád a výrazně destabilizuje politicko-administrativní vztahy.
2. Úředníci jsou výrazně méně zapojováni do tvorby politik a v praxi jsou z tohoto procesu vyloučeni, na rozdíl od západních států. Politici častěji využívají rady třetích stran.

2.3 Vztahy státní správy a nestátních neziskových organizací v Česku

Hana Břízová

Normativní rámec pro participaci externích subjektů na tvorbě politik v oblasti životního prostředí tvoří Aarhuská úmluva, kterou Česká republika signovala v roce 1998. S touto souvisejí různé akční plány a vyhodnocení vývoje v této oblasti. Vzniká také řada podpůrných aktivit a dokumentů, které mají spolupráci státní správy a občanského sektoru usnadnit (srov. Metodika participace..., 2022).

Po vstupu České republiky do Evropské unie v roce 2004 se na základě „EU Cohesion Policy“ předpokládalo navázání partnerství mezi NNO a veřejným sektorem. „EU Cohesion Policy“ vyžaduje,

aby se na tvorbě veřejných politik spolupodílel státní, soukromý i neziskový sektor. Tato očekávání se nenaplnila, a to zejména kvůli nedostatku financí a neschopnosti NNO přizpůsobit priority novým programům. NNO se tak začaly podílet pouze na tvorbě částí veřejněpolitických opatření, než aby navrhovaly vlastní projekty dle svých cílů (Potluka et al., 2017).

Co se týče ovlivňování tvorby veřejných politik, NNO v Česku jsou – ve srovnání s občanským sektorem v jiných zemích – občany vnímány jako méně schopné ovlivnit tvorbu veřejné politiky (ibid.). Empirické průzkumy potvrdily, že NNO si uvědomují hlavní požadavky pro úspěšnou participaci ve veřejněpolitickém rozhodovacím procesu, ale nemají dostatečné prostředky, aby svou pozici zlepšily (ibid.).

Analýza spolupráce státní správy se střešními organizacemi a sítěmi nestátních neziskových organizací (Pospíšilová, Navrátil, 2022) zkoumala zájem ministerstev o partnerskou spolupráci s nestátními neziskovými organizacemi. *„Partnerská spolupráce přitom byla pro účely studie definovaná jako jednorázová nebo dlouhodobá spolupráce na přípravě nebo změně klíčových dokumentů a veřejných politik (návrhy zákonů, podzákonné právní normy, strategie, metodiky, analýzy atd...). Z výzkumu na ministerstvech vyplynulo, že necelých 16 % představitelů odborů uvedlo, že zájem buď neexistuje vůbec, nebo je spíše menší, 12 % respondentů zastávalo „středový“ postoj a 54 % respondentů se kloní k názoru, že o partnerskou spolupráci je na jejich odboru značný nebo velký zájem (zbytek respondentů volil variantu „nevím“). Výzkum dále shrnuje, že „Pro spolupráci nebo nespolečnou spolupráci s neziskovým sektorem obecně mohou existovat různé důvody. Nejvíce odborů se hlásilo k názoru, že je pro ně důležité zvážit, jakou expertizu či informace neziskový sektor má (souhlasilo celkem 75 % respondentů oproti nesouhlasným 7 %). Dvě třetiny respondentů uvedly, že zahrnout neziskový sektor do tvorby veřejné politiky je pro ně důležité principiálně (souhlasilo 67 % oproti nesouhlasným 11 %). Nejméně respondentů pak tvrdí, že při rozhodování jsou pro ně důležité existující předpisy či metodiky, které spolupráci vyžadují (43 % oproti nesouhlasným 28 %)“* (Pospíšilová, Navrátil, 2022, str. 9-10).

3 Metodologie

3.1 Cíl a výzkumné otázky

Hlavním cílem našeho výzkumu je porozumět tomu, jak úředníci ministerstev zemědělství a životního prostředí vnímají nestátní neziskové organizace, se kterými spolupracují, a jaké jsou bariéry jejich spolupráce.

Výzkumné otázky, které nás vedly při pořizování rozhovorů a jejich následné analýze a které jsou v následující kapitole pokryty v podkapitolách 4.1–4.4), byly:

1. Jak vnímá ministerský úředník své povolání?

Nalezení odpovědi na tuto otázku (jak úředník sám sebe vnímá, jak rozumí svojí agendě a tomu, kde má své důrazy a hranice) nám pomůže porozumět tomu, do jakého předporozumění nestátní neziskové organizace se svými snahami vstupují. Využíváme zde ty pasáže z rozhovorů, kde jsme s respondenty mluvili o jejich práci, agendách a pracovních vztazích na ministerstvu i mimo něj.

2. Jak vnímá ministerský úředník roli NNO obecně?

Odpověď na tuto otázku jde k jádru našeho výzkumu. Pomůže nám ujasnit si, jaký typ aktéra pro ministerského úředníka vlastně NNO je – v jakých situacích se s NNO setkává, jakou roli jim přisuzuje a jaké s nimi má zkušenosti, co na nich obecně oceňuje a co na nich obecně považuje za komplikované či nežádoucí.

3. Jak vnímají ministerští úředníci konkrétní NNO?

V rámci této otázky se budeme snažit najít odpovědi na to, jaké jsou zkušenosti úředníků s konkrétními NNO. Tyto odpovědi je nicméně nutné vnímat velmi indikativně; spolu s následující otázkou jde o nejslabší část výzkumu a je zde zařazena spíše kvůli impulzům pro praxi.

4. Jaké jsou rozdíly mezi úředníky ministerstva zemědělství a ministerstva životního prostředí ve vztahu k jejich vnímání NNO?

Tato výzkumná otázka směřuje k identifikaci rozdílů mezi respondenty z MZe a MŽP.

3.2 Výzkumný design

Výzkum realizujeme formou případové studie, která nám umožňuje detailně prozkoumat tento komplexní jev (Švaříček & Šedřová, 2007). Případ je ohraničen dvěma ministerstvy (ministerstvo zemědělství a ministerstvo životního prostředí) a je zkoumán v časovém období listopad–prosinec 2024. Případová studie nám v tomto kontextu umožňuje hlouběji zkoumat specifické charakteristiky daných vztahů (Flick, 2022).

Sběr dat probíhal prostřednictvím polostrukturovaných rozhovorů, které trvaly průměrně hodinu. Rozhovory s danými zaměstnanci státní správy byly vedeny přímo na jejich pracovišti. Následná analýza probíhala formou kódování přepisů rozhovorů, což nám umožnilo identifikovat klíčová témata, vzorce a vztahy mezi nimi.

3.3 Rekrutace respondentů

Při rekrutaci jsme využili vytipovaných kontaktů, které jsme oslovili prostřednictvím e-mailu. Ve výsledku jsme realizovali rozhovory s 15 respondenty – devět bylo z MZe (šlo o osm úředníků a jednoho politického náměstka), šest z MŽP; údaje o těchto rozhovorech jsou shromážděné v Tabulce č. 2; fiktivní příjmení respondentů z ministerstva zemědělství začínají na písmeno „Z“ (odvozeno od zemědělství), fiktivní příjmení respondentů z ministerstva životního prostředí začínají na „P“ (odvozeno od prostředí).

Výběr respondentů byl proveden záměrně, resp. samovýběrem. Většina respondentů byla doporučena zadavatelem, přičemž část respondentů jsme identifikovali sami, a to díky přesměrování po odmítnutí od některých potenciálních respondentů. Podstatné pro interpretaci je pak uvědomit si, že s námi hovořili respondenti, kteří s námi – alespoň základně – hovořit chtěli. Nepracujeme tedy s reprezentativním vzorkem, ale velmi pravděpodobně se vzorkem, který je našemu zkoumání mírně nakloněn (naopak nám schází perspektiva lidí, pro které je spolupráce s NNO nezajímavá a nedůležitá a nemají k ní co říci – srov. vysvětlení v Tabulce č. 3).

Tabulka č. 2: Seznam respondentů a údaje o rozhovorech s nimi

	Respondent	Ministerstvo zemědělství / Ministerstvo životního prostředí	Kdy rozhovor proběhl	Jak dlouho rozhovor trval	Kdo rozhovor realizoval
1	Záruba	MZe	18. 11. 2024	1:08	Matěj Soukup
2	Zajíc (politický náměstek)	MZe	26. 11. 2024	0:48	Lucie Mikešová
3	Zindulková	MZe	27. 11. 2024	0:58	Ekaterina Baranova
4	Zima	MZe	28. 11. 2024	0:57	Matea Strkulová
5	Zlatohlávek	MZe	27.11. 2024	1:13	Andrej Cír
6	Zouhar	MZe	25. 11. 2024	1:13	Majerčík Matúš
7	Zoubek	MZe	2. 12. 2024	0:47	Ester Marie Neufussová
8	Pech	MŽP	3. 12. 2024	0:43	Hana Břízová, Kateřina Svárovská
9	Peterková	MŽP	3. 12. 2024	00:55	Ema Stránská
10	Pelikánová	MŽP	4. 12. 2024	00:59	Martin Mach
11	Zábranský	MZe	6. 12. 2024	1:00	Jakub Lomoz
12	Popelka	MŽP	10. 12. 2024		Jakub Vycpálek
13	Pešková	MŽP	11. 12. 2024	0:44	Hana Břízová, Kateřina Svárovská
14	Zahrádka	MZe	6. 12. 2024	0:47	Miroslava Lisková
15	Prokopová	MŽP	6. 12. 2024	0:52	Anna Šmrhová

Zdroj: Autorský tým.

Rekrutace respondentů zabrala větší množství času a úsilí, než jsme předpokládali. V Tabulce č. 3 dokumentujeme, kolik dalších zaměstnanců ministerstva jsme oslovili a jaký proces předcházela jejich odmítnutí, případně ukončení komunikace z naší strany. Deset odmítnutí přitom bylo ze strany MZe, jeden ze strany MŽP.

Tabulka č. 3: Seznam situací, kdy se rozhovor nepodařilo uskutečnit

	Průběh komunikace
1	Osloven 6. 11., telefonicky urgován 12. 11. (tam zmínil, že předal můj kontakt dál, kolegům kteří se s NNO stýkají), 21. 11. urgován e-mailem o jméno osoby, které mou žádost předal - žádná reakce
2	Osloven 14. 11., urgován telefonicky 20. 11. - sekretářka sdělila, ať se ozvu na centrální email MZe, že má žádost se předat relevantním lidem. Žádná odpověď.
3	Oslovena 21. 11., telefonicky urgována 26. 11. – sdělila, že se s NNO nestýká, ale nabídla kontakt na kolegyni, která ano. Kolegyni má již však pro rozhovor zamluvenou jiná členka výzkumného týmu.
4	Osloven 6. 11., telefonicky urgován 11. 11. - ať nabídnu termíny, 11. 11. odeslán email s potencionálními termíny, 14. 11. telefonicky urgován - nezvednuto, 15. 11. domluva přes email na 21. 11. 11:00, 20. 11. 13:21 emailové zrušení rozhovoru s důvodem komplexity tématu, 20. 11. 14:40 přes email snaha přemluvit + prosba o případné přesměrování, 21. 11. přesměrování na politického náměstka (s ním rozhovor proběhl).
5	Oslovena 6. 11. e-mailem, telefonicky urgována 11. 11. - nezvednuto, 12. 11. telefonicky urgována - nejedná s NO, o e-mailu ví a ozve se mi skrz e-mail, zda má ona nebo někdo jiný z jejího oddělení zájem o rozhovor, 13. 11. Jsem obdržela e-mail, že nemá zájem o rozhovor (nejedná s NNO).
6	Oslovena 7. 11. e-mailem, telefonicky urgována několikrát 12. 11. a 13. 11. - nezvednuto
7	Oslovena 18. 11., urgována 22. 11. – nezvednuto
8	Osloven 7. 11., urgován 13. 11. e-mailem, na který bylo odpovězeno: „daná sekce není v užším kontaktu s nevládními organizacemi, ani nespolečujeme s žádnými externími poradci či organizacemi, proto zřejmě nejsme to pravé místo, kam se o rozhovor na toto téma obrátit.“
9	Osloven 7. 11. a odpověď přišla ihned druhý následující den. Zdvořile napsal, že je časově vytížený a k tématu by neměl co říct.
10	Oslovena 11. 11., urgence 15. 11. pokus o telefonní spojení, které bylo neúspěšné. Další urgence proběhla 18. 11., kdy byl uskutečněn hovor s asistentkou. Ta uvedla, že o mém zájmu o rozhovor vědí, avšak respondentka je prý časově velmi vytížená
11	Osloven 7. 11., urgován 12. 11. a 18. 11., přesměrován, telefonicky kontaktován, poté nekomunikace od něj i od sekretářky
12	Osloven 7. 11., odmítl rozhovor hned následující den
13	11. 11. telefonický kontakt, pan není přítomný, asistentka předá e-mail znovu, prý je velice vytížený a rozhovor nejspíš nepřijme, asistentka se ozve 20. 11. hovor - mám poslat otázky na mail, vypíše, co bude moct, 27. 11. hovor - z důvodu subjektivních odpovědí nebude odpovídat
14	Kontaktován 15. 11., nezareagoval, Upomínkový mail 20. 11., nezareagoval, Telefonát 21. 11., nezvednuto 25. 11. reagoval na mail, že nemá čas

Zdroj: Autorský tým.

3.4 Analýza dat

Při analýze dat jsme si rozdělili výzkumné otázky do menších týmů, které vedly analýzu. Následně jsme opakovaně pročítali přepisy rozhovorů a využili otevřeného kódování. Kódy jsme poté sdružovali do kategorií a precizovali; analýzu prezentujeme metodou „vyložení karet“ (Švaříček & Šedřová, 2007).

3.5 Etické aspekty

Během realizace výzkumu jsme prostřednictvím informovaného souhlasu zajistili, že všichni účastníci byli informováni o podstatě a průběhu výzkumu, včetně jeho obecných cílů. Účastníkům jsme také dali možnost anonymizace (té jsme nakonec využili kvůli přehlednosti u všech). Na konci rozhovoru účastníci měli možnost klást nám otázky ohledně průběhu výzkumu a na základě zájmu dostanou výzkumnou zprávu k dispozici.

Konkrétní cíl výzkumu a okolnosti vzniku výzkumného záměru jsme před účastníky neartikulovali, abychom je neovlivnili – seznámili jsme je jen s obecným rámcem. Dalším důvodem bylo to, že primárně byl výzkum realizován v rámci vysokoškolského kurzu a nevyhodnotili jsme jako nutné hovořit o dalších nuancích. Hendl zmiňuje, že kdykoliv je možné se vyhnout zatajení určité skutečnosti, je dobré nic netajit, nicméně v případě, kdy uznáme, že je tento přístup nutný, je možné ho použít, aniž bychom porušili etický kodex (Hendl, 2005).

3.6 Aspekty kvality

Jsme si vědomi aspektů kvality, které je žádoucí v rámci kvalitativního výzkumu zajistit. Jedná se např. o průběžné ověřování dat u účastníků výzkumu, stěžejní roli hraje detailní zaznamenávání celého výzkumného procesu a systematické zpracování dat, jako je přepis rozhovorů nebo dvojité kódování; výsledkem by měl být podrobný popis zkoumaných případů včetně kontextu výzkumu (Nekola et al., 2017).

Vzhledem k – zejména časovým – omezením našeho výzkumu jsme většinu těchto aspektů nechali vědomě stranou. Rozhovory jsme přepsali, ovšem na dvojité kódování už nebyl prostor. Zpětnou vazbu od respondentů také dostaneme až po sepsání první verze zprávy.

Použijeme-li kritéria důvěryhodnosti (Stenfors et al., 2020), můžeme považovat věrohodnost a potvrditelnost za splněné a spolehlivost a přenositelnost splněné jen částečně (bylo by potřeba jak více dat – nejen z rozhovorů – tak i více prostoru pro ověření kvality analýzy).

3.7 Limity výzkumu

Hlavními omezeními našeho výzkumu byly: časový rámec výzkumu, přístup k respondentům (a omezení na rozhovory), nezkušenost/nevyladěnost výzkumného týmu (související s časovým rámcem).

Časový rámec výzkumu se musel vměstnat do období zimního semestru, který je zakončen vánočními svátky. Respondenty jsme rekrutovali a rozhovory s nimi realizovali v období od začátku listopadu do půlky prosince, které patří obecně k hektičtějším. Následně jsme věnovali méně pozornosti precizní analýze a ladění výzkumné zprávy.

Podobu výzkumu ovlivnil i náš přístup k respondentům. Jak jsme již zmínili výše, náš vzorek je vychýlen směrem k těm úředníkům, kteří se o tématu chtějí bavit. Pro hlubší porozumění problematice spolupráce ministerstev a neziskového sektoru by zároveň bylo žádoucí mít více materiálu než jen rozhovory. Skvělá by byla pozorování z konkrétních jednání nebo možnost mluvit s nestátními neziskovými organizacemi.

Nezkušenost a také nevyladěnost výzkumného týmu se projevila zejména v tom, že některé fáze výzkumu trvaly déle, než by tomu bylo u zkušeného týmu, případně že byly provedeny méně kvalitně. Jako negativní vnímáme také jen povrchní znalost dané problematiky (Queirós et al., 2017).

4 Zjištění

V této části postupně představíme své odpovědi na výzkumné otázky – jednotlivé podkapitoly jsou členěny podle nich.

4.1 Jak vnímá ministerský úředník své povolání?

Hana Břízová, Jakub Lomoz, Martin Mach, Ema Stránská, Matea Strkulová, Kateřina Svárovská

Tato podkapitola se zaměřuje na pochopení toho, jaké aspekty své práce úředníci považují za klíčové. Zahrnuje vnímání pracovní náplně, její důležitosti i osobní hodnoty, které úředníci přikládají své roli. Pro analýzu této otázky byly vytvořeny dvě samostatné kategorie, které zachycují rozdílné dimenze vnímání práce úředníků:

1. Pozitivní faktory povolání

Tato kategorie zahrnuje celkem šest kódů, které se zaměřují především na sociální a profesní aspekty práce. Mezi pozitivní faktory patří (1) naplňující činnost, (2) setkávání lidí, (3) dobrý kolektiv, (4) široké portfolio činností, (5) podílení se na veřejné správě, (6) hledání kompromisů. Z rozhovorů vyplývá, že pro řadu úředníků je práce na ministerstvu smysluplná.

„Pro mě vždycky bylo zajímavý, tak měnit politiku státu nebo mít vliv na změnu ve společnosti.“ (Pech)

2. Negativní faktory povolání

Druhá kategorie zahrnuje pět kódů, které reflektují negativní zkušenosti a pocity spojené s výkonem povolání. V odpovědích se často objevuje (1) přílišná byrokracie, (2) stigmatizace úředníků, (3) neadekvátní ohodnocení, (4) přesčasy, (5) náročná práce s médii.

„Množství předpisů. Tahle země je hrozně přeregulovaná. Jako čeho se asi bojí moji lidi nejvíc je, že jsme zapomněli jako na nějaký předpis.“ (Pelikánová)

„Takže většinou zápasíme s časem. Zápasíme s časem, že máme hodně úkolů a málo prostoru. To je asi jako hlavní problém.“ (Pešková)

Zajímavým rysem této kategorie je, že odpovědi byly často velmi stručné nebo vágní, což může naznačovat jistou opatrnost respondentů při vyjadřování negativních názorů.

Respondenti ve své práci jednájí s politickou reprezentací, s jinými odbory v rámci ministerstva a s externími subjekty (nestátní neziskové organizace, průmyslové svazy, EU) – my jsme se snažili zjistit, jak úředníci hodnotí význam či důležitost těchto aktérů pro svou práci.

Z analýzy vyplynulo, že aktéři jsou důležití, pokud (1) podávají zprávy o dění, (2) řeší legislativu, (3) účastní se pracovních skupin, (4) reprezentují zájmy svých členů, (5) zjednodušují komunikaci, (6) reprezentují občany, (7) poskytují zpětnou vazbu. Jako neprospěšní jsou naopak vnímáni, pokud jsou (1) agresivní, (2) nepřístupní dialogu, (3) je jejich expertíza pochybná, (4) je jich příliš mnoho.

"A osobně si myslím, že v České republice máme, na to, jak jsme velká země, tak máme zbytečně mnoho nevládních organizací, reprezentujících spektrum zemědělství. Osobně si myslím, že by tady bohatě stačily jedna až dvě organizace. Protože kdo má hlavu na krku, tak chce být předsedou nějaké organizace a podle toho by to taky tak vypadalo. Místo, abychom hledali názorovou jednotu, tak tady dostaneme k danému tématu mnohdy pět, šest, sedm dopisů, a každý prostě, to jsou dopisy ve stylu hot a čehý. To osobně říkám, že na desetimilionovou populaci této země je to opravdu hodně." (...)
"Promiňte, to je... Jako tolik orgánů, institucí, zkoordinovat a názorově protnout, já tvrdím, že to je luxus. To je prostě extrémní luxus. A musím říct, že i to je to, co ve výsledku znehýbňuje celý ten aparát." (Zouhar)

4.2 Jak vnímá ministerský úředník úlohu NNO obecně?

Lucie Mikešová, Ester Marie Neufussová, Miroslava Lisková

Respondenti považují nevládní neziskové organizace (NNO) za důležité aktéry, kteří přispívají k demokratickému fungování společnosti a státní správy. Roli NNO vnímají v poskytování zpětné vazby, informování o aktuálních problémech, prosazování zájmů i v ochraně fauny, flóry či konkrétní lokality.

*„Nedokážu si představit, že by nám nikdo neposkytoval takhle zrcadlo.“
(Zima)*

Úředníci se s nevládními neziskovými organizacemi (NNO) setkávají v rámci různých aktivit a procesů, které umožňují výměnu informací, připomínkování a realizaci konkrétních opatření. Tato spolupráce zahrnuje pravidelné schůzky, účast na akcích (workshopy, semináře), práci v pracovních skupinách, písemnou komunikaci i přímé kontakty s jednotlivci.

Dále se v této podkapitole budeme zabývat tím, co respondenti na NNO obecně oceňují, a tím, co je pro ně naopak komplikované.

Úředníci oceňují, pokud NNO dokážou efektivně komunikovat své zájmy mezi sebou, zejména pokud jsou schopny sloučit různé perspektivy do jednoho hlasu (např. střešní organizace). To je považováno za klíčové pro hladkou a efektivní spolupráci. Respondenti zdůrazňují důležitost této sjednocené komunikace nebo koordinace:

„My potřebujeme, aby co nejvíc byli schopni sloučit ty svoje zájmy do jednoho hlasu, proto aby to bylo efektivní.“ (Zima)

„Podobně popisují provázanost mezi organizacemi i další respondenti, kteří vnímají propojenost neziskovek tak, když komunikují s jednou, tak si s jinými předávají informace mezi sebou. (Já vnímám, že hodně ty organizace, ať už se zaměřím na Zelený kruh, ČSOP nebo Duhu, jsou provázané. Takže když někdy komunikuju některé z témat pouze s Duhou, vím, že Zelený kruh je o tom informovaný, protože tam ta provázanost nějaká je.“ (Zoubek)

Empatie a otevřenost v komunikaci jsou dalšími aspekty, které úředníci na NNO oceňují. Respondenti vyzdvihují, jak empatické osoby mohou výrazně zlepšit kvalitu komunikace a vyřešení problémů. Tento typ chování je považován za zásadní pro vytvoření rovného a respektujícího vztahu mezi úředníky a NNO.

„Pokud se v té či jiné organizaci objeví člověk trošku jaksí sociálně zdatnější, inteligentní, empatický, tak to hodně věcí jakoby setře. Ale záleží na tom člověku, který se prostě proti vám postaví a s vámi hovoří.“ (Zima)

„Jak jsem vstřícný, tak bych očekával totéž od nich.“ (Zoubek)

Další oceňované aspekty komunikace jsou přímost, konkrétní kontaktní osoba k danému tématu, kontinuita řešení tématu a flexibilita spojená s ochotou ke kompromisům.

„Co si ale cením, je to, že mají zájem věci řešit. To je pro mě podstatné. Takže jestli chcete nějaké hodnocení, dal bych tomu takovou „jedničku“ v tom smyslu, že se k věcem chtějí vyjadřovat a otevřeně prezentují své zájmy a priority. Protože kvalitního výsledku nedosáhnete, když nějaká skupina bude předstírat, že hájí zájmy někoho jiného. Potřebujete, aby své zájmy klidně i velmi důrazně a sugestivně obhajovali, a hlavně, aby měli argumenty.“ (Záruba)

„Oni mají vždycky v té své organizaci někoho zodpovědného za tu problematiku, takže to je takový náš kontakt, který chodí na ta jednání a s tím i víc komunikujeme.“ (Zima)

„Takže pokud je tam někdo, kdo sleduje a komunikuje s ministerstvem, tak potom samozřejmě je to cenné, protože existuje předpoklad, že on bude mít nějaký možná realističtější a možná i vhodnější připomínky než někdo, kdo třeba k té problematice přijde poprvé a teprve se seznamuje se všemi těmi úskalími. Neříkám, že teď člověk nemůže mít dobré podněty, on může. Ale je potřeba poznat trošku ten systém, proto aby do něj člověk mohl vstupovat, tak aby něco třeba nerozbořil zbytečně někde.“ (Zindulková)

„Ale jsou tam většinou inteligentní lidi (...), takže oni dobře vědí, kam až můžou postupovat, co a jak, kde můžou ubrat (...). Takže já si dokážu představit, že se zájmem budu poslouchat a snažit se dělat něco pro někoho, kdo přijde s (...) myšlenkou a dokáže mi to vysvětlit. Poukázat souvislosti a zároveň chápat, v jaké jsme situaci, že máme zde více zájmu, který je potřeba reprezentovat.“ (Zima)

Dalším pozitivně hodnoceným aspektem je odborná expertíza NNO, zejména v oblasti analýz, sběru dat a technických studií a informování. Úředníci oceňují, že NNO často vykrývají mezeru, kterou stát nemá kapacitu pokrýt, zejména v technických oblastech, jako je klimatická změna.

„Pro mě je třeba důležitá komunikace přes jejich analýzy technický, takže taková nepřímá komunikace, co je třeba pro nás nejhodnotnější, že vydají

třeba zprávu, že se bude odcházet od uhlí, to třeba dělali Fakta o klimatu, takovou velkou studii a co to jako znamená, vlastně v tom ekonomickém a technickém smyslu. Jestli budeme mít třeba dost elektrický energie a oni na to dělají modely, který my tady nejsme schopni tady udělat. Takže my z toho hodně vycházíme, vychází z toho hodně i ostatní resorty, takže to je hodně ten nejdůležitější prvek, co já vnímám, že oni mají ty experty, kteří jsou schopni dodat tu analýzu. Takže oni s námi nepřímo komunikují přes tyto analýzy.“ (Pech)

Negativní konotace vyvolává několik shluků témat.

Předně jde o netransparentnost fungování (financování, informovanost členů).

„Někdy by nás třeba zajímalo, jako kdo je přesně financuje a tak, ale to je spíš jako veřejná otázka nebo tak“ (Zima)

„Když máte organizaci, kterou založíte, abyste sdružovali zájmy lidí, kteří přišli a chtějí v té organizaci být, musíte mít nastavený systém, jak těm lidem sdělit informace, které dostanete. A pro to musíte vytvořit i nějaký tok informací.“ (Zouhar)

Dále se jako podstatné téma (podobně jako u pozitivně hodnocených aspektů) objevuje komunikace. Respondenti nemají rádi agresivní komunikaci (ať už osobní nebo přes média) a pak i takovou, kterou vyhodnocují jako dogmatickou a bez ochoty ke kompromisu.

„A vždycky jako ta agresivita vyvolává zase jenom agresivitu a je potřeba mít někde ten kufr, který to jako změkčí a uhladí.“ (Zajíc)

„Ta, která nevládní organizace používá, používá, která média a které způsoby, protože síla médií dneska je poměrně veliká a myslím si, že někteří využívají tuto sílu a tento prostor zcela účelně v prezentování svých řekněme, stanovisek. A myslím, že to využívají tak umně, aby vytvořili i patřičný tlak na změnu a přijetí svých názorů skrze média. (Zouhar)

„Ale pak jsou samozřejmě buďto zástupci nebo celé organizace, které mají své vidění světa. Pokud se nevejdete do toho jejich vidění světa, tak přestávají být konstruktivní. Takže to je možná ten největší problém – že v určitém momentě jsou nevládní organizace, které už dál odmítají vnímat argument někoho jiného. Dogmaticky stojí na svých postulátech a už se dál nevyvíjejí. (...) Vy potřebujete co největší spektrum a velmi často jsou slyšet hlasy, které nepokrývají to největší spektrum. Jsou slyšet, jsou důležité, někdy mají dokonce ambice mluvit za podstatně větší část veřejnosti, než kterou jsou schopni reprezentovat, ale tím, že jsou velmi útoční nebo dynamičtí nebo energičtí, tak to spektrum někam posouvají.“ (Záruba)

„Což začne být nepříjemné až v případě, že zjistíte, že vás neposlouchá nebo jí nezajímají ty další souvislosti“ (Zima)

„A změnit možná někdy trochu vnímání těch toho, že jsou tady zkrátka i jiné věci. Trvání na některých řešení, které třeba z našeho pohledu nejsou tak efektivní nebo prostě nepřináší ty věci, které potřebujeme.“ (Popelka)

Důležitým tématem je také expertíza. Respondentům vadí jednak nezohledňování ekonomické perspektivy, jednak nedostatečné znalosti kontextu politických rozhodnutí a procesů.

„Ted' do toho vstupovali nejrozličnější nevládní organizace. Mnohá z nich si vzala i experty, kteří moc experti nebyli, protože by předělali celé povodí, rozšířili koryto, předělali celý město a tak dále. Bez vyhodnocení ekonomiky toho. (Zlatohlávek)

„Musím jim říct: „Máte tu dopadovku? Víte, máte spočítáno, co to znamená pro toho, kdo tam hospodaří? Pro toho, kdo vlastní ten pozemek nebo ten les?“ (Zoubek)

„Oni se zapojují se značnou úrovní znalostí věcí, ale bylo by dobré, aby dále prohubovali své znalosti systému, vůbec toho právního rámce obecného, de facto aktuálních témat řešení třeba na úrovni Evropské unie, aby to skutečně bylo klíčem k tomu, aby dobře ta diskuse fungovala, aby ta informovanost jednak o tom obecném kurzu, ale i o třeba některých úskalích implementace, aby byla co nejvyšší.“ (Zindulková)

„Vždyť často se obrací na nás lidé s něčím, co vůbec nemůžeme vyřešit.“ (Zima)

Poslední výhrada, kterou jsme zaznamenali, je spojená s rezortním vnímáním NNO zaměřených na životní prostředí:

„Tím, že zelené NGOs jsou gesčně více pod Ministerstvem životního prostředí – to je třeba říct úplně na rovinu – tak ty věci musí být domluvené i s tímto resortem.“ (Zoubek)

4.3 Jak vnímají ministerští úředníci konkrétní NNO (jaké s nimi mají zkušenosti)?

Andrej Cír, Matúš Majerčík, Matěj Soukup, Jakub Vycpálek

Zkušenosti s NNO lze zobecnit jen obtížně – jsou typicky poznamenány konkrétní zkušeností daného respondenta, a tudíž velmi dílčí. Zjednodušeně řečeno: někdo může mít se Zeleným kruhem a někdo naopak. Z této kapitoly tedy nelze činit dalekosáhlé závěry – zřejmé je jen to, že jedna negativní zkušenost (jakkoli parciální) může sehrát ve vztazích významnou roli. Je nutné také poznamenat, že

ne ve všech rozhovorech došlo na konkrétní NNO – někde se jmenování konkrétních NNO respondenti vyhnuli.

Obecnějším – kladně hodnoceným – rysem je každopádně koordinovanost.

„Když člověk má u jednoho stolu 30 lidí, každý chce něco jiného, tak těžko se to dává dohromady a oni umí opravdu, že někdy i mezi sebou podle mě těžko hledají kompromis.“ (Zábranský)

Pozitivně respondenti hovoří o střešních organizacích Zelený kruh, Unie komunitní energetiky nebo Český svaz ochránců přírody.

„Například Český svět ochrany přírody je organizace, se kterou se velmi dobře komunikuje a se kterou dokážeme najít společné cíle a výsledky. To je pro mě důležité.“ (Záruba)

I v kontextu jiných zjištění se zdá, že redukci komunikace na jednoho aktéra v dané oblasti je něco, co respondenti kvitují. Snáze se pak hledají styčné plochy.

Dále jsou pozitivně vnímány momenty, kdy nejsou partnerem ministerstva v konfliktním dialogu, ale kde je ministerstvo samo spíše slabším aktérem a potřebuje spojení:

„Držím palce, aby tohleto se změnilo a musím říct, že se podařilo těmhle ochráncům přírody přinutit průmyslové podniky, že nevypouštějí jedovaté látky“ (Zlatohlávek)

Co se týče konkrétních pozitivně zmiňovaných NNO, tak s kladnými konotacemi bylo zmiňováno Centrum pro dopravu a energetiku:

„Tak s paní ředitelkou jsme jako taky v kontaktu nonstop a pomáhala jsem jí i třeba zkoordinovat prostě jako jednání s krajem, když se tam třeba nemohli na něčem domluvit, nebo tak. Takže jakoby to jsou naši partáci, my jsme i chtěli, aby ten neziskový sektor jakoby nám pomohl v té komunikaci.“ (Pelikánová)

Kategorie „komplikované a nežádoucí zkušenosti s NNO“ byla o poznání bohatší, kde bylo jmenování konkrétních organizací častější.

Kriticky byl zmíněn Zelený kruh:

„To je typ dobrovolných skautů. Mohou akorát kritizovat a vydávat prohlášení (...) jak to říct, nemají kromě dobrého pocitu, že něco znemožnili, nemají nic za sebou, aby vlastně něco předvedli, protože ani teď se to nedaří.“ (Zlatohlávek)

Výhrady existují i vůči Hnutí Duha – leitmotivem tu jsou blokování činností ministerstva, nelegitimní kritika nebo nefér argumentace:

„A vlastně dokonce mě nejvíc vadí to, že oni si vymýšlí i takové zástupné problémy, jako je výskyt nějakého brouka ve starém dřevě v místě, kde by

mohla být přehradní nádrž, nebo poldr, který by zachycoval povodňové průtoky. A oni kvůli tomu řeknou, ne, to je akutně chráněný druh a hotovo. Přitom já vím, že jsou to v mnoha případech úplné blbosti.” (Zlatohlávek)

„S námi zkrátka nejvíc komunikuje Hnutí Duha, a ta zkušenost je taková, že bohužel Hnutí Duha patří k těm dogmatictějším organizacím, které mají nějaké své vidění světa. To zkrátka naráží na nějaké hranice, například na vlastnické právo nebo na základní instituty právního státu, kdy se například snaží nařizovat vlastníkům, co mohou a nemohou dělat. Znovu říkám, že Hnutí duha, stejně jako všechny nevládky, je důležitá organizace, která sděluje nějaké informace vládě a zastupuje určité zájmy.” (Záruba)

Obecně je také negativně vnímána komunikace, u které není respondentům jasné, co NNO chtějí.

“S paní X jsme taky třeba trošičku i bojovali na začátku. A pak jsem jí tedy měla x-krát jako na sezení a říkám, no tak mi řeknete konkrétně, co máme dělat líp?” (...) ale jako já neumím myslet za vás a je potřeba prostě, ať vy nám dáváte fakt konkrétní návrh, jako co byste si tam představovali?” (Pelikánová).

„Zelený kruh a Duhu jsme řešili hodně ze začátku, právě u vlastně, když se začaly tvořit ty plány spravedlivý územní transformace, na základě kterých je utvořený ten operační program, takže jsme s nimi právě řešili, oni bránili. Jako byli u toho. A říkali jsme, jako ať nám klidně dají nějaké téma, které by tam chtěli vidět. A ono se to tak úplně nestalo” (Pelikánová).

4.4 Jaké jsou rozdíly mezi úředníky MŽP a MZe ve vnímání NNO?

Hana Břízová, Jakub Lomoz, Martin Mach, Ema Stránská, Matea Strkulová, Kateřina Svárovská

Analýza přístupu respondentů z Ministerstva zemědělství (MZe) a Ministerstva životního prostředí (MŽP) k jejich práci, komunikaci a spolupráci s externími subjekty, především neziskovými organizacemi nebo i osobním vnímáním neziskových nevládních organizací (NNO) odhalila několik rozdílů a podobností.

V čem se respondenti z obou ministerstev poměrně shodují, je přínos NNO, a to zejména v oblasti zpětné vazby a odbornosti. Ty napomáhají při tvorbě legislativy, politik a strategií.

„Nevládní organizace jsou nezbytnou součástí otevřené společnosti. Protože Vy obtížně můžete získat názor nebo nějaký komplexnější názor jednotlivců.” (Záruba)

„Tak třeba vykrývají nedostatky odborných znalostí. Je třeba hrozný problém mít lidi, kteří rozumí datům a jsou schopni je analyzovat, což často ty neziskovky jsou schopný.” (Pech)

Respondenti z obou ministerstev tak logicky mluví také o důležitosti komunikace s NNO. Z rozhovorů je nicméně patrné, že úředníci MZe zastávají spíše formální přístup, kde je důležitým principem nestrannost, a spolupráci s NNO vnímají jako nutnost (nutnou součást své práce), k níž nemají žádný nadstandardní vztah.

„Musíme spolupracovat se všemi. (...) Musíme spolupracovat s širokou škálou těch subjektů. Nemůžete říct, že by někdo byl takový lepší, nebo my se musíme bavit se všemi dotyčnými uznanými chovatelskými sdruženími nebo asociacemi jako s Agrární komorou. (...) A bez ohledu, jestli máme rádi nebo nerádi, je musíme brát jako rovnocenné partnery. Prostě a neodlišovat je. I ta komunikace, nebo přístup, také by měl být rovnocenný.“ (Zahrádka)

Důraz na formální mechanismy je dále patrný i u standardizovaných forem komunikace s NNO: kulatých stolů, připomínkových řízení (povinných i nepovinných) a pracovních skupin.

„Všechny formy komunikace jsou zcela běžnými nástroji – ať už je to písemná, mailová, osobní účast na nějaké pracovní skupině, nebo bilaterální či multilaterální jednání, která s nimi vedeme.“ (Zouhar)

V určitých situacích (blíže nespecifikovaných) mohou pravděpodobně fungovat i jiné typy kontaktů:

„Ono tu funguje tak, že právě nevládní organizace chodí za panem ministrem, chodí za pánem vrchním ředitelem a prezentují své potřeby.“ (Zindulková)

Podle vyjádření respondentů z MŽP jsou NNO oproti situaci na MZe zapojovány aktivněji a v analýze je patrná větší osobní chuť s neziskovým sektorem spolupracovat. Na MŽP se objevují i formy neformální komunikace, úředníci rovněž zmiňují využívání moderních komunikačních kanálů (např. LinkedIn) a s lidmi z neziskového sektoru se setkávají běžně i na osobní bázi během různých akcí.

„On to teda byl takový večírek o klimatu, bylo tam nějaký panel odborný a tak, pak se tam ještě chvilku dělal networking, a to je pro mě třeba hrozně cenný, že tam potkávám lidi, který bych normálně nepotkal a hodně s nima navazujeme spolupráci. (...) Oni mají podcast, takový odborný a to si myslím, že hodně rezonuje v té odborné komunitě, takže to si tak myslím, že dělají fakt dobře.“ (Pech)

Značné rozdíly je možné shledat i v otázce negativ NNO či negativních zkušeností a překážek během spolupráce státní správy a neziskového sektoru.

Úředníci na MZe hovoří o agresivním jednání ze strany NNO. Toto jednání a tlak, který vyvíjejí, podle nich komplikuje hledání společného závěru. Některé neziskové organizace považují za dogmatické a kritizují jejich úzké zaměření, což opět ztěžuje dialog. Zmíněn je také problém s počtem neziskových organizací, který – opět – neusnadňuje nalezení společné řeči. Respondenti z MZe by podle svých slov ocenili méně agresivity a víc ochoty NNO vcítit se do pozice jiných aktérů.

„Jsou zbytečně agresivní. Teď nemyslím konkrétně Duhu nebo Zelený kruh, ale jako jiný, kteří skutečně, když vám to řeknu, přijdou na to jednání skolit a pokořit státního úředníka.“ (Zima)

"Protože úplně chápu jejich pohnutky, proč vlastně třeba nemáme ve všem shodu a na druhou stranu jsem rád, když ten druhý vyslechne i můj názor a nejde to do té agresivity. Jde nám všem o jeden společný cíl." (Zajíc)

„S námi zkrátka nejvíc komunikuje Hnutí Duha, a ta zkušenost je taková, že bohužel Hnutí Duha patří k těm dogmatictějším organizacím, které mají nějaké své vidění světa.“ (Záruba)

Z rozhovorů na MŽP lze vyvodit o poznání méně negativ, u některých respondentů nebyly nalezeny v této kategorii žádné pasáže. I zde se ale najdou výhrady týkající se vyhraněné pozice NNO, případně jsou kritizovány některé aspekty práce NNO.

„Možná právě přesně omezit ten fanatismus, aby si to opravdu nejdřív ověřili, aby to dělali lidi, kteří trošku mají zkušenosti z praxe.“ (Pešková)

„Zároveň občas může chybět ta expertíza technická, co se týče právě toho, že je nějaká analýza, která vypadá velice dobře a potom přijde někdo, třeba z té praxe a řekne, že tam jsou nějaké chyby a my musíme přemýšlet nad tím, jestli má pravdu nebo to je jen nějaký jakoby lobbying toho, abychom nevnímali tu studii jako relevantní. Takže já vnímám neziskovky tady v té oblasti klimatu, že můžou mít velkou expertízu, takovou spíše datovou, i matematickou, jsou schopný nám dodávat zajímavý modely a může jim trochu chybět ta technická stránka, ale mám pocit, že nejsou tak ovlivněný tolik tím byznysem.“ (Pech)

Na MŽP oproti MZe poukazují nicméně na obecnější jevy jako nedostatek strukturované spolupráce či nedostatek informací o daných NNO a možnostech vzájemně prospěšné spolupráce.

„Tak možná jakoby ten informační nedostatek nebo nějaká asymetrie, že nevíme úplně co dělají a s čím nám můžou pomoci...“ (Pech)

5 Závěr

Jak jsme uvedli v úvodu, náš výzkum má řadu nedostatků. I s jejich vědomím si dovoluujeme shrnout zjištění, která jsou za nás nejvýraznější, vztáhnout zjištění k odborné literatuře a formulovat doporučení. Platí nicméně, že by bylo žádoucí provést robustnější výzkum.

5.1 Shrnutí

Nestátní neziskové organizace jsou úředníky považovány za důležitého a legitimního partnera. Cení si jich kvůli poskytování zpětné vazby, poskytování informací z terénu a expertízy (zejména té, kterou ministerstva postrádají). Na druhé straně jsme zaznamenali bezradnost nebo přinejmenším nejistotu úředníků, která se týká povahy NNO – není jasné, jak moc NNO „věřit“ (kdo za nimi stojí, jaké jsou tam vnitroorganizační procesy) a kým jsou ovlivněné. Další nepříjemná věc spojená s NNO je vyhocenost komunikace a také nesnáze vyplývající z práce s velkým množstvím názorů.

5.2 Diskuze

Náš výzkum, který se soustředil na vnímání NNO ministerskými úředníky, neodhalil větší napětí mezi politickou a úřednickou sférou. Nezdá se, že by respondenti citelně vnímali politickou poptávku, která by jejich práci významně ovlivňovala. Z rozhovorů s respondenty vyplynuly v tomto ohledu dva dílčí závěry: 1) přístup úředníků k NNO je nejednotný – pravděpodobně neexistuje daný postup, jakým způsobem s NNO komunikovat, 2) přestože je mezi respondenty patrná velká diverzita, je možné identifikovat odlišné organizační kultury panující na MZe, resp. MŽP. Velmi předběžně a zhruba: zatímco MZe by z tohoto srovnání vycházela jako organizace s formálnějším přístupem, MŽP se jeví jako organizace s pružnějším a vstřícnějším přístupem k NNO.

V souladu s odbornou reflexí (srov. Pospíšilová, Navrátil, 2022) jsme zjistili, že imperativ komunikace s NNO je na obou českých ministerstvech přítomný a nikdo ho nezpochybňuje. Zároveň existují poměrně výrazné rozdíly v tom, jaký zájem o spolupráci reálně je a jaké podoby má. Stejně tak jsme s předchozím výzkumem v souladu v tom smyslu, že velkým tématem je expertiza nestátních neziskových organizací, resp. její důvěryhodnost.

5.3 Doporučení

Doporučení jsme se rozhodli formulovat pro dva typy aktérů: pro stát a pro nestátní neziskové organizace.

Pro stát:

- naučit úředníky cítit se jistě a bezpečně v kontaktu s NNO – vyjasnit, jaká je role NNO (a obecně role externích subjektů), jak s NNO pracovat (a nenechat se znepokojit tím, že NNO mohou být partnery v dialogu v pracovní skupině, ale stejně tak mohou pořádat kontroverzní happeningy) a zejména jak pracovat s množstvím dílčích podnětů, kdy nelze vyhovět všem

Pro NNO:

- více pracovat na své odbornosti (recenzované studie a podklady, případně datové analýzy, které suplují neexistující expertízu na ministerstvech, důraz na ekonomickou stránku věci),

- artikulovat konkrétní návrhy (co se má v dané oblasti stát jinak),
- zlepšit znalost procesů ve státní správě (co je možné a co není),
- demonstrovat důvěryhodnost NNO (kdo financuje, kdo audituje, jaké jsou vnitřní procesy vedoucí k tomu, že je artikulovaná pozice reprezentativní),
- promyslet souvislosti komunikace s ministerstvem (aby se neděly excesy, které mohou zmařit spoustu dobrého úsilí; aby se úředníci necítili ohroženi nebo podvedeni např. x-kolejnou komunikací NNO),
- zkoumat možnosti komunikace přes politickou reprezentaci,
- podporovat jednotnější hlas (pro úředníky je důležitá reprezentativita a s mnohostí pracovat podle všeho neumějí).

Seznam literatury

Aarhuská úmluva. (1998). Dostupné z: <https://mzp.gov.cz/cz/zahranicni-vztahy/mezinarodni-smlouvy-v-oblasti-zivotniho-prostredi/umluva-o-pristupu-k-informacim>

Aberbach, J. D. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. London: Harvard University Press. ISBN 0-674-08625-2.

Flick, U. (2022). *The SAGE Handbook of Qualitative Research Design*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781529770278>

Hendl, J. (2005). *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*. PORTÁL sro.

MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik. (2001). Methodological Frameworks for the Study of Politico-administrative Relations and their Applicability in Post-communist Settings. *Politico-Administrative Relations: Who Rules*, 45-63.

Ministerstvo Vnitra. (2024). *Průzkum Pohled úředníka/ce: aneb jak se vidí státní správa* (Průzkum)[Online]. <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/pruzkum-pohled-urednika-ce.aspx>

Nekola, M., Ochrana, F., Tollarová, B., & Veselý, A. (2017). Metodiky systematického přehledu poznatků pro tvorbu a evaluaci veřejných strategií [Online]. 7. https://mmr.gov.cz/getmedia/381e0c48-b0fb-4859-8997-b8f6f0627685/02b_priloha_kvalita_vyzkumu.pdf.aspx?ext=.pdf

Kamdron, T. (2005). Work motivation and job satisfaction of Estonian higher officials. *International Journal of Public Administration*, 28(13-14), 1211-1240.

Kozelková, L. (2020). *Faktory ovlivňující motivaci a přístup státních úředníků k řešení úkolů ve veřejné správě (stav, perspektivy a náměty na změny)*. Praha. Dostupné také z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/118459/120360411.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Diplomová práce. UNIVERZITA KARLOVA FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD.

Krejčí, A. P. *Metody a techniky výzkumu v sociálních vědách*.

Peters, B. G. (1987). 'Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making', in J.-E. Lane, (ed.), *Bureaucracy and Public choice*, London: SAGE Publications, pp. 256–282

Peters, B.G. (1988). *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Methods*, Tuscaloosa: University of Alabama Press

Pospíšilová, T., Navrátil, J. 2022. Analýza spolupráce státní správy se střechami a sítěmi NNO. Prezentace na konferenci Strategická partnerství pro budování demokratické společnosti v Evropě dne 17. 10. 2022, Praha.

Queirós, A., Faria, D., & Almeida, F. (2017). Strengths and limitations of qualitative and quantitative research methods. *European journal of education studies*.

Rabrenovic, A. Review of Theory on Politico-Administrative Relations. *Politico-Administrative Relations. Who Rules*, 2001, 11-12.

Schreurs, F., Vandenabeele, W. V., Steen, T., & Brans, M. (2011). Politico-administrative relations in top civil service.

Svara, J. H. (1985). 'Dichotomy and duality: Reconceptualizing the relationship between policy and administration in council–manager cities', in *Public administration Review*, 45, pp. 221–232.

Stenfors, T., Kajamaa, A., & Bennett, D. (2020). How to ... assess the quality of qualitative research [Online]. *Clin Teach*, 17, 596-599. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/tct.13242>

Strelcow, W., Padafet, I., & Shmygol, N. (2023). Examining the Management of Job Engagement and Job Decisions' Impact on Local Government Officials' Perception of Prestige. *Scientific Journal of Bielsko-Biala School of Finance and Law*, 27(3), 17-27.

Švaříček, R., & Šedřová, K. (2007). *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách*. Portál.

Vidláková, O. (2001). Politico-administrative relations in the Czech Republic. *Politico-administrative Relations: Who Rules*, 86-105.

World Health Organization. (2011). *Standards and operational guidance for ethics review of health-related research with human participants*. Geneva: WHO Press.

Metodika participace nestátních neziskových organizací v poradních a pracovních orgánech a při tvorbě dokumentů státní správy. (2022). Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/ppov/rnno/dokumenty/metodika-participace-nestatnich-neziskovych-organizaci-v-poradnich-a-pracovnich-organech-a-pri-tvorbe-dokumentu-statni-spravy-197878/>