



INŠTITÚT PRE  
VEREJNÉ OTÁZKY

**cpf**

CENTRUM PRE  
FILANTROPIU



**Martin Bútorá – Zora Bútorová – Boris Strečanský –  
Dušan Ondrušek – Grigorij Mesežnikov (ed.):**

# **Štúdia trendov vývoja občianskej spoločnosti na Slovensku**

**Bratislava, október 2011**

## **ŠTÚDIA TRENDOV VÝVOJA OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI NA SLOVENSKU**

### **Editori:**

Martin Bútorá, Zora Bútorová, Boris Strečanský, Dušan Ondrušek, Grigorij Mesežnikov

### **Členovia expertného panelu pre delfskú metódu:**

PhDr. Laura Dittel, Mgr. Art Zora Jaurová, MUDr. Juraj Mesík, Mgr. Alžbeta Mračková, Mgr. Laco Oravec, Ing. Arch. Zora Pauliniová, RNDr. Mgr. Miro Pollák, Juraj Rizman, Andrej Salner, MSc., Mgr. Ivan Štefunko, PhDr. Helena Woleková, CSc.

### **Oslovení experti z ekonomickej oblasti:**

Matej Kurian, M.A., Doc. Ing. Miroslav Beblavý, PhD., Mgr. Richard Ďurana, PhD., JUDr. Peter Haňdiak

### **Spolupracovali:**

Petra Szeghy, Martin Pašiak, Marcel Zajac, Jana Kuzmová, Ján Bartoš

# OBSAH

<b>SÚHRN VYJADRENÍ EXPERTOV, KOMENTÁRE VÝSKUMNÉHO TÍMU A ODPORÚČANIA DO BUDÚCNOSTI .....</b>	<b>I</b>
<b>1. ÚVOD.....</b>	<b>1</b>
<b>2. PRVÝ OKRUH: AKTÍVNE OBČIANSTVO A PARTICIPÁCIA.....</b>	<b>2</b>
2.1. V ktorých oblastiach narastá občianska participácia a prečo?.....	2
2.2. V ktorých oblastiach klesá občianska participácia a prečo?.....	4
2.3. Očakávané trendy vývoja v aktivite občanov (MNO a občianskych iniciatív).....	6
2.4. Očakávaný vývoj občianskej spoločnosti v kontexte verejných politík, politík EÚ a postoja podnikateľského sektora k občianskej spoločnosti.....	10
2.5. Ktoré činnosti občianskych organizácií a aktivity tretieho sektora sa budú naďalej rozvíjať a úspešne uplatňovať, a ktoré asi budú naopak ustupovať do pozadia? Z akých príčin sa to deje?.....	12
2.6. Odporúčania smerujúce k zvýšeniu aktivity občanov a posilneniu ich vplyvu na riešenie spoločenských problémov.....	14
<b>3. DRUHÝ OKRUH: POLITIKY ŠTÁTU VO VZŤAHU K OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI A PODPORA AKTÍVNEHO OBČIANSTVA.....</b>	<b>18</b>
3.1. Postoj verejnej správy k aktivitám občanov a MNO – miera otvorenosti, ukazovatele podpory.....	18
3.2. Vývoj nastavenia verejných politík v horizonte 5 rokov – partnerstvo alebo konkurencia?.....	22
3.3. Odporúčania na skvalitnenie politiky štátu vo vzťahu k občianskej spoločnosti.....	23
<b>4. TRETÍ OKRUH: EKONOMICKÉ ARGUMENTY V PROSPECH SPOLUPRÁCE.....</b>	<b>26</b>
4.1. Hľadanie partnerského vzťahu.....	26
4.2. Ekonomické argumenty v prospech užšej spolupráce a partnerstva medzi štátom a MNO.....	27
4.3. Prehľad relevantných argumentov v prípade outsourcingu a spolupráce.....	28
4.4. Problémy ekonomického charakteru sprevádzajúce spoluprácu a partnerstvo.....	31
4.5. Prioritné regulatívne opatrenia v oblasti ekonomiky v horizonte 5 rokov.....	32

<b>PRÍLOHA 1: Metodológia použitá v štúdiu.....</b>	<b>37</b>
<b>PRÍLOHA 2: Otázky položené členom expertného panela pre delfskú metódu.....</b>	<b>39</b>
<b>PRÍLOHA 3: Zoznam a profily členov expertného panela pre delfskú metódu.....</b>	<b>41</b>
<b>PRÍLOHA 4: Zoznam a profily ďalších oslovených expertov z ekonomickej oblasti.....</b>	<b>43</b>
<b>PRÍLOHA 5: Zoznam a profily autorov a spolupracovníkov.....</b>	<b>44</b>
<b>PRÍLOHA 6: Scenáre vývoja občianskej spoločnosti na Slovensku na roky 2012 – 2017 (optimistický scenár, neutrálny scenár, pesimistický scenár).....</b>	<b>46</b>
<b>PRÍLOHA 7: Zahraničné skúsenosti z priamej podpory občianskeho aktivizmu a občianskych iniciatív zo štátnych prostriedkov.....</b>	<b>50</b>
<b>PRÍLOHA 8: Možné krytie činnosti MNO z verejných zdrojov.....</b>	<b>54</b>

# SÚHRN VYJADRENÍ EXPERTOV, KOMENTÁRE VÝSKUMNÉHO TÍMU A ODPORÚČANIA DO BUDÚCNOSTI

Na úvod treba zdôrazniť, že účastníci expertného panelu, ako aj členovia výskumného tímu v súlade so zadaním od verejného obstarávateľa sumarizovali viaceré kľúčové fakty takým spôsobom, že sa niektoré vyjadrenia, zistenia a odporúčania prelínajú, resp. sa na niektorých miestach opakovane zdôrazňujú. V záujme ucelenejšieho pohľadu na jednotlivé tri tematické bloky (aktívne občianstvo a participácia; politiky štátu; ekonomické argumenty relevantné pre možné partnerstvo štátu a MNO) sme ich pri každom tematickom okruhu ponechali aj vtedy, ak sa v modifikovanej podobe vyskytujú aj v druhých dvoch blokoch.

Je prirodzené, že nie všetky pohľady expertov a expertiek sa stopercentne zhodujú.

## Prvý okruh: AKTÍVNE OBČIANSTVO A PARTICIPÁCIA

Existujú oblasti, kde participácia a občiansky aktivizmus v posledných rokoch vzrástli:

1. Zvýšila sa participácia občanov v oblasti komunitného rozvoja. Aktivizujú sa profesijné a sektorové organizácie, ktoré väčšmi vstupujú do legislatívnych procesov a bojujú za svoje práva a záujmy. Príslušníci rozličných profesií či ich združenia sa zároveň začali väčšmi angažovať aj v prospech verejného záujmu.
2. Napriek znevýhodňujúcim vonkajším podmienkam sa rozvíjajú aktivity MVO v sociálnej oblasti, zamerané na starostlivosť o seniorov, chorých či dlhodobo chorých, na prevádzkovanie hospicov a krízových centier či na „plátanie“ iných dier, ktoré štát nezvláda a pre podnikateľov nie sú dosť atraktívne.
3. Rozvíja sa formálne a neformálne dobrovoľníctvo, najintenzívnejšie v sociálnej a environmentálnej sfére, ako aj v oblasti kultúry. Narastá verejná podpora dobročinnosti, darcovstva a dobrovoľníctva. V súčasnosti vo formálnom dobrovoľníctve pôsobí viac ako štvrtina a v neformálnom dobrovoľníctve takmer polovica občanov.
4. Za posledné roky sa zefektívnilo využívanie inštitútu verejnej pripomienky na presadzovanie zmien v legislatíve, vstupovania do územnoplánovacích procesov, hromadných mailov zameraných na aktivizáciu občanov a pod. Rozvinul sa „internetový aktivizmus“; vďaka sociálnym médiám sa do verejných záležitostí vkladajú občania, ktorí sa do nich doteraz nezvykli zapájať.
5. Novým fenoménom občianskeho aktivizmu sa stalo zviditeľnenie a do istej miery aj odtabuizovanie problémov a práv ľudí neheterosexuálnej orientácie.

Prejavili sa však aj problematické trendy. Občiansku participáciu oslabuje podfinancovanie zo strany štátu a slabá podpora od domácich „sociálnych filantropov“. V mimovládnom prostredí sa nepodarilo vykompenzovať úbytok zahraničných zdrojov, ktorý nastal najmä po roku 2004. Koncept spoločenskej zodpovednosti firiem sa zatiaľ ujal iba v obmedzenej miere, najmä v nadnárodných spoločnostiach; časť korporátneho sektora vníma podporu občianskych aktivít skôr ako svoje PR.

Brzdíaco pôsobí aj nedostatočný záujem politických elít, resp. ich selektívny a utilitaristický záujem iba o niektoré témy. Spolupráca štátu a MNO bola zatiaľ poznačená formalizmom: predstavitelia verejnej správy síce prizývali MNO k spolupráci (do procesu prípravy stratégií, politik či legislatívy, do diskusie či do pripomienkovania), ale v konečnom dôsledku ich názory, návrhy a požiadavky často nerešpektovali. Nepomohlo ani odvolávanie sa MNO na medzinárodné dohovory či zmluvy, ktoré sa Slovenská republika zaviazala plniť.

Ďalšie nepriaznivé okolnosti súvisia priamo s vnútorným prostredím občianskej spoločnosti:

1. Fragmentácia občianskych iniciatív a mimovládnych organizácií viedla k tomu, že po zániku Grémia tretieho sektora stratili MNO schopnosť vystupovať ako organizovaný partner alebo potenciálny vážny oponent moci.
2. Vo viacerých oblastiach neziskového sektora nedošlo k nástupu silnej novej generácie.
3. Internetový aktivizmus nesmeruje iba k mobilizácii občanov na podporu „dobrej“ občianskej spoločnosti. Za určitých situácií sa obmedzuje iba na občasné expresívne verbálne prejavy. Navyše, ako účinný nástroj ho používajú aj extrémistické protidemokratické iniciatívy či skupiny.
4. V dôsledku finančnej podvyživenosti je ohrozená udržateľnosť aktivít advokačných, watchdogových a analytických MNO.
5. Nepriaznivý vývoj zaznamenala participácia Rómov na riešení problémov rómskej menšiny. Dnes takmer absentuje rómsky hlas pri koncepčnom ovplyvňovaní riešenia rómskej problematiky. Malé rómske združenia sú do značnej miery zdecimované.
6. Riešenie rómskej problematiky, ale aj ďalších spoločenských problémov, komplikuje nevhodné nastavenie a zameranie eurofondov. Hoci ide o chronický problém, úsilie MNO v uplynulých rokoch presadiť zmenu nebolo efektívne.
7. Experti upozorňujú aj na to, že environmentálne MNO nemajú kapacitu venovať sa niektorým závažným problémom. Ak pretrvá nedostatok finančných zdrojov, nemožno očakávať výraznejší nárast počtu stabilných a aktívnych environmentálnych MVO.
8. Existujú oprávnené obavy, že pod tlakom finančnej tiesne dôjde k znižovaniu nezávislosti niektorých MNO a odklonu od ich pôvodného poslania. Tomuto riziku sú vystavené najmä tie organizácie, ktoré sa venujú netradičným či nepopulárnym témam.
9. Za predchádzajúcej vlády boli odhalené a medializované viaceré kauzy zneužívania neziskových organizácií. V nastávajúcom období budú stáť MNO pred výzvou, aby zvýšili svoju dôveryhodnosť. V tejto súvislosti je značne problematické napríklad pôsobenie predstieraných občianskych iniciatív na komunitnej úrovni, ktoré slúžia na presadzovanie korporátnych záujmov.
10. Udržateľnosť niektorých MNO môže byť ohrozená hlbokou globálnou ekonomickou krízou, ktorá ovplyvní individuálny a firemný fundraising, ako aj podporu MNO zo zdrojov EÚ i zo zdrojov štátu. Na druhej strane občianske iniciatívy a organizácie by mohli prispieť k adaptácii ľudí na zmenené životné podmienky spôsobené krízou, čo by mohlo byť novým zdrojom aktivizmu.

### **Prioritné odporúčania:**

- A. Optimalizovať systém európskych fondov a grantov kofinancovaných štátom tak, aby sa znížila byrokracia, korupcia a politické rozhodovanie v ich rozdeľovaní a manažovaní. Na úrovni samospráv miest, obcí a krajov rozvíjať transparentné grantové systémy.
- B. Prijat' opatrenia na rozvoj darcovstva fyzických osôb a podnikateľov. Štát by mohol vytvoriť program, ktorý by kofinancoval v pomere 1:1 všetky individuálne dary pre jednotlivé typy MNO z okruhu organizácií registrovaných pre asignáciu.
- C. Doriešiť problematiku daňovej asignácie a zároveň prediskutovať možnosti daňových úľav.
- D. Riešiť problém akútnej i dlhodobej podfinancovanosti MNO, ktoré sa venujú advokácii, watchdogovým aktivitám a analytickej činnosti.
- E. V rámci Environmentálneho fondu založiť špeciálny program určený iba mimovládny organizáciám.
- F. Venovať zvýšenú pozornosť formulácii vnútorných pravidiel a etických noriem fungovania MNO, ako aj kontrole ich dodržiavania.
- G. Podporovať skutočnú diskusiu medzi predstaviteľmi štátu a MNO, odstraňovať z komunikácie štátu s MNO formalizmus. Podporovať viacsektorové participatívne projekty týkajúce sa riešenia konkrétnych problémov, napríklad plánovania hospodárskeho a sociálneho rozvoja, tvorby dokumentov pre mladých a a pod.
- H. Rozvinúť systematické vzdelávanie úradníkov vo verejnom sektore v záujme lepšej spolupráce verejnej správy a MNO, vrátane vzdelávania o zmysluplnosti verejnej diskusie ako súčasť demokratického rozhodovania.
- I. Posilniť postavenie a účasť verejnosti v rámci posudzovania vplyvov na životné prostredie, prípravy koncepčných a strategických materiálov, ako aj povoľovacích konaní.
- J. Podporovať rozvoj komunitných organizácií, ktoré majú k ľuďom blízko a dokážu občiansku aktivitu vyvolať, správne usmerniť a neustále motivovať.
- K. Pri rozvoji MNO prepájať poskytovanie finančných zdrojov s poskytovaním inej asistencie (konzultácie, tréningy, vzdelávanie v oblasti fundraisingu a i).
- L. Novelizovať zákon o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby, aby sa odlišil neziskový výkon služieb od podnikateľského.
- M. Rozvíjať stratégie podporujúce prepájanie, sieťovanie, vzájomné inšpirácie a zdravú konfrontáciu, nielen medzi rôznymi MNO, ale aj vo vzťahu k samospráve a štátnej správe.
- N. Venovať viac pozornosť rozvoju medzinárodnej spolupráce, ktorá je jedným z nástrojov posilňovania domácej občianskej spoločnosti.
- O. Rozšíriť kapacity a počet dobrovoľníckych centier a vytvoriť udržateľný mechanizmus ich financovania. Súbežne s tým pamätať na systematickú osvetu o poslaní, úlohách a dopade dobrovoľníckych centier.
- P. Vyčleniť viac priestoru vo verejnoprávnych médiách a zvýšiť ich záujem o problematiku občianskej spoločnosti, aktivity MNO a dobrovoľníkov.
- Q. Podporovať medializáciu pozitívnych príkladov spolupráce štátu a MNO a symbolicky oceňovať prácu MNO a dobrovoľníkov.

## **Druhý okruh: POLITIKY ŠTÁTU VO VZŤAHU K OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI A PODPORA AKTÍVNEHO OBČIANSTVA**

Priaznivý postoj štátu voči MNO by sa mal prejavovať v nasledujúcich ukazovateľoch:

1. existujúce mechanizmy finančnej podpory z verejných zdrojov a ich efektívne a transparentné využívanie na občianske aktivity, ktoré sa realizujú prostredníctvom programov MNO alebo aj v podobe miestnych iniciatív aktívnych občanov, ktoré nemajú organizačné zastrešenie registrovaných organizácií
2. rovnoprávne postavenie vo verejných zákazkách pre partnerov z občianskeho sektora a proaktívne vyhľadávanie a podpora možností uplatňovať inovatívne a doplnkové služby MNO všade tam, kde je to prospešné pre spoločnosť
3. konzultácie s MNO, resp. občanmi pri príprave politik a verejných rozhodnutí ako jedna z foriem reálnej participácie občanov na verejnom rozhodovaní (popri pasívnej a aktívnej informovanosti o verejných rozhodnutiach a o postupe realizácie verejných politik)
4. vytváranie vhodného legislatívneho prostredia pre prácu MNO a dodržiavanie platnej legislatívy.

Všetci experti sa zhodli, že vláda, ktorá nastúpila v júli 2010, prejavila pripravenosť väčšmi brať do úvahy hlas občanov a na deklaratívnej i symbolickej úrovni boli jej prvé kroky (reprezentované hlavne premiérkou) sľubné. Programové vyhlásenie vlády, vytvorenie funkcie Splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti, ako aj vytvorenie Rady vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť sú vnímané ako potenciálne užitočné kroky. Súčasne experti upozorňujú, že spolupráca štátu, resp. samosprávy s MNO väčšinou nemá podobu ustálených regulatívnych pravidiel, že jej podoba často závisí od konkrétnych osôb a zloženia rozhodovacích orgánov, pričom uplatňovanie princípu partnerstva s MNO a princípu občianskej participácie nie je v prostredí verejnej správy osvojené a zvnútornené.

Aj v prípade presadenia lepších návykov neexistujú záruky, že sa dobré praktiky spolupráce a partnerstva pri prípadnej výmene vlády či zmene politickej klímy udržia. Preto by sa jednou z priorít chystanej Koncepcie rozvoja občianskej spoločnosti mali stať kroky, ktoré vytvoria mechanizmy a pravidlá pre partnerstvo a spoluprácu a tie sa zabudujú do systému fungovania verejných inštitúcií.

Pozícia splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti sa môže stať účinným nástrojom pre priaznivú zmenu, aj keď jeho rola nie je zatiaľ presne vymedzená. Popri opatrnejšom a rezervovanejšom postoji existujú voči tomuto postu aj vysoké očakávania. Splnomocnenec by mal predovšetkým vytvárať systémové predpoklady na to, aby si verejná správa postupne osvojila uplatňovanie princípu partnerstva s MNO ako svojej pracovnej metódy, aby bola „priateľská“ voči verejnosti, aby verejná diskusia a verejné zvažovanie (deliberácia) boli súčasťou rozhodovacích procesov. Mal by byť sprostredkovateľom a koordinátorom verejných programov týkajúcich sa občianskej spoločnosti, ako aj iniciátorom systémových opatrení, ktoré majú zo strany štátu podporovať rozvoj dobrovoľníctva a občianskej spoločnosti. Ďalšími rolami by malo byť monitorovanie vývoja občianskej spoločnosti; poukazovanie na význam aktivít a iniciatív občanov, tlmočenie potrieb tretieho sektora, konfrontácia názorov a výmenu skúseností. Splnomocnenec by ďalej posúvať informácie k verejnej správe a vplývať na ňu. Na to, aby zriadenie funkcie Splnomocnenca nebolo



považované za formalitu, musí táto pozícia dostať do ruky určité kompetencie a s tým spojené odborné a finančné zázemie.

### **Prioritné odporúčania:**

A. Súčasne so schválením **Zákona o dobrovoľníctve** rozpracovať **mechanizmy zo strany štátu**, ktoré umožnia účinné využívanie tohto zákona a rozvoj dobrovoľníctva:

- a) Zabezpečiť priamu finančnú podporu dobrovoľníckych centier a programov, vytvoriť dotačné schémy pre dobrovoľnícke inštitúcie stimulujúce podporu aktívnych občanov.
- b) Experti kriticky hodnotia skutočnosť, že pripravovaný Zákon o dobrovoľníctve neráta s finančnými dotáciami na podporu dobrovoľníctva a aktívneho občianstva. Vzhľadom na to, že na Slovensku sa viac ako 1,2 milióna ľudí sa zapája do dobrovoľníckych aktivít, čím prispievajú k tvorbe HDP, štát by mal prejavovať vyšší záujem o podporu aktívnych občanov a organizácií.
- c) Zabezpečiť rozšírenie informácií a vzdelávania o dobrovoľníctve pre MNO, pre verejné inštitúcie, predstaviteľov samospráv o možnostiach využívania tohto zákona.
- d) Merať ekonomickú hodnotu dobrovoľníckej činnosti aktívnych občanov (Štatistický úrad SR môže každoročne merať počet aktívnych občanov a ekonomickú hodnotu, ktorú produkujú, a to na základe existujúcich manuálov a metodík OSN).
- e) Pilotne odskúšať a podporovať programy „service learning“ na stredných a vysokých školách.
- f) Každoročne viditeľne symbolicky oceňovať aktívnych občanov, dobrovoľníkov, aktívne MNO a školy, ktoré rozvíjajú dobrovoľníctvo.

B. Niektorí experti súdia, že by bolo užitočné zadefinovať **konkrétne podoby partnerstva v jednotlivých rezortoch a oblastiach pôsobenia**. To znamená konkretizovať, v ktorých typoch činností má ísť o doplnkové služby MNO k službám poskytovaným štátom, kde je v zásade vhodné, aby štát realizáciu služieb delegoval na MNO, kde je najvhodnejšie využívať MNO na otestovanie inovácií a pilotných projektov. Takáto diskusia by mohla mať podobu verejného fóra; osvedčeným modelom bol projekt Národného konventu pred vstupom do EÚ.

Súčasťou prípravy na intenzívnejšie partnerstvo by malo byť **rozvíjanie personálnych kapacít pre partnerstvo, resp. tiež pre občiansku participáciu**. Dôležité je posilňovať motiváciu a zručnosti ľudí, ktorí budú viesť participatívne procesy (účasť v poradných orgánoch, účasť na legislatívnych procesoch).

C. Rozvíjanie partnerstva a uplatňovanie politiky participácie znamená vo väčšej miere **zapájať občianske organizácie do hodnotenia** dosiahnutých výsledkov štátnej politiky. Je to v súlade s viacerými medzinárodnými dokumentmi, ktoré Slovenská republika prijala a znamenalo by to reálne posilnenie participácie a partnerského postoja k hlasu občanov. Znamená to podporiť iniciatívy, ktoré umožňujú:

- a) pravidelné vypracovanie alternatívnych hodnotiacich správ o pokroku alebo stagnácii štátnej politiky (napr. v oblasti práv osôb so zdravotným postihnutím, v oblasti programov boja s chudobou a sociálnym vylúčením, v oblasti riešenia environmentálnych problémov a energetiky, v oblasti mládežníckej politiky a vzdelávania a pod. ) za určité obdobie zo strany neziskových organizácií

a nezávislých odborníkov a vytvorenie fór, kde bude dochádzať k pravidelnému hodnoteniu verejných politík a hľadaniu optimálnych zmien plánov ich realizácie v súlade so touto spätnou väzbou.

- b) vytváranie regionálnych koncepcií rozvoja na úrovni VÚC v partnerskom dialógu a so zapojením relevantných partnerov zo strany občianskeho sektora, think-tankov, predstaviteľov miest (príkladom je koncepcia rozvoja marginalizovaných rómskych komunit na úrovni troch VÚC pred niekoľkými rokmi), kde po mapovaní stavu problémov nasleduje identifikovanie kapacít na dosiahnutie zmeny a podľa možnosti aj zriadenie finančných fondov na podporu pomenovaných programov na regionálnej a lokálnej na úrovni (nevyužívaným mechanizmom, ktorý by mohol mať výrazný pozitívny účinok, je vytváranie transparentných a špecificky zacielených grantových programov na úrovni miest).

D. Popri MNO, ktoré poskytujú priame služby, je mimoriadne dôležitá aj rola organizácií, ktoré sa prednostne venujú **reprezentovaniu a obhajobe občianskych záujmov, kritickej analýze verejných politík a monitorovaniu a kontrole** verejných (ale často aj podnikateľských a mimovládnych) inštitúcií. Ukazuje sa, že po odchode zahraničných donorských programov sú MNO, ktoré sa nevenujú službám, najviac podfinancované a ich pôsobenie sa zužuje. Ak sa v dohľadnom čase nezlepšia podmienky ich finančnej udržateľnosti, vzniká riziko ich zániku, čo by viedlo k oslabeniu expresívnej, analytickej a kontrolnej funkcie organizácií tretieho sektora.

V oblasti udržateľného financovania nie je ľahké nájsť ideálne riešenie; pre činnosť a financovanie týchto organizácií je kľúčovo dôležitá ich profesionalita, nezávislosť a transparentnosť. Na základe skúseností zo zahraničia by prichádzali do úvahy nasledujúce riešenia:

- a) vytvorenie verejnoprávnej nadácie financovanej z prevažne verejných, ale aj súkromných zdrojov, ktorej misiou bude podpora advokačných, think-tankových a monitorovacích programov a jej nezávislosť bude daná autonómiou rozhodujúcej správnej rady zostavenej z výrazných osobností s odborným a morálnym kreditom bez straníckej príslušnosti (inštitúcia s podobným charakterom ako je napr. FFRDCs v USA alebo Think-tank Fund v Budapešti)
- b) vytvorenie súťaživeho mechanizmu podpory z existujúcich verejných zdrojov na základe nezávislého, nestranného a transparentného posúdenia kvality projektov, vrátane projektov inštitucionálnej udržateľnosti
- c) vytvorenie reálnych možností pre MNO uchádzať sa o prostriedky vyčlenené na akademické výskumné aktivity (APVV).

E. Zabezpečiť viac globálneho i občianskeho **vzdelávania** na stredných i vysokých školách. Je potrebné, aby sa aj slovenské MNO viac zapájali do diskusií na európskej úrovni a preberali časť zodpovednosti za budúci vývoj v širšom meradle, než je bežné dnes. **Ako súčasť občianskeho vzdelávania** by bolo vhodné experimentálne odskúšať **dobrovoľnícku službu s cieľom sprostredkovať mladým ľuďom širšiu občiansku skúsenosť**, keď sa formujú ich občianske postoje. Ako možný model môže slúžiť koncept tzv. Community Service – polopovinného dobrovoľníctva pre deti a mládež. Experti tiež odporúčajú uvažovať o zavedení akreditovaného vzdelávacieho programu v prostredí vysokých škôl zameraného na neziskový sektor, ktorý by dodával kvalitných ľudí na prácu v neziskovom prostredí

F. Keďže na Slovensku je v porovnaní s okolitými krajinami nedostatočne rozvinutý **výskum občianskej spoločnosti** a MNO, treba posilniť túto bádateľskú oblasť. Je žiadúce, aby sa tejto tematike venovali tak akademické či univerzitné pracoviská, ako aj nezávislé think-tanky,

ktoré ju poznajú takrečeno „zvnútra“. Rozvoj výskumu je predpokladom na to, aby štát a MNO mali v diskusiách pri tvorbe legislatívy, financovania MNO či iných strategických rozhodnutiach mali k dispozícii nielen dostatok kvalitných údajov, ale aj aby sa mohli oprieť fundované expertízy a podložené argumenty.

## Tretí okruh: EKONOMICKÉ ARGUMENTY V PROSPECH SPOLUPRÁCE

Experti sa v zásade zhodujú v tom, že MNO môžu vo viacerých oblastiach dosahovať **vyššiu efektivitu** ako štát alebo samospráva, resp. ponúkať lacnejšie riešenia.

Napríklad spolupráca medzi štátom a MNO v prípade **marginalizovaných rómskych komunít** by mohla znamenať vyšší efekt verejných politík, pretože sám štát na ich implementáciu nemá vybudovaný dostatočný aparát. V oblasti **životného prostredia** mimovládne organizácie a dobrovoľníci supľujú štát a samosprávu, keďže tie nemajú na riešenie mnohých úloh kapacity. Takéto aktivity šetria štátu miliónové sumy a vytvárajú trvalé hodnoty. Podobne MNO dokážu adekvátnym a moderným spôsobom zabezpečiť environmentálne vzdelávanie obyvateľstva a environmentálnu výchovu, najmä na školách. V oblasti **sociálnych služieb** je výhodnosť užšej spolupráce a partnerstva medzi štátom, resp. samosprávou a MNO evidentná. Pri súčasných podmienkach štát šetrí kapitálové prostriedky na výstavbu a vybavenie potrebných sociálnych zariadení, nefinancuje prípravu a vzdelávanie zamestnancov a vo väčšine prípadov nefinancuje ani rozbehovú fázu poskytovania služieb. Nefinancuje tiež opravy budov a zariadení, ani rozširovanie služieb. Keďže existujú **dôležité spoločenské problémy, ktoré štát rieši neuspokojivo, nedostatočne či nesystémovo** (napríklad postavenie menších a znevýhodnených skupín, pretrvávajúce rodové nerovnosti, rôzne formy diskriminácie, sociálna integrácia migrantov a i.), bolo by žiaduce razantnejšie otvoriť priestor pre účasť MNO na ich riešení. Experti ďalej poukazujú na to, že **kontrolná funkcia** organizácií občianskej spoločnosti môže prispievať k **tvorbe efektívnejších politík, k lepšiemu hospodáreniu štátu, ako aj k uplatňovaniu lepších investícií do rozvoja spoločnosti**. Preventívne opatrenia, ktoré v minulosti prijali vďaka MNO, ušetrili štátu a samosprávnym orgánom nevyčísliteľné sumy. Napokon experti pripomenuli aj **budovanie sociálneho kapitálu na pôde MNO**. Okrem toho, že MNO vykonávajú nejakú ekonomickú činnosť (robia niečo za odplatu), akumulujú tiež sociálny kapitál posilňujúci kohéziu spoločnosti (čo pre aktivity verejnej správy zvyčajne platí v oveľa menšej miere).

Vzťah medzi štátom a MNO sa v súčasnosti prezentuje v dvoch podobách: a) ako outsourcing služieb (väčšinou); b) ako partnerská spolupráca, resp. vytváranie priestoru pre pôsobenie MNO pri riešení celospoločenských problémov (zriedkavejšie). V prípade outsourcingu, kde sa plnenie úloh zabezpečuje z externých zdrojov, sú ekonomické argumenty postavené na koncepte ekonomickej efektívnosti. Predpokladá sa, že **outsourcing predstavuje lacnejšie a spravidla kvalitatívne lepšie riešenie** pre poskytovanie služby či výkonu, neraz menej byrokratické, pestrejšie, citlivejšie, vykonávané motivovaným manažmentom. V prípade **partnerskej spolupráce** nie sú ekonomické argumenty primárne, v popredí stoja **politické a hodnotové faktory, no aj ekonomické aspekty hrajú svoju rolu**. Sú postavené hlavne na predpoklade, že celkové prínosy pôsobenia MNO pre spoločnosť sú vyššie ako celkové náklady.

Hlavnými ekonomickými argumentmi v prospech outsourcingu služieb pre MNO sú:

- 1) Pomer cena – kvalita poskytovanej služby, kde sa u MNO predpokladá nižšia cena pri rovnakej, resp. vyššej kvalite. V niektorých prípadoch aj nižšia cena pri nižšej kvalite, avšak pri zachovaní dostupnosti služby.
- 2) Jednoduchosť riešenia – outsourcing odbúrava štátnu byrokráciu, a teda ďalšie náklady.

- 3) Ekonomická efektívnosť – jednotkové náklady na dodanie služby sú v MNO nižšie ako v prostredí štátu, a to z dôvodu doplnkových súkromných zdrojov a vyššej úrovne kontroly zo strany donorov.
- 4) Motivovaný a oddaný manažment.
- 5) Pestrosť prístupov, z ktorej vyplýva väčšia citlivosť voči potrebám klientov.

Hlavnými ekonomickými argumentmi v **prospech partnerskej spolupráce štátu a MNO** sú:

- 1) Zvyšovanie konkurencieschopnosti v oblasti tvorby ideí a verejných politík.
- 2) Kontrola efektivity vynakladania verejných prostriedkov a výkonu verejnej správy (rola watchdogových organizácií).
- 3) Testovanie inovácií a pilotné overovanie riešení pred ich masívnejším rozšírením.

Verifikácii týchto i ďalších argumentov by prospel systematickejší výskum podporený štátom, ktorý na Slovensku absentuje.

Medzi **problémy ekonomického charakteru** sprevádzajúce spoluprácu medzi MNO a štátom patria:

- 1) Možnosť duplicity poskytovania služieb.
- 2) Nejasné a nevhodné zadefinovanie potrieb zo strany štátu umožňuje podporu „projektov pre projekty“ a môže viesť k neefektívnemu vynakladaniu verejných prostriedkov.
- 3) Nejasnosti v stanovení pravidiel poskytovania služieb komerčnými poskytovateľmi a neziskovými poskytovateľmi.
- 4) Prepojenie komerčných cieľov pri využívaní mechanizmu 2% podielu z dane z právnických osôb.

### **Prioritné odporúčania:**

- A. Vytvoriť **špeciálny finančný zdroj zo štátnych prostriedkov**, ktorý by podporoval rozvoj a udržateľnosť MNO, ich infraštruktúru a ich vzájomnú spoluprácu, prípadne vytváranie priestoru na tvorbu konkrétnych partnerstiev so štátom a jeho inštitúciami. Experti odporúčajú vyhodnotiť v tejto oblasti skúsenosti z blízkeho zahraničia (kapitálová podpora nadácií z výnosov z privatizácie – Česká republika; zriadenie novej právnickej osoby – verejnoprávnej nadácie nastavenej na financovanie MNO zo štátneho rozpočtu alebo z výnosov z lotérií alebo z fondu vytvoreného na základe špeciálneho zákona – Maďarsko a Chorvátsko; vytvorenie podporného programu s časovým ohraničením – Poľsko). Pripomínajú tiež ďalšie **možnosti podpory MNO z verejných zdrojov**, ako vyčlenenie časti výnosov z lotérií; neplánované príjmy štátneho rozpočtu (t.j. napríklad nealokovaná daňová asignácia právnických a fyzických osôb); časť daňovej asignácie právnických osôb a i.
- B. Zjednodušiť poskytovanie finančných príspevkov napríklad cestou **outsourcovania dotačných schém do prostredia nadácií** s cieľom odstrániť korupciu, klientelizmus a zbytočnú byrokraciu.

- C. Nájsť ekonomický model na **financovanie watchdogových, ľudskoprávnych a advokačných aktivít**, ako aj na podporu analytických centier, a to nielen na celoštátnej, ale aj na regionálnej úrovni.
- D. Treba upraviť **legislatívu v oblasti bankovníctva**, ktorá by smerovala k vytvoreniu prostredia priaznivého pre individuálny fundraising
- E. Vytvoriť priestor v daňovom systéme na **oceňovanie darcov** a symbolické „daňové“ poďakovanie tým daňovníkom, ktorí z vlastného zisku podporujú chvályhodné veci.
- F. Presadiť v rámci Slovenskej pošty a.s. **zvýhodnenú poštovú tarifu pre MNO a nadácie**.
- G. **Prehodnotiť systém poukazovania 2% podielu z dane právnických osôb bez negatívnych účinkov na financovanie neziskových organizácií**, rozšíriť použitie týchto prostriedkov aj na podporu nadačných imaní a dosiahnuť väčšie verejnoprospešné zacielenie týchto prostriedkov vôbec.
- H. Podporiť mechanizmy **rozvoja dobrovoľníctva** – prípravu dobrovoľníkov, ich koordináciu, vzdelávanie, riadenie kvality práce s dobrovoľníkmi a pod.
- I. Vyriešiť otázku „ceny za službu“ na vyjasnenie údajnej „nekalej“ konkurencie MNO voči podnikateľom.

## 1. ÚVOD

Na základe výzvy Úradu splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rozvoj občianskej spoločnosti uskutočnilo konzorcium organizácií (Inštitút pre verejné otázky –IVO, Centrum pre Filantropiu – CpF a PDCS) v septembri – októbri 2011 prvú z dvoch zadaných výskumných štúdií „Štúdia trendov vývoja občianskej spoločnosti na Slovensku“. V súlade s formuláciou zákazky verejného obstarávateľa je cieľom tejto štúdie pomenovanie trendov (cca 5-ročná perspektíva), ktoré ovplyvňujú rozvoj občianskej spoločnosti najmä v aspektoch:

- 1. Aktívne občianstvo a participácia.**
- 2. Politiky štátu vo vzťahu k občianskej spoločnosti, zistenia, ako štát podporuje aktívne občianstvo, do akej miery je otvorený voči iniciatívam občanov.**
- 3. Ekonomické argumenty v prospech a neprospech užšej spolupráce a partnerstva medzi štátom a MNO.**

Záver štúdie majú slúžiť ako jeden z podkladov na vypracovanie dokumentu pre Úrad Vlády SR – „Konceptie rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku“.

Verejný obstarávateľ odporučil, aby štúdia bola realizovaná niektorou z prognostických metód (napríklad delfskou metódou alebo jej modifikáciami), s využitím minimálne 7 expertov na stav a vývoj občianskej spoločnosti na Slovensku. V záujme súhrnejšieho obrazu sme sa tiež rozhodli predostrieť možné scenáre ďalšieho vývoja. V štúdiu sumarizujeme vyjadrenia expertov, dopĺňame ich vlastným komentárom a prinášame pre každú skúmanú oblasť odporúčania vychádzajúce z výrokov expertov, poznatkov členov konzorcia, ako aj z analýzy ďalších prameňov. Prílohy obsahujú opis použitej metodológie; zoznam a profily členov expertného panela pre delfskú metódu; otázky, ktoré im boli položené; zoznam a profily ďalších oslovených ekonomických expertov; scenáre vývoja občianskej spoločnosti na Slovensku v rokoch 2012 – 2017, zahraničné skúsenosti z priamej podpory občianskeho aktivizmu a občianskych iniciatív zo štátnych prostriedkov a prehľad možného krytia činnosti MNO z verejných zdrojov.

## 2. PRVÝ OKRUH: AKTÍVNE OBČIANSTVO A PARTICIPÁCIA

### 2.1. V ktorých oblastiach narastá občianska participácia a prečo?

V posledných rokoch sa podľa expertov zvyšuje angažovanosť občanov v oblasti **komunitného rozvoja**, zlepšovania kvality života prostredníctvom zveľaďovania prostredia, rozvoja možností voľnočasových aktivít, kultúry a umenia, vzdelávania detí a mládeže, záchranu pamiatok či revitalizácie tradícií.

Vzrástla aj aktivita občanov pri **obhajobe záujmov miestnych komunit**. Spravidla je to reakcia na necitlivé a autokratické rozhodnutia verejnej správy, ktoré sú neraz motivované korporátnymi záujmami (napríklad niektorých developerov), hoci argumentujú „verejným záujmom“. V environmentálnej oblasti je možné v ostatných rokoch sledovať nárast občianskych aktivít typu NIMBY (Not In My Back Yard).<sup>1</sup>

V **mestách** ide hlavne o témy ochrany a udržania verejnej zelene, zahusťovania výstavby, problematiku dopravy, či výstavby nových skládok komunálneho odpadu, spaľovní odpadu a elektrární. V **obciach** ide hlavne o otázky dopravy, odpadov, výstavby energetických a priemyselných areálov (výrazný občiansky odpor smeruje proti chemickej výrobe a nebezpečným odpadom), ako aj geologického prieskumu a banskej činnosti.

Zároveň sa rozširujú aktivity, ktoré sa označujú ako IMBY (In My Back Yard)<sup>2</sup> – čiže také, ktoré sa zasadujú napríklad za záchranu pamiatky, industriálnej architektúry, miestneho parčíka, za zachovanie miestnej jedálne, obchodu, za revitalizáciu nábrežia a pod. Tie sa spájajú nielen s pôsobením iniciatív a združení ako takých, ale aj s formovaním miestnych centier (pôsobiacich samostatne, alebo pri inej inštitúcii – napríklad pri škole, klube, kultúrnom zariadení, bioobchode a pod.). Významný rozvoj zaznamenalo hnutie materských centier, ktoré vykročili od napĺňania potrieb svojich členiek smerom k akciám prospešným pre komunitu. Vznikajú centrá rôzneho typu (nízkoprahové, kultúrne, materské, rómske...), ktoré vytvárajú priestor pre stretávanie, vzdelávanie a následnú akciu komunity. Významnú rolu tu neraz hrá samospráva, ktorá poskytuje priestory, prípadne hradí výdavky na energie, lebo začína vnímať význam takýchto „komunitných ostrovov“. Tie niekde dopĺňajú, niekde nahrádzajú tradičné „kamenné“ ustanovizne (napríklad domy kultúry) a „znižujú prahy“ pre možnosť zapojenia rôznych skupín.

Viaceré občianske aktivity vznikajú ako reakcia na skutočnosť, že **verejnosť nebola dostatočne zastúpená v procese prijímania rozhodnutí verejnej správy**. Príčinou nie je ani tak nezáujem občanov, ako neústretný spôsob verejnej správy k informovaniu verejnosti o pripravovaných zámeroch, resp. celková slabšia transparentnosť či nefunkčnosť procesu tvorby verejnej politiky na miestnej úrovni.

Nárast občianskych aktivít v komunálnej oblasti je spôsobený a) „blízkosťou“ komunálnej úrovne, kde sa rozhodnutia priamo dotýkajú každodenného života občanov; b) vedomím, že na miestnej úrovni sa dajú presadiť dobré nápady. Prvé úspešné aktivity tohto druhu ukázali, že občania majú silu zmeniť rozhodnutia administratívy a dali súčasne aj návod, akým spôsobom to robiť. Príklady úspešných občianskych iniciatív, ktoré inšpirovali vznik ďalších podobne orientovaných skupín, sme zaregistrovali napríklad v Trebišove (uhľová elektráreň), Prešove, Veľkom Šariši, v Smoleniciach (spaľovne odpadov), v Kremnici (ťažba zlata), či na východnom Slovensku, kde sa robil prieskum v súvislosti s možnou ťažbou uránu (do

<sup>1</sup>Vo voľnom preklade – Nie za mojím domom, resp. nie v mojom susedstve. Ide o iniciatívy odporu obyvateľov proti plánovanej výstavbe zasahujúcej do ich životného prostredia.

<sup>2</sup>Vo voľnom preklade – Za mojím domom, v mojom susedstve.



spoločnej kampane environmentalistov a samospráv sa zapojili občianske iniciatívy z viacerých regiónov). Kampaň proti výstavbe skládky v Pezinku síce nebola úplne úspešná, bola však dobre zorganizovaná a viditeľná.

Novým fenoménom bolo v posledných rokoch zviditeľnenie postavenia a práv sexuálnych menších prostredníctvom Dúhového Pochodu. Prvý Pride v máji 2010, tesne pred parlamentnými voľbami, síce podporila významná skupina diplomatov pôsobiacich na Slovensku, nie však slovenské politické kruhy. Polícia nedokázala zabrániť fyzickým útokom extrémistov na zhromaždenie, na ktorom vystúpili aj viaceré osobnosti zo zahraničia. Druhý Pride v roku 2011 už prebiehal v odlišnej atmosfére: podporu mu vyslovili viacerí predstavitelia vlády; mienkotvorné médiá mu venovali v zásade priaznivú pozornosť; pochod prebehol nerušené. Pri organizácii podujatia sa využívali predovšetkým nové médiá; akcentovala sa zakotvenosť úsilia o zrovnoprávnenie neheterosexuálnych menších do medzinárodného kontextu.

Výrazný nárast občianskeho aktivizmu nastal aj v prostrediach, ktoré po formálnej stránke nemusia predstavovať mimovládny neziskový sektor. S novými iniciatívami prichádzajú umelci, ľudia v slobodných povolaniach, výtvarníci i galeristi, ľudia podnikajúci v kreatívnom priemysle a ďalší.

V ostatných rokoch sa zvýšila aj aktivita občanov ako vlastníkov bytov združených v spoločenstvách vlastníkov; tu však ide predovšetkým o napĺňanie skupinového, nie verejného záujmu.

Za posledné roky sa zefektívnila aktivizácia ľudí prostredníctvom takých nástrojov, ako je využívanie inštitútu verejnej pripomienky na presadzovanie zmien v legislatíve, vstupovanie do územnoplánovacích procesov, hromadné mailingy zamerané na aktivizáciu občanov v určitých témach a pod. (napríklad pri presadzovaní pripomienok cyklistov do cestného zákona).

Mobilizácia sa tiež odohráva na **internet**; ako nástroje sa využívajú aj **sociálne siete** či špeciálne webové komunity. Takýto „internetový aktivizmus“ prispieva k tomu, že sa do verejných záležitostí vkladajú občania, ktorí sa do nich doteraz nezvykli zapájať – od blogerov až po samoorganizovanie ľudí na facebookových eventoch.

Pri riešení niektorých problémov sa dokážu pomerne rýchlo spustiť ad hoc iniciatívy, ktoré po vyriešení problému aj zanikajú. Takýto dynamický priebeh niekedy celoslovenská verejnosť ani nemusí zaregistrovať, hoci je to pozitívny indikátor podieľania sa občanov na spravovaní vecí verejných. Spomínané aktivity však môžu byť veľmi viditeľné na miestnej úrovni; aktivita občanov a využívanie sociálnych médií sa totiž decentralizuje – namiesto priestoru v celoštátnych médiách sa otvára komunikačný priestor v nových médiách, ktoré sú bližšie k ľuďom.

Okrem nových foriem internetového aktivizmu sa však uplatňujú aj niektoré klasické formy advokácie (napríklad osobný zber podpisov pod petíciami, ale aj demonštrácie a štrajky).

Významnú informáciu o meniacej sa miere zapojenia občanov do verejných aktivít priniesol zatiaľ nepublikovaný **výskum „Dobrovoľníctvo na Slovensku – výskumné reflexie“**, ktorý v roku 2011 realizovalo Centrum dobrovoľníctva s ďalšími centrami a univerzitami na reprezentatívnej vzorke populácie vo veku od 15 rokov.<sup>3</sup> V prvom rade výskum priniesol aj

---

<sup>3</sup> Brozmanová Gregorová, A. – Matulayová, T. – Mračková, A. – Vavrínčiková, L. – Vlašičová, J.: *Dobrovoľníctvo na Slovensku – výskumné reflexie*. Centrum dobrovoľníctva, Banská Bystrica, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, C.A.R.D.O., Prešovské dobrovoľnícke centrum Prešovská univerzita 2011 (nepublikovaný materiál).

informáciu o aktuálnom stave dobrovoľníctva na Slovensku. Celkovo vo formálnom dobrovoľníctve pôsobí 27,5 % občanov vo veku nad 15 rokov, ktorí vykonávajú dobrovoľnícke aktivity organizovaným spôsobom, pre konkrétnu organizáciu. Neformálne dobrovoľnícke aktivity vykonávalo 47,1 % občanov, ktorí sa angažujú pre iných mimo príbuzenských vzťahov, nie však na pôde konkrétnych organizácií.

V súčasnosti je najväčšou oblasťou pôsobenia dobrovoľníkov a dobrovoľníčok je sféra sociálnej pomoci (23 %). Na druhom mieste je oblasť životného prostredia (15 %), na treťom sféra umenia a kultúry (12 %). Približne 10 percent dobrovoľníkov a dobrovoľníčok pôsobí v oblasti športu (11 %), náboženských a cirkevných aktivít (10 %) a v detských a mládežníckych organizáciách (10 %). Na ďalších priečkach sa umiestnila podpora dobročinnosti, darcovstva a dobrovoľníctva (9 %), vzdelávanie a výskum (7 %), prevencia a pomoc pri humanitárnych a prírodných katastrofách (6 %); zdravie (5 %); profesijné organizácie, komory, zväzy a odbory (4,5 %); rozvoj komunity a bývania (4,5 %); politika (4 %) a obhajoba záujmov (3 %).

Porovnanie s výsledkami predchádzajúceho výskumu IVO<sup>4</sup> ukazuje, že stúplo dobrovoľníctvo v sociálnej a environmentálnej sfére, ako aj v oblasti kultúry. Narastá celková verejná podpora dobročinnosti, darcovstva a dobrovoľníctva, k čomu mohli prispieť kampane v prospech dobrovoľníctva a darcovstva. Zrejmý je aj rozvoj manažovaného dobrovoľníctva najmä v zariadeniach sociálnych služieb zriadených mimovládnyimi neziskovými organizáciami.

## 2.2. V ktorých oblastiach klesá občianska participácia a prečo

Podľa expertného panelu bol v ostatnom období ohrozený rozvoj advokačných, watchdogových a analytických MNO. Dlhodobejší pohľad však pripomína, že k útlmu dochádzalo aj v minulosti. Počas funkčného obdobia predchádzajúcej vlády (2006 – 2010) sa pritom aktivita týchto organizácií zvýšila, čo bola prirodzená reakcia občianskej spoločnosti na prejavy zhoršovania kvality demokracie.

Expertí vyzdvihli viaceré príčiny nedávneho útlmu: 1) pokles či absencia objemu finančných zdrojov; pritom investigatívna činnosť a odborné analýzy sa dajú robiť iba systematicky a kontinuálne; 2) únava a vyhorenie lídrov; 3) skutočnosť, že nastalo objektívne zlepšenie v oblasti právneho štátu a transparentnosti, takže nevzniká taká silná potreba takýchto aktivít.

Veľmi nepriaznivý vývoj zaznamenala participácia Rómov na riešení problémov **rómskej menšiny**. Jej úroveň je azda najhoršia za posledných 20 rokov. Zmena rétoriky vládnych reprezentantov za predchádzajúcej garnitúry a ich prístup k riešeniu sociálneho vylúčenia spôsobili, že dnes takmer absentuje rómsky hlas pri koncepčnom ovplyvňovaní riešenia rómskej problematiky. Rómovia nezastávajú žiadne významnejšie verejné pozície. Malé rómske združenia sú do značnej miery zdecimované, niektorí z ich zakladateľov či predstaviteľov boli postupne „pohltení“ štátnou správou a samosprávou, keďže si zvolili relatívne stabilnejšie finančné zabezpečenie. Ich konkurencieschopnosť výrazne poklesla a nahrádzajú ich prevažne nerómske organizácie, ktoré sa síce profesionalizujú v projektovej oblasti, nemôžu však priamo zastupovať samotnú menšinu. Stav rómskej občianskej spoločnosti akoby odrážal marginalizáciu Rómov v slovenskej spoločnosti ako celku. Napriek existencii viacerých politických strán zastupujúcich Rómov v minulosti sa nepodarilo vytvoriť inštitucionálne predpoklady na vznik silného hnutia rómskych lídrov. K tomuto nepriaznivému stavu prispieva aj nezáujem tradičných („slovenských“, resp. „maďarských“)

---

<sup>4</sup> Pozri Bútorová, Z.: *Mimovládne organizácie a dobročinnosť vo svetle verejnej mienky*. In: Majchrák, J. – Strečanský, B. – Bútor, M. (ed.): *Keď ľahostajnosť nie je odpoveď. Príbeh občianskeho združovania na Slovensku po páde komunizmu*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2004.

politických strán o rómsku problematiku a o zapájanie Rómov do svojich štruktúr – aj keď vedia, že Rómovia nemajú zatiaľ dostatočné možnosti na to, aby vznikla ich vlastná politická elita.

Jedným z faktorov, ktoré v posledných rokoch sťažili riešenie rómskej problematiky, ale aj ďalších spoločenských problémov, **je nastavenie a zameranie eurofondov**. S príchodom veľkých štrukturálnych fondov sa vynorilo mnoho podnikateľov, pre ktorých sa mimovládny sektor stáva účelovým nástrojom na dosiahnutie zisku. Komplikovanosť a náročnosť manažovania a financovania v rámci štrukturálnych fondov vyradil z tejto sféry množstvo kvalitných aktivistov, pričom v mnohých prípadoch zostali tí, ktorí mali dostatočný kapitál na zapltenie profesionálnych projektových manažérov schopných zvládnuť náročnú administratívu a zároveň dlhodobo „úverovať“ svoje pridelenia a refundácie schválených prostriedkov.<sup>5</sup> Hoci ide o chronický problém, ktorý skomplikoval či dokonca úplne zlikvidoval fungovanie niektorých menších MNO, faktom je, že úsilie MNO presadiť zmenu nastavenia eurofondov nebolo dostatočne a efektívne.<sup>6</sup>

Experti upozorňujú na to, že občiansku participáciu oslabuje podfinancovanie zo strany štátu a slabá podpora od domácich „sociálnych filantropov“. Tieto okolnosti spôsobili, že sa v prostredí mimovládneho sektora dostatočne nepodarilo vykompenzovať úbytok zahraničných zdrojov podporujúcich občiansku participáciu, demokraciu a rozvoj občianskej spoločnosti, ktorý nastal najmä po roku 2004.

Ďalším limitujúcim faktorom vonkajšieho prostredia je, že časť korporátneho sektora vníma podporu občianskych aktivít prevažne ako svoje PR, bez autentického záujmu o niektoré témy a spoločenské problémy. Podobne pôsobí aj nedostatočný záujem politických elít, resp. ich selektívny a utilitaristický záujem iba o niektoré otázky.

Kým vyššie uvedené faktory sa týkajú skôr vonkajšieho prostredia, v ktorom MNO pôsobia. Iné okolnosti súvisia priamo s vnútorným prostredím občianskej spoločnosti.

Po prvé, fragmentácia občianskych iniciatív a mimovládnych organizácií viedla k tomu, že po zániku Grémia tretieho sektora stratili MNO schopnosť vystupovať ako organizovaný partner alebo vážny oponent moci.

Po druhé, vo viacerých oblastiach tretieho sektora nedošlo k nástupu silnej novej generácie. Nedostatočná príprava mladých lídrov je spôsobená oslabenými kapacitami MNO vykonávať takéto činnosti, prípadne tiež istou uzavretosťou a skostnatenosťou staršej generácie, jej nedôverou voči mladším či neochotou prijímať nové myšlienky a impulzy. Príchod a profiláciu nových lídrov však brzdí aj finančná podvyživenosť a nestabilita tretieho sektora, umocnená ťaživou ekonomickou situáciou v niektorých regiónoch Slovenska. Nepriaznivo pôsobí aj všeobecnejší trend odchodu časti dynamických mladých ľudí za prácou mimo SR – hoci niektorí z nich by mohli predstavovať aktívny vklad aj do tretieho sektora.

Po tretie, rozvoj internetového aktivizmu má nielen pozitívne, ale aj negatívne stránky; nesmeruje vždy k mobilizácii občanov na podporu „dobrej“ občianskej spoločnosti. Presun väčšieho počtu ľudí do tohto typu komunikácie môže viesť k tomu, že sa časť participujúcich obmedzí na „odvážne nadávanie anonymných hrdinov na pomery a rezignuje na aktívny vstup do náročnejšieho a frustrujúceho sveta reálnych problémov. Participáciu tak de facto nahrádza „komunikácia pre komunikáciu“. Navyše, internetový aktivizmus využívajú aj extrémistické

---

<sup>5</sup> Možno očakávať, že aj v nastávajúcom období budú na Slovensku pôsobiť organizácie profesionálne sa venujúce písaniu projektov a žiadostí o grant pre tretie strany. Túto agendu neobhospodarujú iba MNO, ale aj firmy.

<sup>6</sup> Ďalšou dimenziou problému eurofondov je ich zameranie do oblastí, ktoré nepredstavujú skutočné rozvojové šance pre Slovensko.

protidemokratické iniciatívy a hnutia, ktorých úsilie smeruje k potláčaniu práv vybraných skupín populácie. Podobne cezeň budujú svoj vplyv aj skupiny, ktoré pod rúškou občianskeho združenia mobilizujú verejnosť na podporu korporátnych záujmov.

Ako to výstižne formuloval jeden z expertných hlasov, hoci prešli dve desaťročia od zmeny režimu, ešte stále **nebola dosiahnutá spoločenská zhoda o úlohe občanov pri správe vecí verejných**, a to aj napriek určitému legislatívnemu či inštitucionálnemu pokroku v tejto oblasti (pripomienkové konanie, prístup k informáciám). Na jednej strane sa ešte dostatočne nepresadili inštitucionálne mechanizmy na primerané a efektívne zapájanie sa občanov do verejných procesov; na druhej strane si radoví občania, ako aj nositelia politickej a ekonomickej moci v nedostatočnej miere zvnútorňovali normu aktívneho občianstva. Po dvoch desaťročiach od pádu komunizmu je zrejmé, že takáto zmena kultúrnej paradigmy neprichádza automaticky s nástupom politickej slobody, ale jej dosiahnutie si vyžaduje veľa úsilia.

### 2.3. Očakávané trendy vývoja v aktivite občanov (MNO a občianskych iniciatív)

Experti očakávajú **nárast komunitných aktivít** v oblasti sociálnych služieb, kultúry, športu, rekreácie a v ďalších oblastiach, ktorý sa bude kombinovať so vstupom niektorých aktivistov do samosprávy, s rozširujúcimi sa skúsenosťami samosprávy. Prispievajú k nemu participatívne rámce nastavené Európskou úniou či legislatívou, ako aj ústretovejší prístup niektorých predstaviteľov verejnej správy.

Možno očakávať vznik nových lokálnych iniciatív požadujúcich zlepšenie kvality života, ako aj protesty proti lokálnym nepravostiam alebo rozhodnutiam negatívne vplyvujúcim na skupinu obyvateľov. Otvorenou otázkou je, aký bude osud týchto iniciatív. Podľa jedného názoru združenia stratia ad hoc charakter a po úvodných úspechoch sa budú profesionalizovať. Iná expertka pokladá trend k profesionalizácii za nepravdepodobný vzhľadom na nízku možnosť finančnej podpory takýchto združení. Skôr očakáva, že účasť na komunitných aktivitách sa stane bežnejšou súčasťou verejného života bez toho, aby išlo o profesionalizované či platené činnosti.

Pravdepodobný je ďalší nárast trendu NIMBY občianskych aktivít v **oblasti životného prostredia**. Je totiž viditeľné, že tieto občianske aktivity majú úspechy a čoraz **väčší presah do politiky na miestnej úrovni** (presadenie tém a riešení problémov; ovplyvňovanie verejných politik; presadenie sa miestnych lídrov ako nezávislých kandidátov na členov komisií, poslancov, starostov či primátorov).

Na druhej strane experti pozorujú pretrvávanie nízkeho záujmu **občianskych iniciatív o ovplyvňovanie rozhodnutí regionálnej samosprávy**. To súvisí so skutočnosťou, že regionálna samospráva zatiaľ „nemá svojich občanov“ (dokazuje to aj nízka účasť na voľbách do VÚC – voliči nerozumejú úlohu tejto úrovne samosprávy) a nie je jasná koordinačná úloha samosprávnych krajov pri rozvoji daného územia, čo sťažuje konkrétnu občiansku akciu. V tejto súvislosti sa však objavila aj informácia, že jedna zo silných nadácií na východnom Slovensku začala pomáhať príslušnému VÚC v administrovaní dotačnej schémy pre MNO.

Štúdiá realizovaná pre nadáciu Ekopolis<sup>7</sup> zároveň upozornila aj na ďalšie problémy rozvoja občianskych aktivít **v oblasti životného prostredia**. Podľa nej sa väčšina aktívnych environmentálnych MNO zameriava na tri tematické oblasti, ktorými sú biodiverzita a ochrana prírody; environmentálna výchova; energetika/klíma. Nedostatočná pozornosť sa

---

<sup>7</sup> Rizman, J.: *Prieskum potrieb a príležitostí - pre mimovládne organizácie v oblasti životného prostredia*. Správa pre nadáciu Ekopolis. Bratislava, február 2011.

však venuje ďalším aktuálnym problémom, ako sú napríklad ochrana ovzdušia, vody, či problematika trvalo udržateľného poľnohospodárstva a GMO<sup>8</sup>. Do značnej miery to platí aj pre oblasť dopravy, aj keď tu v ostatnom čase badať výraznejšiu aktivizáciu či už ide o presadzovanie cyklistickej dopravy, o boj proti diaľniciam, či o zmeny v oblasti dopravy všeobecne (CEPA, IMHD, Združenie za lepšiu dopravu).

Ak sa na pokrytie týchto závažných tém nenájdu finančné zdroje, nedá sa očakávať, že by slovenské environmentálne MNO mali vnútorné kapacity výraznejšie sa angažovať v týchto problémoch.

V rámci SR momentálne pôsobí približne sedem environmentálnych skupín či organizácií, ktoré možno označiť za relatívne stabilné. Keďže v najbližších rokoch sa nedá predpokladať vstup žiadnej silnej medzinárodnej environmentálnej MNO na slovenskú scénu a domáci potenciál ostatných environmentálnych MNO je limitovaný, **nemožno očakávať výraznejší nárast počtu stabilných a aktívnych environmentálnych MNO.**

Pre budúci rozvoj je závažné i pretrvávanie **rozporu** medzi tým, **čomu sa environmentalisti venujú**, a medzi tým, **čo od nich očakáva verejnosť** (klasická predstava slovenskej verejnosti o ochranároch ako tých, čo majú sadiť stromčeky a čistiť skládky – verzus moderná predstava ochranárstva ako aktívnej spoločenskej sily snažiacej sa presadiť systémové a legislatívne zmeny, ako aj alternatívnych riešenia). Ak sa ho nepodari prekonať, môže sa to negatívne prejaviť: 1) v nepriaznivom nastavení právneho prostredia pre MNO; 2) v ešte obmedzenejšom financovaní MNO z verejných zdrojov; 3) v efektivite využívania individuálneho fundraisingu; 4) v klesajúcej schopnosti mobilizovať ľudí na podporu svojich aktivít a požiadaviek; 5) vo výraznejšom ignorovaní MNO decizormi.

Je zrejmé, že tento rozpor medzi zameraním MNO a očakávaniami verejnosti sa netýka iba environmentálnych MNO. Rovnako majú širšiu platnosť aj upozornenia expertov na celé spektrum potenciálnych negatívnych následkov, ktoré pramenia z nedostatočného uznania zmysluplnosti a spoločenskej užitočnosti činnosti viacerých druhov MNO.

Medzi ne patria aj **think-tanky**, nezávislé výskumné inštitúcie či analytické centrá. Pokiaľ ide o ich budúcnosť, názory expertov sa rozchádzajú. Jedni optimisticky predpokladajú, že ich práca sa rozšíri, takže sa budú môcť stať aj oporou pri strategickom rozhodovaní samospráv. Podľa iných však prevažuje skôr opačný trend: doterajšie pokusy vytvoriť think-tanky na regionálnej úrovni neboli úspešné a za súčasnej nepriaznivej finančnej situácie je iba malá nádej na ich expanziu.

Niektorí experti predpokladajú, že nedostatok finančných zdrojov môže ohroziť **nezávislosť MNO**. Tomuto riziku sú vystavené najmä organizácie, ktoré sa venujú netradičným či nepopulárnym témam. Preto sa nedá vylúčiť, že MNO takéhoto zamerania v záujme prežitia budú svoju činnosť prispôbovať tematickému a programovému zadaniu nadačných grantov a fondov EÚ. Hrozí tak odklon od tých foriem činnosti, ktoré sú podľa EÚ, štátu či nadácií kontroverzné. To by mohlo viesť k prehĺbeniu nedostatku silných a mienkotvorných inštitúcií občianskej spoločnosti.

V nastávajúcom období možno očakávať aj ďalší problematický trend: rozvoj problematických či predstieraných občianskych iniciatív na komunitnej úrovni v podobe **greenwashing**<sup>9</sup> a **astrourfing**<sup>10</sup> (Socha Márie Terézie alebo Tatranský parčík – projekty

<sup>8</sup> Geneticky modifikované organizmy

<sup>9</sup> Predstieranie environmentálnej či zelenej orientácie namiesto skutočnej snahy o environmentálne citlivé správanie

<sup>10</sup> Advokácia v prospech politickej, korporátnej či inej agendy, ktorá sa usiluje vytvoriť dojem, že ide o grassroots hnutie. Pojem je odvodený od [AstroTurf](#), čo je druh syntetického koberca, ktorý vyzerá ako prirodzená tráva.

Bratislavského okrásľovacieho spolku financovaného firmou J&T, petícia za zbúranie PKO iniciovaná J&T ako „občianska aktivita“, Modra – štúrovské tradície, Philips – financovanie verejných diskusií). Takéto iniciatívy nie sú motivované prirodzeným skupinovým záujmom, ale môžu byť nástrojom korporátnych záujmov. Tie sa síce presadzujú aj bežnými metódami, vyskytujú sa však aj prípady, keď sa tak deje prostredníctvom využívania občianskych organizácií založených špeciálne na tento účel. To môže znižovať dôveryhodnosť občianskeho sektora ako celku – najmä v prípadoch, ak príslušná iniciatíva či občianska organizácia nedeclaruje svoju hodnotovú či inú prepojenosť a prizná ju iba potom, keď ju odhalia iní.

Zo širšieho hľadiska možno konštatovať, že najbližšie roky budú aj zápasom o dôveryhodnosť neziskového sektora a uznanie jeho spoločenského prínosu. Neslobodno zabúdať, že v časti verejnosti sa ešte stále udržiava aj negatívny stereotyp MNO ako „záškodníkov slovenskej spoločnosti, platených zo Sorosových peňazí“, šírený v 90. rokoch médiami blízky V. Mečiarovi, ktoré v treťom sektore videli svojho politického nepriateľa. Koncom 90. rokov prevažovalo vo verejnosti priaznivé hodnotenie tretieho sektora nad nepriaznivým, a to nielen pre prínos MNO k riešeniu rozmanitých spoločenských problémov, ale aj pre ich aktívnu účasť na zápase o demokratické a prozápadné smerovanie spoločnosti. Oproti tomuto obdobiu sa však dôveryhodnosť neziskového sektora v očiach verejnosti neposilnila.<sup>11</sup> Kauzy zneužívania neziskových organizácií v uplynulých rokoch (sociálne podniky, účelovo založené občianske združenia v oblasti životného prostredia a pod.) reputácii MNO uškodili a tretí sektor bude stáť pred výzvou konkrétnou prácou zmierniť negatívne vnímanie a vyvrátiť podozrenia.

Experti ďalej v nastávajúcich rokoch očakávajú **pokračovanie rozvoja dobrovoľníctva**. Priestor v organizáciách získa najmä profesionalizovaná koordinácia dobrovoľníkov. Organizácie sa budú viac zaoberať kvalitným manažmentom dobrovoľníkov a darcov. Na druhej strane verejnosť bude očakávať aktívne pozývanie zo strany MNO do dobrovoľníctva a darcovstva. Vďaka novým vedomostiam z oblasti manažmentu dobrovoľníkov, ale aj vlastným obmedzeným kapacitám, budú MNO zapájať dobrovoľníkov do odborných činností, ktoré nemôžu kapacitne zvládať – napríklad v oblasti grafiky, prekladov, internetových stránok, ale aj marketingu, práva a pod. Narastie počet dobrovoľníkov angažovaných v ad hoc aktivitách.

Očakáva sa **napredovanie mimovládnych aktivít v sociálnej oblasti**. Neziskové organizácie majú predpoklady naďalej na seba preberať starostlivosť o seniorov, chorých či dlhodobo chorých, prevádzkovať hospice a krízové centrá či „plátať“ iné diery v spoločenskej objednávke v oblastiach, ktoré štát nezvláda a pre podnikateľov nie sú dosť atraktívne – tento rozvoj si však vyžiada zlepšenie podmienok ich činnosti.

Ďalší vývoj **tradičných „inštitucionalizovaných“ MNO** – vrátane tých, čo poskytujú služby – je pomerne neistý. Na jednej strane sa dá očakávať, že bude pokračovať **stagnácia a úpadok menších organizácií**, pričom od podobného rizika nie sú ušetrené ani väčšie MNO. Na druhej strane je však tiež pravdepodobné, že sa budú vynárať nové menšie organizácie a celkový pohyb v rámci občianskeho sektora sa zdynamizuje.

Budúcnosť **väčších „inštitucionalizovaných“ MNO** bude závisieť od pevnosti ich základov (stabilita ich podporovateľskej základne; zdroje na ďalší rozvoj práce s touto základňou a nábor nových členov či podporovateľov; aktivity, kampane, projekty, ako aj prostriedky potrebné na udržanie a rozvoj ľudských zdrojov). Dôležitý však bude aj vplyv ekonomickej

---

<sup>11</sup> Bútorová, Z. – Gyárfášová, O. *Verejná mienka*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. – Bútorová, M. (ed.): *Slovensko 2010. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky 2011.

krízy na individuálny a firemný fundraising, ako aj spôsob nastavenia financovania zo zdrojov EÚ i štátu.

V najbližších rokoch možno očakávať **rozvoj občianskeho aktivizmu profesionálnych a sektorových organizácií**, ktoré budú výraznejšie vstupovať do legislatívnych procesov a bojovať za svoje práva a záujmy (napríklad autodopravcovia, vedci, poľnohospodári či lekári či umelci). Z hľadiska kultivovania občianskych zručností môže mať tento proces určité pozitíva. Súčasne nesie riziko v podobe úzko zameraného cieľa a nedostatočného vnímania záujmov širšieho celku, ale aj možného zneužitia na stranícko-politické ciele.

Ďalej je pravdepodobné, že príslušníci rozličných profesií či ich združenia by sa mohli v budúcnosti väčšmi angažovať **v prospech verejného záujmu** (aktuálnym príkladom je úsilie iniciatívy Bratislava otvorene (BAO) zapájať do verejnej rozpravy o ďalšom osude PKO čoraz širší okruh odborníkov z architektonickej či urbanistickej obce a pod.).

V nastávajúcim období budú pravdepodobne pokračovať aj nasledujúce trendy:

**Moderné technologické prístupy – internet a sociálne siete** v ešte väčšej miere umožnia občanom zapájať sa do aktivít, ktoré ovplyvňujú priamo ich život a ich komunitu.

**Stieranie odlišností a rozdielov** medzi MNO a niektorými podnikateľskými subjektmi, narastanie rôznorodosti subjektov, ktorí sa venujú podnikaniu a kreatívnemu priemyslu, presahy do iných oblastí, napríklad do kultúry a umenia.

**Rozvoj umeleckých aktivít** (Banská Štiavnica – Štokovec a i. Košice – Kasárne Kulturpark, Cvernovka – Páričkova v Bratislave), kultúrne centrá, rezidencie, miestne divadlá (Bátovce), angažovanosť umelcov a happeningy (združenie Verejný podstavec, iniciatíva „Akú sochu do mesta“, knihovníci (diskusie v Artfóre) a pod.).

**Využívanie sociálnych médií a aplikácií na komunikáciu, práca s novými médiami** (PR, pracovná komunikácia, riadenie informácií) – googledocs, mapujeme sk, iné mapové portály (vytváranie freemaps), internetové portály, rýchly nástup technologicky a mediálne zdatných organizácií (Cyklokoalícia, Kultúrne centrum Dunaj); s použitím nových médií a nástrojov (youtube, facebook). Šírenie inšpirácií a prenos zahraničných akcií na Slovensko – od guerillagardening<sup>12</sup> cez musicflashmob<sup>13</sup> až po Criticalmass<sup>14</sup> vo viacerých mestách na Slovensku. Vytváranie enkláv zdatných vo svete IT – napríklad Utopia, fenomén Voices či Pecha Kucha.

**Aktivizácia mladých ľudí a lídrov**, ktorí sa na jednej strane dobre orientujú v svete IT, na druhej strane k nim smerujú viaceré programové intervencie z verejnej a štátnej úrovne (Program Mládež v akcii, grantové programy nadácie Intenda), aktivizácia a zapájanie sa študentov (BEST, Park (ing) Day,<sup>15</sup> URBAN.E.T.<sup>16</sup>).

**Crowdsourcing, crowdraising** – využívanie skupinových zdrojov pre prípravu materiálov a koncepcií (Cyklokoalícia, financovanie študentského filmu, Shootyho politických billboardov).

**Prelínanie medzi občianskym aktivizmom a politickou aktivitou.** Aktivisti sa stávajú politikmi a politici aktivistami (napríklad Bratislava, Šaľa, Galanta, Považská Bystrica – viacerí miestni aktivisti, združenie okolo konferencie Antikor...). Využívanie aktivistických

---

<sup>12</sup> Kultivácia verejného priestoru bez povolenia.

<sup>13</sup> Organizovaná skupina tancujúcich vo verejnom priestore.

<sup>14</sup> Kritická masa – pravidelne organizovaná cyklojazda za zlepšenie podmienok pre cyklistov.

<sup>15</sup> Celosvetovo organizovaná akcia – premena parkovísk na parky slúžiace verejnosti.

<sup>16</sup> Kultúrno-sociologicko komunitný projekt; festival venujúci sa architektúre a urbanizmu ako platforme pre sociálny a kultúrny život v meste.

nástrojov a metód politikmi a osobnosťami verejného života (Alibaba a 400-tisíc živnostníkov, balenie busty Ďurčanského do záchodového papiera).

**Pribúdanie podnikateľov a (bývalých) umelcov či celebrit, ktorí sa venujú filantropii**, v ideálnom prípade založeniu a riadeniu MNO s určitým cieľom, pričom v dobrom využívajú vlastné finančné a personálne zdroje nadobudnuté počas svojej kariéry (Dobrý Anjel, nadácia Harmony, Hniezda záchrany, Náruč záchrany a i.).

Experti upozorňujú aj na to, že podobne ako v uplynulom období, možno aj pre nastávajúce roky predpokladať **pôsobenie radikálnych či extrémistických jednotlivcov alebo skupín odmietajúcich základné princípy liberálnodemokratického poriadku**, ktoré na svoju komunikáciu a mobilizáciu využívajú nové komunikačné technológie a sociálne siete.

Riziko ich zvýšenej aktivizácie nemožno vylúčiť najmä za predpokladu vleklej ekonomickej krízy, zhoršujúcej sa sociálnej situácie obyvateľstva a dlhodobého zlyhávania pokusov o riešenie rómskej otázky, resp. ďalších závažných spoločenských problémov.

I keď viacerí experti konštatujú pretrvávajúcu pasivitu a nezáujem radových obyvateľov zapájať sa do verejného života, predsa **väčšina nepredpokladá pokles občianskej participácie** oproti súčasnosti. Rozchádzajú sa v celkovom posúdení **potenciálu mimovládneho sektora**. Podľa jedného z expertov v kultúrnej výbave našej spoločnosti ešte stále **absentuje „gén občianskej angažovanosti“**. S takouto diagnózou však viacerí nesúhlasia. Jedna z odpovedí explicitne konštatuje: „Ja mám ako pozorovateľka určitých občianskych aktivít naopak pocit, že tento gén tu je“. O jeho prítomnosti svedčí pribúdajúci počet rôznych občianskych iniciatív a rozširujúce sa spektrum tém, akým sa MNO venujú.

Pravda, budúcnosť občianskej participácie nezávisí iba od vnútornej kapacity neziskového sektora, ale aj od **širšieho prostredia**, v ktorom pôsobí. Ak sa MNO a občianske iniciatívy nemôžu oprieť o podporu verejnosti, ale naopak narážajú na jej nezáujem či dokonca kritický dištanc, môžu ich politici a predstavitelia verejnej správy poľahky prehliadať alebo označovať za nelegitímne či nereprezentatívne (v takýchto prípadoch sa stáva, že sú pripomienky MNO k návrhu nejakého zákona odignorované). V neposlednom rade takáto **občianska indiferentnosť znižuje tlak na verejnú správu**, aby si v plnom rozsahu osvojila **princípy participácie**.

Zodpovednosť za ľahostajnosť a pasivitu verejnosti však nemožno klásť len na ňu samotnú. Môže k nej prispievať aj skutočnosť, že niektoré MNO zlyhávajú v komunikácii so svojim občianskym zázemím a nemajú dostatočné skúsenosti s médiami; niektoré MNO zase nereagujú dostatočne citlivo na skutočné spoločenské problémy. Aj MNO by si teda mali nastaviť kritické zrkadlo.

#### **2.4. Očakávaný vývoj občianskej spoločnosti v kontexte verejných politík, politík EÚ a postoja podnikateľského sektora k občianskej spoločnosti**

Jednotlivé občianske akcie ochrany záujmov miestnych komunít by časom mohli prerásť do **pravidelnej kontroly rozhodovania miestnej a neskôr i regionálnej samosprávy**. Podľa časti expertov možno očakávať vyššie a transparentnejšie **využívanie verejných fondov pre rozvoj komunity a na rozvoj miestnej filantropie**.

Na celoštátnej úrovni budú pravdepodobne naďalej činnosť MNO ovplyvňovať politici a štátni úradníci, čo vyplýva z nastavenia systému štátnej podpory pre MNO a čerpania fondov EÚ. Pokiaľ sa toto nastavenie nezmení, budú ho MNO naďalej kritizovať a dožadovať sa nápravy.



Neziskové organizácie sú **podvyživené z hľadiska finančných a ľudských kapacít**. Ak bude aj v budúcnosti narastať podiel aktivít či projektov vymedzených politikou a prioritami EÚ, slovenskou vládou alebo vplyvnými grantujúcimi spoločnosťami v SR, neziskové organizácie sa na tento trend budú adaptovať, čo môže spôsobiť odklon MNO od ich pôvodného poslania.

V situácii finančnej tiesne bude pravdepodobne pretrvávajúť aj „hlad“ MNO po korporátnych peniazoch. Firmy si budú môcť naďalej objednávať od občianskych združení aktivitu v súlade so svojimi záujmami. Preto sa môžu aj v budúcnosti vyskytovať prípady, keď mimovládna organizácia, ako možný navrhovateľ verejných politík, bude lobovať v prospech konkrétnej politiky, prípadne vytvárať vo svojom prostredí koalíciu. O to dôležitejšie bude dosiahnuť štandardizáciu určitého kódexu transparentnosti alebo legislatívnu úpravu takejto činnosti, ako je to vo viacerých krajinách.

Úspešné a vplyvnejšie organizácie sa budú pravdepodobne skôr snažiť o spoluprácu s vládnymi inštitúciami, resp. budú vytvárať konzorciá a uchádzať sa o financie EÚ alebo zdroje pochádzajúce z podnikateľského sektora. Malé organizácie budú závislé od domácich donorov a v podmienkach silnej konkurencie sa môžu stať nefunkčnými alebo zaniknúť.

Nedostatok ľudských kapacít kvalifikovaných pre systematickú prácu v MNO pravdepodobne spôsobí, že krízový stav sa neprekoná ľahko a výraznejšie osobnosti, ktoré by mohli situáciu priaznivo ovplyvniť, do občianskeho sektora nevstúpia.

Experti predpokladajú väčší **rozvoj filantropie v rámci podnikateľského sektora**, ktorý súvisí s medzinárodným trendom v oblasti firemného dobrovoľníctva a darčovstva. Toto očakávanie sa nemusí naplniť za predpokladu vážnej svetovej hospodárskej krízy, ktorá by výrazne zasiahla slovenskú ekonomiku.

Malá časť podnikateľských subjektov na Slovensku si uvedomuje **potrebu spoločenskej zodpovednosti firiem** (Corporate Social Responsibility – CSR). Sú to najmä nadnárodné spoločnosti, ktoré majú svoje „matky“ v zahraničí, kde je CSR bežnou až vyžadovanou praxou. Ostatné domáce firmy sa zriedkavejšie prejavujú ako spoločensky zodpovedné. V prípade malých firiem a podnikateľov o stratégiu spoločenskej zodpovednosti nemožno hovoriť takmer vôbec, pretože zvyčajne zápasia s existenčnými problémami a neostáva im kapacita na to, aby „mysleli na nadstavbu“. Väčšina z nich uprednostňuje podporu jednorazových akcií, ktorá ich veľmi finančne nezaťažuje.

Keďže firmy si prostredníctvom CSR budujú svoj imidž, resp. využívajú aktivity CSR v prospech svojho zisku, môžu prejavovať tendenciu urobiť si z MNO akési „lacné PR agentúry“. Niektoré z nich to považujú za legitímne. Stáva sa, že firma asignuje pre MNO časť dane z príjmu a túto sumu nesprávne chápe ako svoj dar, za ktorý si vyžaduje reklamu a protiplnenie. Niektoré firmy dokonca upravujú asignáciu časti dane z príjmu zmluvou s prijímacou MNO. Žiaľ, MNO sú často v takej situácii, že si nedovolia spoluprácu odmietnuť a snažia sa pristúpiť na všetky firemné požiadavky.

Pokiaľ ide o **spoluprácu štátu a MNO**, experti vyslovili obavu, že v horizonte najbližších piatich rokov bude naďalej poznačená formalizmom. Dnešný systém funguje často tak, že predstavitelia verejnej správy síce formálne prizývajú MNO k spolupráci (do procesu prípravy stratégií, politík či legislatívy, do diskusie či do pripomienkovania), ale v konečnom dôsledku ich názory, návrhy a požiadavky nerešpektujú. Formálne sa však vykáže, že rezort s MNO spolupracoval a komunikoval. Štát je naklonený vyjsť MNO v ústrety najmä vtedy, keď žiadajú o úpravu, ktorá sa nedotkne štátneho rozpočtu či financií.

Iný druh formalizmu v spolupráci štátu a MNO sa dá ilustrovať na miere dodržiavania niektorých medzinárodných dohovorov (napr. tzv. Aarhuského dohovoru alebo dohovoru

CEDAW – Výboru na odstránenie diskriminácie žien). Hoci SR ratifikovala prístupenie k týmto medzinárodným dohovorom a zmluvám, v praxi rezortov a štátnych úradov sa tieto záväzky často uplatňujú iba „na papieri“, resp. sa dokonca porušujú.

## **2.5. Ktoré činnosti občianskych organizácií a aktivity tretieho sa budú naďalej rozvíjať a úspešne uplatňovať, a ktoré asi budú naopak ustupovať do pozadia? Z akých príčin sa to deje?**

### **Kontrolná funkcia**

Viacerí experti predpokladajú, že etablované organizácie vykonávajúce kontrolnú funkciu na celoštátnej úrovni budú vo svojej činnosti pokračovať, pričom sa zvýši rozsah kontrolnej aktivity na **miestnej a v menšej miere aj na regionálnej úrovni**. Občania začínajú väčšmi registrovať, že výkon správy vecí verejných sa presunul na najnižšiu úroveň a uvedomovať si aj svoju silu a možnosť sledovať a ovplyvňovať ho.

Na druhej strane by sa mohla väčšmi vyprofilovať kontrolná funkcia MNO vo **vzťahu k politike Európskej únie** a k využívaniu štrukturálnych fondov. Na to však bude treba prekonať viacero bariér. Nadnárodných mimovládnych organizácií pôsobiacich na úrovni EÚ je také množstvo, že slovenské MNO majú problém s transferom našich požiadaviek na túto vyššiu úroveň. Ešte stále pôsobí aj jazyková bariéra, náročnosť orientovať sa v množstve dokumentov, ako aj nízka schopnosť sieťovania a obmedzená kapacita obsiahnuť európsku perspektívu namiesto úzko národnej. Limitujúcim faktorom je ďalej slabé zastúpenie profesionálneho personálu MNO venujúceho sa európskej agende.

### **Advokačná funkcia**

Časť expertov predpokladá, že existujúce advokačné organizácie budú vo svojej činnosti naďalej pokračovať, ale ich počet sa výrazne nezvýši.

Advokačná funkcia má svojich stálych nositeľov v zástupcoch tých skupín občanov, na ktoré sa vzťahuje antidiskriminačný zákon. Vzhľadom na neuspokojivú úroveň dodržiavania ľudských práv viacerých skupín sa dá očakávať rozvoj tejto funkcie MVO.

Je pravdepodobná **silnejšia advokácia v oblasti práv a kvality života seniorov**, ktorá dostane dôležitý impulz v roku 2012, ktorý bude Európskym rokom aktívneho starnutia a medzigeneračného dialógu. Možno očakávať aj intenzívnejšiu **advokáciu práv občanov so zdravotným postihnutím a práv ľudí s neheterosexuálnou orientáciou**. V neposlednom rade sa dá predpokladať pokračovanie **advokácie v oblasti práv žien a rodovej rovnosti**; tu bude kľúčovou výzvou rozšíriť úsilie z početne obmedzeného okruhu ženských MNO do širšieho občianskeho a profesionálneho prostredia.

Niektorí experti očakávajú klesajúci trend advokačnej funkcie, ktorý sa už v súčasnosti prejavuje ústupom MNO od vedenia tradičných kampaní. Upozorňujú na to, že viesť tzv. integrovanú – plnohodnotnú kampaň znamená mať pripravenú štruktúru, procesy a kapacitu obsiahnuť v jednom čase viacero činností (prieskum, príprava materiálov, práca s médiami, mobilizácia verejnosti, zapojenie verejnosti, akcie, lobing a i.). Počet MNO schopných viesť takéto kampane dlhodobo klesá. Napríklad v environmentálnej oblasti sa očakáva, že na Slovensku zostane v najbližších rokoch iba niekoľko organizácií schopných viesť takéto kampane s celoslovenským dosahom. Viaceré MNO sa vzhľadom na nedostatok financií, personálu a podpornej siete nebudú môcť pustiť do integrovaných kampaní; preto sa

pravdepodobne sústredia iba na pokrytie niektorých aktivít. Na druhej strane diverzifikácia združení a iniciatív a využitie nových spôsobov komunikácie a práce (blogy, Youtube, crowdsourcing) môžu prispieť k otváraní určitých tém za pomoci nízkorozpočtových, ale inovatívnych, kreatívnych a účinných kampaní.

### **Mienkotvorná funkcia**

Mienkotvorná funkcia MNO dosiahla vrchol koncom deväťdesiatych rokov, keď významne prispeli k pádu mečiarizmu. MNO zohrali dôležitú úlohu aj pri získavaní občanov pre podporu integračných ambícií Slovenska – predovšetkým pre vstupu do EÚ.

Túto funkciu MNO nestratia ani v nastávajúcom období – či už pôjde o vštepovanie hodnôt etnickej a náboženskej tolerancie, rešpektu ku kultúrnej rozmanitosti a sexuálnej inakosti, medzigeneračnej solidarity, o propagáciu a vštepovanie princípov rodovej rovnosti, rešpektovanie zásad zodpovedného rodičovstva, ako aj o šírenie návykov zdravého životného štýlu, správania zodpovedného voči životnému prostrediu a ďalších.

Mienkotvorná rola občianskej spoločnosti však **nebude obmedzená na tradičné MNO. Dôležití budú aj iní aktívni občania** – či už jednotlivci alebo účastníci neformálnych iniciatív – ktorí sa budú prezentovať internetovými diskusiami, blogmi a inými formami.

Jeden z expertov vidí mienkotvornú rolu MNO v nastávajúcom období v tom, aby pomohli ľuďom, najmä mladej generácii, uvedomiť si, že **budúcnosť sa môže výrazne odlišovať od očakávania** lineárneho rastu spotreby. Mali by prispieť k zmene paradigmy od civilizácie zameranej na úspech a rast k civilizácii, ktorej hlavnou úlohou bude uskromnenie sa a schopnosť prežiť. Redukcia očakávaní môže zmierniť neskoršiu životnú frustráciu mladej generácie s nenaplnenými konzumnými očakávaniami, ako aj nezamestnaných ľudí, ktorí sa cítia „zbytoční“.

Od aktérov občianskej spoločnosti bude do značnej miery závisieť, do akej miery sa podarí dostať do popredia verejnej diskusie aj také doteraz zanedbávané oblasti, ako je **kultúra či veda**. Pokiaľ by sa MNO takéhoto poslania neujali, vyhliadky na potrebné reformy v týchto oblastiach by boli značne oslabené.

Mienkotvornú funkciu MNO oslabuje okolnosť, že viaceré MNO **zanedbávajú systematickú prácu s médiami**. Nedokážu dostatočne prepájať témy či problémy, ktorým sa venujú, s potrebami spoločnosti a komunikovať ich zrozumiteľným jazykom. Ich činnosti sa neraz obmedzujú na ad hoc prezentácie.

Ako príklad ilustrujúci ďalekosiahle následky slabej práce s médiami možno uviesť environmentálne hnutie. Väčšina environmentálnych organizácií v práci s médiami stagnuje (s výnimkou Greenpeace a Ekopolis). Preto je **väčšina ich lídrov neznáma nielen pre širokú verejnosť, ale aj pre decizorov**, čo má negatívne dôsledky pre pochopenie environmentálnych tém a požiadaviek, ako aj pre akceptovanie environmentálnych MNO ako partnerov či oponentov. Ďalším negatívnym efektom je oslabená schopnosť environmentálnych organizácií zapájať do svojej práce **dobrovoľníkov**.

### **Poskytovanie služieb**

Servisná funkcia neziskového sektora voči potrebám obyvateľstva bude narastať alebo stagnovať podľa tohto, akým smerom a s akým úspechom sa budú uberať **reformné politiky štátu v oblasti vzdelávania, zdravotníctva a sociálnych služieb**. Predpokladom zvyšovania podielu služieb poskytovaných neziskovými organizáciami bude zákonom garantovaná a v

praxi dodržiavaná rovnosť podmienok pre výkon služby a rovnosť prístupu k verejným zdrojom. Zvyšovanie tohto podielu sa pravdepodobne nebude odohrávať zakladaním nových servisných organizácií, ale skôr rozširovaním služieb poskytovaných existujúcimi MNO prostredníctvom sietí.

Environmentálne MNO v poskytovaní služieb dlhodobo stagnujú, i keď existujú výnimky, ktoré ponúkajú expertné a konzultačné služby na vysokej úrovni (napríklad Spoločnosť pre ochranu vtáctva na Slovensku – SOVS; Bratislavské regionálne ochrannárske – BROZ, Daphne – centrum pre aplikovanú ekológiu). Kapacita MNO sa pravdepodobne nebude v najbližšom období zvyšovať tak, aby predstavovali konkurenciu pre štátne a súkromné subjekty v oblasti poskytovania služieb (azda s výnimkou environmentálnej výchovy).

Pre tretí sektor budú naďalej potrebné organizácie aktívne v oblasti vzdelávania a technickej asistencie; ich počet však nebude narastať, lebo im konkurujú podnikateľské subjekty. Predpokladá sa, že existujúce kvalitné organizácie sa udržia.

### **Inovačná funkcia**

Inovačná funkcia je imanentnou súčasťou pôsobenia občianskych organizácií. Tento rozmer pôsobenia MNO bude výskumné konzorcium skúmať v rámci osobitnej štúdie.

Podľa jedného experta bude hospodárska a sociálna kríza v najbližších rokoch vytvárať **vysokú potrebu adaptácie a sociálnych inovácií**. Od občanov si bude vyžadovať nové ekonomické zručnosti – či už nadobudnú podobu návratu k starším životným štýlom (napríklad rozvoj samozásobiteľstva v podobe záhradkárstva a chovateľstva), alebo pôjde o realizáciu celkom nových nápadov. Pri tejto dlhodobej spoločenskej transformácii by mohli zohrať významnú úlohu MNO školiace ľudí v permakultúre, urbangardening, agroforestry a rozličných formách svojpomoci.

## **2.6. Odporúčania smerujúce k zvýšeniu aktivity občanov a posilneniu ich vplyvu na riešenie spoločenských problémov**

### **A. Odporúčania v oblasti financovania a zabezpečenia zdrojov pre rozvoj aktivít občanov**

1. V oblasti **európskych fondov** a grantov kofinancovaných štátom je chronickým problémom **byrokracia, korupcia a politické rozhodovanie v ich rozdeľovaní a manažovaní**. Bolo by vhodné tento systém kriticky prehodnotiť a nastaviť nanovo, v čom bude mať kľúčovú úlohu Ministerstvo financií SR – čo však nepôjde bez odbornej spolupráce mimovládnych organizácií. Rozvoju miestnych aktivít by pomohlo, ak by samosprávy miest, obcí a krajov nastavili **transparentné grantové systémy**. Vhodným mechanizmom poskytovania takejto podpory by mohli byť napríklad **komunitné nadácie** na báze miest, okresov, historických regiónov alebo krajov. Perspektívnou možnosťou je aj **participatívne rozpočtovanie** ako nástroj, ktorý by ľudí priblížil k rozhodovaniu o financiách.

2. Je potrebné vytvoriť **opatrenia na rozvoj darcovstva fyzických osôb a podnikateľov**. Súčasná legislatíva darcovstvo nepodporuje. Štát by mohol vytvoriť program, ktorý by kofinancoval v pomere 1:1 všetky individuálne dary pre jednotlivé typy MNO z okruhu organizácií registrovaných pre asignáciu. Matching by mal definované finančné parametre od minimálnej po maximálnu výšku. Takýmto programom by štát vyzýval občanov

podporovať typy aktivít a organizácií, ktoré majú sťaženú možnosť získavať podporu občanov (napr. advokačné, ľudskoprávne MNO, organizácie v oblasti boja proti korupcii a za transparentnosť, think-tanky, nadácie a pod.).

3. Podľa niektorých expertov treba vytvoriť **konceptiu daňových úľav** ako doplnenie alebo (čiastočnú) náhradu mechanizmu dvoch percent. Keďže slovenské MNO sa nemôžu spoliehať na zahraničné zdroje, otázka darčovstva a s ním spojených výhod pre darcov bude čoraz závažnejšia. Podľa iného názoru by bolo vhodnejšie získať (či „vychovať“) darcov aj bez udeľovania výhod.

4. Na **asignáciu dane** majú experti rozdielne názory. Na jednej strane mnohé MNO pokladajú 2 % za dôležité preto, lebo je to jediný „voľný“ finančný zdroj na pokrytie tých nevyhnutných výdavkov, ktoré nemožno financovať z grantov. To platí najmä v prípade firemných asignácií. Jedna z expertiek poukazuje na rozdiel medzi asignáciou fyzických a právnických osôb. V prípade fyzických osôb možno tento mechanizmus považovať za vynikajúci nástroj motivujúci občanov sledovať prácu MNO a využiť svoje zákonom dané možnosti na ich podporu. V prípade právnických osôb však tento mechanizmus vytvára deformujúci pohľad na firemnú filantropiu, ktorý znemožňuje kreatívne strategické myslenie firiem i MNO. Keďže k existujúcemu systému neexistuje žiadna primeraná alternatíva, MNO ho používajú ako jedinú možnosť, často so „zaťatými zubami“. Mechanizmus 2 % síce mnohým MNO pomáha k udržateľnosti, ale je netransparentný. Štát, tvrdí ďalší hlas, by mal **stransparentniť dotácie a mechanizmus 2 %** – vytvoriť kontrolný mechanizmus a podporovať darčovstvo občanov vytvorením mechanizmu daňových úľav. Ďalšia autorka pripomenula známy fakt, že daňové úľavy nie sú konzistentné s 2% asignáciou z dane.

5. Vzhľadom na **podfinancovanosť tých segmentov neziskového sektora, ktoré sa venujú advokácii, watchdogovým aktivitám a analytickej činnosti**, by bolo vhodné nastaviť ich financovanie z nejakých väčších zdrojov. Environmentálnym MNO by pomohlo založenie **špeciálneho programu** v rámci Environmentálneho fondu určeného iba pre MNO.

6. Bolo by vhodné premyslieť opatrenia na **vnútornú kontrolu dodržiavania pravidiel fungovania organizácií neziskového sektora**, ktorá v súčasnosti absentuje. Na pôde občianskeho sektora sa veľmi málo diskutuje o vlastnej samoregulácii a etických princípoch. Pozitívnym príkladom je Fórum donorov, ktoré pred niekoľkými rokmi zaviedlo pre svojich členov interný samohodnotiaci nástroj nazvaný Štandardý nadačnej praxe. Prostredníctvom neho mohli členské nadácie kontrolovať svoje pôsobenie v jednotlivých oblastiach nadačnej činnosti. Tento nástroj bol prvým pokusom, ktorý chce Fórum donorov ďalej zdokonaľovať a postupne z neho vytvoriť povinný nástroj pre členov. Nadácie, ktoré nebudú schopné dosiahnuť nastavený štandard, nebudú môcť ďalej pôsobiť v tejto asociácii združujúcej transparentne a profesionálne fungujúce organizácie.

## **B. Odporúčania zamerané na zvýšenie participácie občanov na verejnom rozhodovaní**

7. Rok 2013 je oficiálne navrhnutý ako **Európsky rok občanov**. Ak bude aj schválený, potom za predpokladu adekvátnej finančnej podpory zo strany EÚ možno predpokladať nárast kampaní zameraných na aktivizáciu občanov. V takom prípade sa dá predpokladať intenzívnejší dialóg medzi MNO a štátom (podobne, ako k nemu dopomohol Európsky rok dobrovoľníctva 2011).

8. Dôležitá je **podpora skutočnej, a nie iba formálnej diskusie medzi predstaviteľmi štátu a MNO**. Aby si ľudia osvojili zručnosti a postoje potrebné na zapojenie občanov do rozhodovania, bolo by vhodné podporiť viacsektorové participačné projekty týkajúce sa

konkrétnych problémov, napríklad plánovania hospodárskeho a sociálneho rozvoja, tvorby dokumentov pre mladých a a pod.

9. Mala by sa rozvinúť **vzdelávacia kampaň**, vysvetľujúca otvorenú verejnú diskusiu ako integrálnu súčasť demokratickej spoločnosti a demokratického rozhodovania (dnes je diskusia vnímaná často ako zbytočná strata času).

10. Bolo by treba zvážiť, aké ďalšie intervencie by motivovali alebo nútili verejnú správu k lepšej spolupráci s MNO. Priaznivej zmene by pomohlo **systematické vzdelávanie úradníkov vo verejnom sektore**.

11. Treba preskúmať možnosti úpravy environmentálnej legislatívy tak, aby sa **posilnilo postavenie a účasť verejnosti** v rámci posudzovania vplyvov na životné prostredie (EIA), prípravy koncepčných a strategických materiálov, ako aj povoľovacích konaní.

### **C. Odporúčania na posilnenie inštitúcií umožňujúcich aktivitu občanov**

12. Aktivizáciu ľudí je vhodné zveriť do rúk **komunitných organizácií** (vrátane komunitných nadácií a dobrovoľníckych centier), ktoré majú k ľuďom blízko a vedia občiansku aktivitu vyvolať, usmerniť a motivovať. Komunitné nadácie sú dôležité, lebo dokážu (hoci aj drobnou) finančnou pomocou aktivizovať skupiny ľudí, ktorí finančnú pomoc radi doplnia o dobrovoľnícku prácu. Úlohou komunitných nadácií je predovšetkým práca s individuálnymi darcami a s grantistami. Úlohou dobrovoľníckych centier je najmä pozývať ľudí k dobrovoľníctvu a viesť MNO ku kvalitnému manažmentu dobrovoľníkov.

13. Treba podporovať aj aktivizáciu spoločnosti prostredníctvom **netradičných, nových svojpomocných aktivít** (ako príklad spomeňme couchsurfing<sup>17</sup> či carsharing<sup>18</sup>), ako aj aktivizáciu profesií a spoločenstiev, ktoré nie sú združené v tradičných MNO. Napomáha tomu sieťovanie, využívanie internetu a sociálnych médií.

14. Pri rozvoji MNO sa osvedčilo **prepájať poskytovanie zdrojov s poskytovaním inej asistencie** – umožniť konzultácie, tréningy či inú podporu, pretože to pevnejšie zakotvuje zmenu (napríklad program PrieStory, nízkoprahové centrá). Popri krátkodobých intervenciách (typu tréningov) sa treba zamerať aj na dlhodobé zmeny. Užitočná môže byť aj **podpora vnútorného vzdelávania v MNO či ich sieťach** (napríklad Akadémie praktického rodičovstva a materské centrá). Veľmi potrebné je vzdelávanie MNO v oblasti fundraisingu.

15. Podľa niektorých expertov by bolo potrebné prehodnotiť **súčasnú stratégiu aktivizácie mladých ľudí**, ktorú riadi Ministerstvo školstva – IUVENTA. Podobne by sa mala zvážiť administrácia programu EÚ „Mládež v akcii“ IUVENTOU a uvažovať o transfere jej administrácie na konkrétnu MNO.

16. Pre inštitúcie poskytujúce služby je zásadná **novelizácia zákona o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby**, ktorá jednoznačne odliší neziskový výkon služieb od podnikateľského. Taká novelizácia by mala prispieť k zvýšeniu dôvery občanov k MNO.

17. Prínosom by mohla byť existencia **stratégií podporujúcich prepájanie, sieťovanie, vzájomné inšpirácie a zdravú konfrontáciu**, nielen medzi rôznymi MNO, ale aj vo vzťahu k samospráve a štátnej správe.

---

<sup>17</sup> Vzájomné poskytovanie možnosti ubytovania.

<sup>18</sup> Zdieľanie auta.

18. Pozornosť by sa mala venovať aj **rozvoju medzinárodnej spolupráce**, ktorá je jedným z nástrojov posilňovania domácej občianskej spoločnosti.

#### **D. Aktivizácia prostredníctvom posilnenia dobrovoľníctva**

19. Je potrebné **rozšíriť kapacity a počet dobrovoľníckych centier**, ktoré by poskytovali **školenia a konzultácie v manažmente dobrovoľníkov** a realizovali by pravidelnú kampaň, nové dobrovoľnícke programy pre komunity, výskumy a poradenstvo pre potenciálnych dobrovoľníkov. Tým by sa zvýšil počet dobrovoľníkov, ich udržateľnosť v organizáciách a najmä kvalita služieb týchto organizácií.

20. Mal by sa vytvoriť udržateľný mechanizmus **financovania dobrovoľníckych centier**, prostredníctvom ktorého verejná správa na základe stanovenia a overenia konkrétnych podmienok poskytne dotáciu alebo materiálnu pomoc na pokrytie základných režijných a personálnych podmienok. Zvyšok financií môže organizácia získať z iných zdrojov.

21. Na Slovensku absentuje systematická **osveta o poslaní, úlohách a dopade dobrovoľníckych centier**. Bolo by potrebné komunikovať o tom s predstaviteľmi VÚC, vytypovať ľudí a mimovládne organizácie v regiónoch, kde doposiaľ dobrovoľnícke centrá nie sú a osloviť ich, aby založili dobrovoľnícke centrá. Tie by mali byť založené mimovládnu organizáciou s finančnou podporou VÚC alebo miestnej samosprávy.

#### **E. Rola médií v aktivizácii občanov**

22. Treba vyčleniť **viac priestoru vo verejnoprávnych médiách a zvýšiť ich záujem o problematiku občianskej spoločnosti, aktivity MNO a dobrovoľníkov**. Zároveň treba médiá permanentne „vychovávať“ a vysvetľovať im, aký je rozdiel medzi reklamou, skrytou reklamou a informovaním o verejnoprospešných aktivitách. Je nevyhnutné zrušiť nezmyselné zákazy verejnoprávnych médií spomínať v príspevkoch názvy neziskových organizácií či ich webové stránky. Podobne treba prekonať neochotu verejnoprávnych a ostatných médií informovať o verejnoprospešnej práci podnikateľských subjektov podporujúcich prácu MNO. Zo strany Fóra donorov vznikla pred pár rokmi iniciatíva, ktorá mala usmerniť médiá v tejto oblasti a viaceré vydavateľstvá podpísali spoločné vyhlásenie. Napriek tomu však mnohí redaktori v teréne však ešte stále považujú informáciu o verejnoprospešnej či spoločensky zodpovednej aktivite firmy v spolupráci s MNO za skrytú reklamu.

23. Podľa jedného experta **občiansky sektor nemá dostatok legitímnych, resp. verejne legitimizovaných predstaviteľov**. V celoštátnych médiách sa prezentujú tie isté tváre, z ktorých viaceré nadobudli politické zafarbenie. Bolo by dobré porozmýšľať nad **pravidelným a viacsektorovým výberom reprezentantov občianskeho sektora**, ktorí by komunikovali vláde, parlamentu či prezidentovi páľčivé otázky svojho sektora, ale najmä vecné otázky, ktorým sa venujú. Splnomocnenec vlády pre občiansky sektor je výborným prvým krokom, treba ísť však ďalej. Fyzické stretnutia ľudí z MNO, ako aj mohutná online komunita budú ďalšími krokmi vpred.

24. Bolo by užitočné podporovať medializáciu pozitívnych príkladov spolupráce štátu a MNO a symbolicky oceňovať prácu MNO a dobrovoľníkov.

### 3. DRUHÝ OKRUH: POLITIKY ŠTÁTU VO VZŤAHU K OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI A PODPORA AKTÍVNEHO OBČIANSTVA

#### 3.1. Postoj verejnej správy k aktivitám občanov a MNO – miera otvorenosti, ukazovatele podpory

Podľa názoru expertov prejavil kabinet I. Radičovej vyššiu pripravenosť brať do úvahy hlas občanov ako predchádzajúce vlády. Svojím programovým vyhlásením, ako aj niektorými konkrétnymi krokmi premiérky dal najavo, že chce začať novú etapu spolupráce medzi štátom a MNO.

Realizácia tohto ambiciózneho cieľa by znamenala zásadnú zmenu oproti súčasnému stavu. **Verejná správa** u nás si ešte neosvojila a nezvnúťornila **uplatňovanie princípu partnerstva s MNO a princípu občianskej participácie**. Zatiaľ sa nedá hovoriť o „**verejnej správe priateľskej k verejnosti**“, kde sa vo vzájomných vzťahoch predpokladá partnerská komunikácia, verejná diskusia a zvažovanie rôznych alternatív (**deliberácia**), kde interakcia medzi vládou a verejnosťou je „príťažlivá a zaujímavá, priateľská, úprimná, a nie povýšenecká“, ako sa o tom hovorí v materiáli OECD *Občania ako partneri* ešte z roku 2001.<sup>19</sup> Do veľkej miery stále platí konštatovanie z roku 2003, že „na Slovensku ešte nie je občan chápaný ako rovnoprávny partner štátneho orgánu, ako jeho zákazník a úloha štátneho orgánu nie je vnímaná ako služba občanovi. Princíp všemocného štátu je u mnohých štátnych úradníkov ešte stále hlboko zakorenený.“<sup>20</sup>

V súčasnosti skôr prevažuje nedôvera, ktorá často pramení z neznalosti motívov a spôsobu fungovania neziskových organizácií. Spolupráca s neziskovým sektorom často závisí od konkrétnych osôb, resp. od zloženia rozhodovacích orgánov (od konkrétneho ministra či ministerky, úradníka, primátora, starostu či zloženia zastupiteľstva). Rozdiely v prístupe k občianskym aktivitám siahajú od krajného odmietania až po výraznú podporu.

**Vo verejných politikách v oblasti služieb** sa už dvadsať rokov hľadá vhodný model koexistencie verejných, neziskových a podnikateľských foriem poskytovania služieb. Každá politika ide svojou rezortnou cestou a v každej sa neustále otvárajú nové Pandorine skrinky (z posledných napríklad výška a spôsob financovania súkromných umeleckých škôl a škôlok, zatvorený trh s tvorbou učebníc; oddlžovanie iba štátnych nemocníc; diskriminácia nových obecných sociálnych zariadení a neziskových organizácií v prístupe k verejným zdrojom). Mimovládny sektor zatiaľ nebol schopný ani len začať verejnú diskusiu o spoločných princípoch usporiadania verejných služieb.

Pomerne zložitú situáciu zažívajú MNO, ktorých hlavným spoločným poslaním je **verejná kontrola práce politikov, obhajoba práv jednotlivcov a skupín a kritická reflexia stavu spoločnosti**. Časť watchdogových a advokačných MVO a think-tankov je v stave krajnej finančnej podvyživenosti a hrozí im zánik.

O problematickej situácii, v ktorej sa ocitla táto časť neziskového sektora, svedčí fakt, že za posledné roky takmer nevznikli nové MNO uvedeného typu (ak nerátame spontánne

<sup>19</sup> *Občania ako partneri. Príručka OECD o informáciách, konzultáciách a účasti verejnosti na tvorbe politiky*. OECD 2001, [www.olaf.vlada.gov.sk/data/files/1182.doc](http://www.olaf.vlada.gov.sk/data/files/1182.doc)

<sup>20</sup> *Monitoring činnosti verejného ochrancu práv*. Bratislava, Občan a demokracia 2003, [http://www.oad.sk/citpart/legproc?q=system/files/monitoring\\_sprava\\_VOP.pdf](http://www.oad.sk/citpart/legproc?q=system/files/monitoring_sprava_VOP.pdf)



občianske iniciatívy typu UM!<sup>21</sup> alebo webstránku demagog.sk), ako aj to, že napriek platnosti Zákona o slobodnom prístupe k informáciám nie sú MNO dôsledné v úkonoch na získanie požadovanej informácie (vzniká minimálny počet súdnych sporov), resp. na to kapacitne nestačia. Symptomatické tiež je, že napriek zverejňovaniu obchodných zmlúv z verejných zdrojov neprichádza podpora pre tie organizácie, ktoré by získané údaje vedeli využívať na odhaľovanie nekalých praktík.

Pri vzniku think-tankov v 90. rokoch nezastupiteľnú úlohu zohrala spolupráca so zahraničnými expertmi a donormi. Kým spolupráca so zahraničnými expertmi naďalej pokračuje, zahraničná finančná podpora výrazne klesla, pričom toto zníženie nebolo dostatočne kompenzované z iných zdrojov. To viedlo k zmenám v projektovom portfóliu viacerých think-tankov. Ak by tento trend pokračoval, potom pokles ich produkcie v kombinácii s organizačným útlmom a preorientáciou na tematické oblasti, kde sú väčšie možnosti získania finančnej podpory, by mohol viesť k situácii, keď väčšina think-tankov nebude schopná naplno plniť svoju spoločenskú rolu. Ako vhodné riešenia experti navrhujú: a) vytvoriť súťaživý mechanizmus podpory z verejných zdrojov na základe nezávislého, nestranného a transparentného posúdenia kvality projektov, vrátane projektov inštitucionálnej udržateľnosti; b) umožniť, aby sa think-tanky mohli uchádzať o prostriedky vyčlenené na akademické výskumné aktivity (APVV).

**Za ukazovatele podpory či priaznivého postoja štátu voči MNO** experti vo všeobecnosti považujú:

1. Finančnú podporu z verejných zdrojov.
2. Verejné zákazky pre partnerov z občianskeho sektora.
3. Konzultácie s MNO pri príprave politík a verejných rozhodnutí.
4. Tvorbu vhodného legislatívneho prostredia pre prácu MNO a dodržiavanie platnej legislatívy.

Popri objeme finančných prostriedkov alokovaných na podporu MNO a občianskych iniciatív a spôsobe, akým sa tieto prostriedky rozdeľujú, je dôležitým ukazovateľom vytvorenie takého prostredia, v ktorom môžu MNO bez prekážok a transparentne realizovať svoju činnosť, pričom existujú rámce na viaczdrojové financovanie.

V súčasnosti má verejná správa na všetkých úrovniach riadenia prijaté grantové schémy a vyhlasuje výzvy na podporu všeobecne prospešných činností. Podporuje napríklad kultúrne, športové a rekreačné aktivity občanov, takže MNO majú možnosť čiastočne uhradiť výdavky na tieto aktivity z verejných zdrojov. Umožňujú to novelizované zákony o rozpočtových pravidlách. Ciele, podmienky a výšku podpory schvaľujú miestni a regionálni poslanci všeobecne záväzným nariadením, poslanci NR SR od minulého roka zákonmi. MNO sa však v minimálnej miere zúčastňujú na príprave týchto grantových schém, ako aj na tvorbe pravidiel hodnotenia a posudzovania žiadostí. V neziskovom sektore neprebehla na túto tému žiadna diskusia.

Samospráva podporuje miestne MNO aj poskytnutím priestorov, materiálnou pomocou, či dobrovoľníckou prácou svojich zamestnancov. Podľa výsledkov aktuálneho výskumu<sup>22</sup> minimálne dve tretiny miest a obcí uvádzajú priamu podporu MNO. Veľkosť podpory je

---

<sup>21</sup> UM! chce byť občianskou platformou zameranou na ochranu občianskych a ľudských práv v spoločnosti, na kontrolu politických činov a podporu vzdelávania a umenia. <http://www.iniciativaum.estranky.sk/>

<sup>22</sup> Marček, E.: *Financovanie mimovládnych neziskových organizácií z verejných zdrojov na úrovni miestnych samospráv v SR*. PANET, Slovenské centrum fundraisingu 2010.

priamo úmerná veľkosti obce. Často sú to pomerne malé finančné zdroje, o ktoré väčšie MNO nemajú záujem.

Problematickou stránkou je **nedostatočná transparentnosť grantového systému**<sup>23</sup> a **klientelizmus** v poskytovaní finančnej podpory (možno ho ilustrovať na príklade grantov poskytovaných v minulosti Ministerstvom životného prostredia SR, resp. prostredníctvom Environmentálneho fondu), ako aj **prebyrokratizovanosť procesu** (o ktorú sa nepričiňuje iba „Brusel“, ale aj slovenská, resp. bratislavská byrokracia). **V niektorých rezortoch chýba analýza, aký je podiel financií udelených na dotácie a granty.**

Slabou stránkou podpory zo strany štátu je aj to, že sa zväčša redukuje na poskytovanie financií z rôznych grantových schém pre MNO. Niektoré samosprávy ochotne prijímajú pomoc od občianskych združení, ale po ukončení programov sa málokedy snažia udržať ich. MNO napríklad získajú granty na tréningy pre policajtov, sudcov, či úradníkov verejnej správy, projekt sa úspešne realizuje, ale po jeho skončení verejná správa nezahŕňa do svojich plánov program vzdelávania ďalších účastníkov.

Ďalším prejavom väčšej podpory štátu by zvýšená dôvera v odbornú kapacitu sektora a zverovanie **štátnych zákaziek organizáciám tretieho sektora** v oblastiach, kde pôsobia efektívnejšie než iné typy organizácií. Ústretový štát by to mal považovať takýto prístup za prirodzený – aj za cenu odsunutia štátnych organizácií do úzadia v prípade, že sa MNO sú lepšou alternatívou. Je úlohou politikov rozhodnúť, či systém štátnych rozpočtových a príspevkových organizácií nahradí systémom nezávislých neziskových organizácií, ktoré budú o získanie zákazky súťažiť. Narážame tu aj na problém verejného obstarávania pri štátnych zákazkách, ale aj na fakt, že štátne organizácie dostanú „objednávku“ priamym zadáním, keďže sú rozpočtovými a príspevkovými organizáciami daného rezortu alebo VÚC.

Iným ukazovateľom podpory štátu je **rozsah uskutočnených konzultácií medzi štátom a občianskou sférou, resp. MNO**. Príkladom dobrej spolupráce je poskytovanie expertíz a praxe MNO aj v programoch presadzovaných vládou (napr. niektoré skúsenosti z práce s marginalizovanými skupinami). Vzhľadom na silnejúci tlak na zoštíhľovanie štátnej správy sa MNO stávajú významným článkom tvorby legislatívy a odborných stanovísk.

Od roku 2010 sa pripravuje **zákon o dobrovoľníctve**. V roku 2011 pri pripomienkovaní zákona výrazne pomohol vládny splnomocnenec pre rozvoj občianskej spoločnosti, čím sa pre MNO zjednodušil proces komunikácie so štátom. Boli akceptované takmer všetky požiadavky MNO okrem jednej, ktorá je však veľmi dôležitá: zákon totiž – na rozdiel od situácie v iných európskych krajinách – nezavádza dotácie ani inú formu finančnej podpory dobrovoľníckych programov a centier.

Ďalším ukazovateľom vzťahu štátu k MNO je **dodržiavanie platnej legislatívy**. MNO rozličného druhu (environmentálne, sociálne, advokačné a ďalšie) často narážajú na to, že štátne organizácie porušujú zákony a medzinárodné normy, ku ktorým SR pristúpila. Nízka **vymožiteľnosť práva** negatívne pôsobí napríklad na činnosť slovenských environmentálnych MNO. Je ťažké efektívne pracovať v prostredí, kde súdny spor v kauze prístupu k informáciám trvá niekoľko rokov, pričom proces, v rámci ktorého sa spor rozbehol, bol v čase vynesenia rozsudku už dávno ukončený. V sociálnej oblasti je zatiaľ vymáhanie práva súdnou cestou ojedinelý jav, pretože občania, ktorí v rozpore so zákonom nedostali službu alebo pomoc, nie sú vzhľadom na svoj zdravotný stav, sociálnu situáciu a predpokladanú dĺžku procesu ochotní vstupovať do súdnych sporov, aj keď im MNO ponúkajú pomoc.

---

<sup>23</sup> Pokusy o zavedenie transparentného systému boli napríklad v Žiline, ale po intervencii primátora skončili.

Pre objektívne posúdenie spolupráce štátu a MNO by bolo potrebné kvantitatívne a kvalitatívne **vyhodnotiť skutočnú mieru účasti verejnosti** na posudzovaní vplyvov a na povoľovacích konaniach (napr. v oblasti EIA, SEA, povoľovania ťažby, prieskumných činností, udeľovania výnimiek, reakcií na občianske podnety). V niektorých oblastiach kultúry je verejný dialóg oslabený aj v dôsledku neprítomnosti reprezentatívnych organizácií neziskového sektora, neschopnosťou aktérov nadviazať spoluprácu, spoločenským a mediálnym nezaujmom i občasnou marginalizáciou MNO ako inštitúcií presadzujúcich „alternatívne“ či „experimentálne“ postupy.

Ukazovateľom chýbajúcej či slabej podpory občianskej participácie je podľa niektorých expertov obmedzujúca legislatíva – **vykonávacie predpisy**, akými sa štátne úrady riadia v oblasti **petícií, pri rokovaní NR SR** alebo pri vyhlasovaní **referenda**. Na Slovensku sa požaduje vysoký počet podpisov na to, aby o téme rokovala NR SR či aby bolo vyhlásené referendum. Takisto je vysoké kvórum potrebné na to, aby referendum bolo platné. Časť expertov však poukazuje na to, že obdobne vysoký počet podpisov na prerokovanie petície v parlamente je bežný v krajinách, ktoré majú niekoľkonásobne viac obyvateľov ako SR (Nemecko, Poľsko); zníženie kvóra pre platnosť referenda by mohlo viesť k tomu, že tento významný inštitút priamej demokracie by bol zneužívaný politickými stranami a lobistickými skupinami. Iní navrhujú, aby sa kvórum pre platnosť referenda nestanovovalo ako 50 % počtu občanov s hlasovacím právom, ale aby sa odvodzovalo ako určité percento (možno aj 50 %) z počtu občanov, ktorí sa reálne zúčastnili na ostatných voľbách (na celoštátnej, regionálnej či komunálnej úrovni). Podľa nich súčasný stav robí z referenda fakticky nepoužiteľný nástroj, čo vyhovuje politickým stranám a prehľbuje pasivitu občanov. Domnievajú sa, že ak je problematika referenda politicky kontroverzná, je potrebné venovať sa aspoň problematike petícií a žiadať, aby parlament znížil dnešnú hranicu 100-tisíc podpisov na nižšiu (75-tis. alebo 50-tis.). Pri takejto úprave by získalo širšie spektrum MNO možnosť nastoľovať „občianske témy“ na rokovaní pléna a výborov NR SR.

Dôležitým ukazovateľom je **partnerstvo a spolupráca pri príprave a implementácii verejnej politiky**. Štát sa neraz účelovo usiluje „vykázať“ občianske organizácie do oblastí, kde nebudú ohrozovať politický (mocenský a finančný) záujem vládnucich strán. Niektoré rezorty sa správajú tak, akoby sa ich spolupráca s MNO netýkala.

Mnohé legislatívne a právne obmedzenia budia dojem, že **štát vníma MNO ako „konkurenciu“**, ktorá chce na úkor štátu zarobiť, **a nie ako partnerov**, ktorí môžu štátu pomôcť, prinajmenšom tým, že namiesto neho realizujú určité služby. Medzi štátnymi úradníkmi prevažuje presvedčenie, že služby MNO sú menej efektívne a nekvalitnejšie – hoci často je pravdou opak. Svedčí o tom vyžadovanie veľkého počtu potvrdení a vyhlásení, ktoré je nevyhnutné predkladať na získanie štátnych dotácií.

Nepriaznivá je aj skutočnosť, že pri udeľovaní štátnej podpory pre MNO sa **sledujú formálne kritériá**, medzi ktorými je na prvom mieste počet podporených aktivít a hlavne výška poskytnutej dotácie. Takmer vôbec sa nesleduje efektívnosť poskytnutých financií a reálny dopad na konečného prijímateľa.

Ilustráciou neústretnosti štátu voči MNO je napríklad **zverejňovanie kľúčových dokumentov na pripomienkovanie a vypisovanie konaní v období prázdnin či štátnych sviatkov**, s nedostatočnou lehotou na skutočné zapojenie sa do procesu. Podobne MNO neraz zaznamenávajú spoluprácu štátnych úradníkov s investormi, ktorej cieľom je obojstranne „výhodne“ obmedziť účasť verejnosti na konaní. Nedávno sa vyskytol prípad, že predstavitelia štátu pod tlakom okolností najprv pozvali MNO do konania, ale keď MNO zverejnili o konaní správu, ktorá predstaviteľom štátu nevyhovovala, boli ich závery odmietnuté. Bol to síce istý pokrok v porovnaní s predchádzajúcou garnitúrou, ktorá

watchdogové MNO do žiadnych konaní nepozývala, avšak v konečnom dôsledku je takýto postup vládnych činiteľov neprimeraný. Na druhej strane treba uviesť pozitívny príklad verejnej diskusie k návrhu zákona o dobrovoľníctve, ktorú otvorilo Ministerstvo vnútra na podnet splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti.

Podľa časti expertov štát a veľká väčšina samospráv nemajú skutočný záujem o spoluprácu s MNO a občianskymi iniciatívami. Politické strany sú voči nim otvorené iba vtedy, keď potrebujú vytvárať u občanov dojem, že na nich záleží, teda v krátkom období pred rozličnými voľbami, alebo keď názory artikulované niektorou MNO či občianskou iniciatívou vyhovujú ich politickým zámerom.

Jeden z expertov poukázal na **rozporuplný prístup štátu k MNO pri riešení rómskej problematiky**. Vláda I. Radičovej spočiatku deklarovala silný záujem o jej riešenie. Štátna tajomníčka Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny vytvorila odborné kolégium, s ktorým pripravovala priority vlády, neskôr premietnuté aj do programového vyhlásenia. Rovnako podpredseda vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť presadil do programu vlády viacero dôležitých opatrení týkajúcich sa Rómov. Avšak v ďalších mesiacoch nastalo ochladenie záujmu; jednotlivé rezorty nerealizovali opatrenia z vládneho programu na podporu integrácie rómskych osád. Pripomienky MNO boli ignorované, napríklad v rozporovom konaní k novej sociálnej legislatíve (zákon o hmotnej núdzi a zákon o príspevku na bývanie). Ani úrad splnomocnenca vlády pre rómske komunity sa po zmene na vedúcom poste nestal otvorenejší voči MNO a rómskym aktivistom. Jedinou pozitívnou skúsenosťou bola príprava legislatívneho zámeru zákona o sociálne vylúčených spoločenstvách, ktorý vznikol v pomerne otvorenom a participatívnom procese.

### **3.2. Vývoj nastavenia verejných politík štátu v horizonte 5 rokov – partnerstvo alebo konkurencia?**

Slovenská republika prijala v ostatných rokoch rad významných medzinárodných dokumentov týkajúcich sa práv konkrétnych sociálnych skupín (napríklad revidovaná Európska sociálna charta, Medzinárodný dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím). Ich súčasťou sú opčné protokoly, ktoré dovoľujú podávať sťažnosti na neplnenie záväzkov štátu voči týmto skupinám. Súčasťou kontrolnej procedúry je aj vypracovanie alternatívnej hodnotiacej správy za dané obdobie. Experti teda očakávajú, že štát bude dôslednejšie uplatňovať politiku participácie občianskych organizácií na hodnotení dosiahnutých výsledkov.

Prejavom vyššej ústretovosti k MNO by bolo aj to, keby politici prizývali MNO k účasti na definovaní priorít a spôsobov ich napĺňania. Dobrým príkladom spolupráce je spoločný postup MŽP SR a organizácie Greenpeace pri príprave návrhu zákona o tzv. environmentálnych záťažoch.

Časť expertov očakáva, že vzhľadom na odhalenia korupcie najmä pri využívaní štrukturálnych fondov bude posilnený princíp partnerstva vo všetkých fázach programovania a implementácie. Nemalo by ísť len o samotnú účasť zástupcov MNO v monitorovacích výboroch a hodnotiacich komisiách, ale aj o priebežný monitoring a evaluáciu projektov nezávislými organizáciami.

Expertí vidia aj tieto možnosti posilnenia spolupráce štátu s neziskovým sektorom: mala by sa znížiť neefektívna byrokracia a informácie, ktoré vlastní štátne inštitúcie, by sa nemali vyžadovať od MNO; pri sledovaní efektivity by sa mal klásť dôraz na reálne dopady, a nie na formálne kritériá; štát by mal jasne deklarováť, že MNO vykonávajú niektoré činnosti

efektívnejšie ako štátne inštitúcie; v rétorike štátu by mal nastať posun od opakovaného poukazovania na „prešľapy“ neziskového sektora k priznaniu jeho nesporných prínosov.

Expertný odhad zo sociálnej oblasti hovorí o tom, že nasledujúce roky budú rozhodujúce pre nastavenie spravodlivých podmienok pre neziskových poskytovateľov sociálnych služieb, dlhodobej starostlivosti, sociálno-právnej ochrany detí a sociálnej kurately, ako aj služieb zamestnanosti pre znevýhodnené sociálne skupiny. Súčasnú nedôveru verejnej správy voči MNO by mohli pomôcť prekonať aj samotní občania, ktorí sa budú rozhodovať, od koho chcú službu prijímať. Na to však bude treba ich informovať, zainteresovať, prípadne tiež usmerniť, ako môžu služby MNO využívať.

Ďalší expert predpokladá, že partnerstvo so štátom možno očakávať v prípadoch, keď MNO poskytujú verejnej správe určitý typ služby, pričom upozorňuje na to, že v niektorých prípadoch to neznamená len „projektový“ typ spolupráce (MNO sa uchádza o verejné peniaze na definované aktivity), ale aj spoluprácu pri formulovaní priorit, okruhov záujmu (napríklad v oblasti oficiálnej rozvojovej pomoci).

Ozvali sa však aj skeptickejšie hlasy, podľa ktorých nedôjde v nasledujúcich rokoch k intenzívnejšej partnerskej spolupráci štátu a MNO, ale bude skôr pretrvávať konkurencia a duplicita niektorých služieb. Za týchto okolností by sa dal očakávať nástup MNO najmä v oblastiach, z ktorých sa bude verejná správa sťahovať.

Podľa expertov najrozhodujúcejším faktorom pre vývoj vzťahu štátu a občianskej spoločnosti bývajú parlamentné voľby. Vplyv volieb by mohol byť slabší za predpokladu, že by sa podarilo zásadne posilniť občiansky sektor a vytvoriť inštitucionálne záruky jeho nezávislého fungovania. Reprezentácia, ktorá nastúpila po voľbách v roku 2010, už takéto predsavzatie nestačí uskutočniť a ďalší vývoj bude závisieť od politického rozloženia síl v krajine po predčasných voľbách v marci 2012.

### 3.3. Odporúčania na skvalitnenie politiky štátu vo vzťahu k občianskej spoločnosti

#### A. Rozvíjanie systémových rámcov

1. Vhodným nástrojom sa podľa expertov môže ukázať zriadenie **funkcie Splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti**, ako aj vytvorenie **Rady vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť**. Názory expertov na rolu Úradu splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti sú rôzne. Mal by predovšetkým vytvárať systémové predpoklady na to, aby si verejná správa postupne osvojila **uplatňovanie princípu partnerstva s MNO** ako svojej pracovnej metódy, aby bola „priateľská“ voči verejnosti, aby verejná diskusia a verejné zvažovanie, t. j. deliberácia boli súčasťou rozhodovacích procesov. Mal by podporovať programy na tvorbu rozličných „verejností“, aké sa vytvárajú okolo rozličných tém; podnecovať záujem inštitúcií a občanov o dianie v meste či obci a iniciovať legislatívne iniciatívy, ktoré by rozširovali priestor na participáciu verejnosti na rozhodovaní na miestnej úrovni. Ďalšími rolami by malo monitorovanie vývoja občianskej spoločnosti; poukazovanie na význam aktivít a iniciatív občanov, navrhovanie opatrení a vytváranie prostredia pre rozvoj tretieho sektora, konfrontáciu názorov a výmenu skúseností. Splnomocnenec by ďalej posúvať informácie k verejnej správe a vplývať na ňu. Na to, aby riadenie funkcie Splnomocnenca nebolo považované za formalitu, musí táto pozícia dostať do ruky určitú moc a s tým spojené odborné a finančné zázemie.

2. Treba vytvoriť či sfunkčnit **poradné orgány**, do ktorých občianske organizácie či ich platformy delegujú svojich zástupcov. Zároveň treba zabezpečiť, aby táto dobrovoľnícka

činnosť bola aspoň v minimálnej miere pokrytá (úhrada cestovných prostriedkov, ušlej mzdy a pod. – teda nie taký postoj, že MNO „môžu byť rady, že tam presadzujú svoj názor“).

## **B. Rozvíjanie personálnych kapacít pre partnerstvo**

3. Aby sa občianska participácia naplňala v živote, treba okrem vytvorenia systémových rámcov na účasť občianskych organizácií **posilňovať aj motiváciu a zručnosti ľudí, ktorí budú viesť participatívne procesy** (účasť v poradných orgánoch, účasť na legislatívnych procesoch). Dobrým príkladom je zavedenie mediátorov alebo plošná zmena v proklientskom prístupe a rozvoji nových zručností na ÚPSVAR či daňových úradoch.

4. Experti upozornili na potrebu **dovzdelat' verejnú správu**, aby pristupovala k MNO ako k partnerom, „spoluhráčom“ či pomocníkom.

## **C. Zadefinovanie konkrétnej podoby partnerstva v jednotlivých rezortoch**

5. Treba vyjasniť, akú **podobu má mať partnerstvo medzi verejným a občianskym sektorom** v jednotlivých rezortoch a oblastiach pôsobenia. To znamená konkretizovať: a) v ktorých typoch činností má ísť o doplnkové služby MNO k službám, ktoré poskytuje štát; b) kde je vhodné, aby štát delegoval realizáciu služieb na MNO (prostredníctvom transparentných tendrov a verejných zákazok); c) kde je najvhodnejšie využívať MNO na otestovanie inovácií a pilotných projektov (pričom odskúšané úspešné programy potom štát realizuje v širšom meradle). Na tieto otázky zatiaľ nemajú jasný názor nielen decizori, ale ani samotné MNO. Preto by bolo treba urýchlene (za aktívnej účasti Splnomocnenca) iniciovať verejnú diskusiu, ktorá by mala vyústiť do odporúčaní na formovanie politík. (Takáto diskusia by mohla mať podobu verejného fóra; osvedčeným modelom bol projekt Národného konventu pred vstupom do EÚ.)

6. Podľa jedného z expertov by si mali **MNO najprv vydiskutovať tieto otázky medzi sebou**, a až potom sa púšťať do skvalitňovania verejných politík. Nedostatočná komunikácia a spolupráca medzi MNO totiž sťažuje dosiahnutie konsenzu v ich názoroch na spoluprácu so štátom.

7. Iný expertov je presvedčený, že MNO by nemali „márniť čas“ pokusmi o dialóg s vládou, ktorá je v zásade málo responzívna voči občianskym organizáciám a iniciatívam, ale mali by sa usilovať o skonsolidovanie čo najširšieho okruhu MNO, o vytvorenie platforiem na vnútrosektorový dialóg a o zvýšenie **potenciálu na politickú akcieschopnosť sektora** (ako tomu bolo za čias Grémia tretieho sektora). Ďalší experti však oponujú, že tým by sa občiansky sektor sám postavil do polohy toho, kto nechce s vládou spolupracovať, čo by bolo kontraproduktívne.

## **D. Odporúčania v oblasti financovania MNO**

8. Z hľadiska **financovania** experti uviedli ako kľúčovú potrebu navýšiť finančné zdroje pre MNO; zásadne zjednodušiť systém finančnej podpory; posilniť transparentnosť a férovosť pri prideľovaní zdrojov; prehodnotiť systém refundácií, ktorý má nepriaznivý vplyv na udržateľnosť mnohých MNO.

9. Experti odporúčajú **zjednodušenie administratívnych procesov v oblasti eurofondov a ostatných finančných mechanizmov**, ktoré „pretekajú“ cez konkrétne ministerstvá a úrad vlády. Namiesto zbytočného „papierovania“ a apriórnej nedôvery voči

MNO treba pristúpiť k monitorovaniu a objektívnemu hodnoteniu dosiahnutých výsledkov a efektívnosti práce MNO.

10. Štát by mal ďalej **vytvoriť dotačné schémy pre aktivity, ktoré doteraz neboli podporované**. Experti kriticky hodnotia skutočnosť, že pripravovaný **Zákon o dobrovoľníctve neráta s finančnými dotáciami na podporu dobrovoľníctva a aktívneho občianstva**. Vzhľadom na to, že na Slovensku sa viac ako 1,2 milióna ľudí sa zapája do dobrovoľníckych aktivít, čím prispievajú k tvorbe HDP, štát by mal prejavíť vyšší záujem o podporu aktívnych občanov a organizácií „Ak to tak bude, verím, že sa zvýši počet aktívnych občanov na viac ako 40 %, rovnako ako je to v krajinách západnej Európy, kde je štát významným partnerom dobrovoľníckych centier a organizácií,“ odhaduje príslušná expertka.

11. Štát by mal pravidelne sledovať **ekonomickú hodnotu dobrovoľníckej činnosti aktívnych občanov** prostredníctvom štatistických meraní. Experti upozorňujú na existenciu manuálu, ktorý môže Štatistickému úradu poslúžiť na to, aby každoročne meral počet aktívnych občanov a ekonomickú hodnotu, ktorú produkujú. Štatistický úrad už v roku 1966 prevzal metodiku schválenú OSN, ktorá merala dobrovoľníctvo (v hodinách i peniazoch). Treba vyjasniť, aký osud stihol tieto merania v neskoršom období.

12. Experti sa domnievajú, že štát by mal položiť väčší dôraz aj na **symbolické ocenenie pre aktívnych občanov, dobrovoľníkov a pre aktívne MNO**. Existujúce programy treba podľa nich prehodnotiť a zlepšiť.

## **E. Odporúčania v oblasti vzdelávania**

13. Zabezpečiť viac **globálneho i občianskeho vzdelávania** na stredných i vysokých školách. Je potrebné, aby sa aj slovenské MNO viac zapájali do diskusií na európskej úrovni a preberali časť zodpovednosti za budúci vývoj v širšom meradle, než je bežné dnes.

14. Ako súčasť občianskeho vzdelávania by bolo vhodné experimentálne odskúšať **dobrovoľnícku službu** s cieľom sprostredkovať mladým ľuďom širšiu občiansku skúsenosť, keď sa formujú ich občianske postoje. Ako možný model môže slúžiť koncept tzv. Community Service – polopovinného dobrovoľníctva pre deti a mládež.

15. Rozvíjať **programy podpory mladých lídrov** a posilňovania **občianskej odvahy**.

16. Zaviesť akreditovaný **vzdelávací program** v prostredí vysokých škôl zameraný na neziskový sektor, ktorý by dodával kvalitných ľudí na prácu v neziskovom prostredí. Umožniť získanie akademických certifikátov v oblasti vzdelávania v manažmente neziskových organizácií.

## **F. Potreba rozvíjať odborné výskumné zázemie**

17. Keďže na Slovensku je v porovnaní s okolitými krajinami nedostatočne rozvinutý výskum občianskej spoločnosti a MNO, treba posilniť túto bádateľskú oblasť. Je žiadúce, aby sa tejto tematike venovali tak akademické či univerzitné pracoviská, ako aj nezávislé think-tanky, ktoré ju poznajú takrečeno „zvnútra“. Rozvoj výskumu je predpokladom na to, aby štát a MNO mali v diskusiách pri tvorbe legislatívy, financovania MNO či iných strategických rozhodnutiach mali k dispozícii nielen dostatok kvalitných údajov, ale aj aby sa mohli oprieť fundované expertízy a podložené argumenty.

18. O systematický výskum občianskej spoločnosti a MNO by sa mala opierať aj tvorba **stratégie rozvoja a podpory občianskej spoločnosti** a koncipovanie konkrétnych programov jej naplňania.

## 4. TRETÍ OKRUH: EKONOMICKÉ ARGUMENTY V PROSPECH SPOLUPRÁCE

### 4.1. Hľadanie partnerského vzťahu

Samotné zadanie obsiahnuté v názve tejto kapitoly – „Ekonomické argumenty v prospech spolupráce a partnerstva medzi štátom a MNO“ – si vyžaduje kritické zhodnotenie z dvoch hľadísk, ktoré sú navzájom prepojené: 1) opodstatnenosti hľadania ekonomických argumentov a 2) hlbšieho rozlíšenia medzi partnerstvom a spoluprácou.

Ako upozornil jeden z expertov, argumentácia ekonomickou výhodnosťou vzťahu medzi štátom a mimovládny neziskovým sektorom môže byť irelevantná. Ak totiž vyznávame filozofiu, že demokratický štát potrebuje občiansku spoločnosť, potom je v jeho záujme, aby vytváral priaznivé podmienky pre jej rozvoj, a to bez ohľadu na ekonomický aspekt. V takom prípade ide o **otázku priority určitých hodnôt** (t.j. skôr o otázku politickú), prípadne tiež o **otázku miery**, do akej je **spolupráca medzi štátom a MNO vhodná a užitočná**, resp. aký typ a spôsob spolupráce je želateľný. Z tohto pohľadu by ekonomická argumentácia nemala byť vnímaná ako určujúca pre to, či štát má alebo nemá spolupracovať s MNO – mala by skôr pomáhať hľadať vhodné a zmysluplné rámce a spôsoby spolupráce.

**Druhou otázkou** je posúdenie obsahu pojmov „spolupráca“ a „partnerstvo“ v kontexte charakteru vzťahov štátu a MNO. Väčšina vzťahov medzi štátom a MNO má podobu väzby medzi donorm a prijímateľom, resp. objednávateľom a poskytovateľom určitých služieb. Nemá teda charakter partnerskej spolupráce (kde dvaja partneri spolupracujú na niečom spoločnom), ale má charakter asymetrického **outsourcingového vzťahu**, kde sa plnenie úloh zabezpečuje z externých zdrojov. Zadávatel' (donor, objednávateľ) definuje rozsah úloh a činností a poskytuje prijímateľovi (dodávateľovi, zhotoviteľovi) na ich realizáciu zdroje, kontroluje ich použitie a hodnotí výsledky. Môžu to byť taktiež zadania zamerané na rozšírenie (scaling-up) želateľnej praxe a riešení, ako aj zadania zamerané na testovanie nových prístupov.

Kvalitatívne iným typom vzťahu je koordinovaná spolupráca alebo paralelné pôsobenie na spoločnom probléme, kde obe strany zdieľajú zhodný cieľ a rešpektujú sa ako rovný s rovným. **Partnerský vzťah** teda predstavuje vyššiu kvalitu vzťahu než outsourcing. V doterajšej praxi sa tento typ vzťahu výrazne nepresadil – napriek častému používaniu pojmu partnerstvo v rôznych dokumentoch. Partnerský vzťah môže však v tomto kontexte znamenať aj **vytváranie priestoru pre pôsobenie MNO**, a nielen tradične vnímanú spoluprácu na konkrétnom projekte.

Pri rozvíjaní tohto typu vzťahu v budúcnosti stojí štát pred výzvou, ako odstrániť zaťaženie doterajších vzťahov asymetrickosťou vyplývajúcou z prevažujúcej praxe. Argumenty v prospech rozvoja partnerského vzťahu majú tak predovšetkým politický, nie ekonomický charakter. Zakladajú sa predovšetkým na vôli štátu rozvíjať takýto vzťah a opierajú sa o základné dokumenty štátu (Ústava SR) a o historickú skúsenosť s diktáturami rôzneho typu, na vzniku ktorých sa podieľal aj nedostatok občianskeho povedomia. Pokiaľ ide o MNO, tie stoja pri budovaní partnerského vzťahu so štátom pred výzvou posilniť svoje sebavedomie tak, aby naplnili obsah pojmu partnera (vrátane svojej materiálnej podstaty a ekonomickej sily, ktorá im v súčasnosti chýba a hendikepuje ich v tomto úsilí).

Možno si tiež položiť otázku, či je pre štát výhodné mať v spoločnosti aj MNO, resp. občianske iniciatívy, s ktorými z rôznych dôvodov nespupracuje. Ak ide o také, ktoré sa umiestňujú v rámci liberálnodemokratického zriadenia a neporušujú právny poriadok, potom bez ohľadu na ich hodnotové či ideové zameranie by štát mal umožniť ich pôsobenie (vrátane prístupu k informáciám, prístupu k spolurozhodovaniu a prístupu k spravodlivosti) a nebrániť



im, aby vo svojom financovaní využívali aj verejné zdroje. Výhoda vyplývajúca z pôsobenia týchto MNO nemá primárne materiálnu (v peniazoch vyčísliteľnú) hodnotu, ale môže spočívať v tom, že sa vďaka nim prehĺbuje rozmanitosť sociálnych interakcií, zvyšuje miera sa angažovanosti občanov do verejného života, znižuje sa úroveň napätia medzi štátom a rozličnými segmentmi spoločnosti (aj medzi samotnými týmito segmentmi navzájom), a tým sa stabilizuje celková spoločensko-politická situácia. Okrem toho pôsobenie týchto MNO zvyšuje znalosti o spoločenských procesoch a taktiež pomáha odhaľovať a riešiť problémy. Tým, že štát nebráni takýmto MNO uskutočňovať oponentúru svojich rozhodnutí a podľa možnosti ju aj zohľadňuje, posilňuje v konečnom dôsledku spoločenskú legitimitu svojej politiky.

#### **4.2. Ekonomické argumenty v prospech užšej spolupráce a partnerstva medzi štátom a MNO**

Experti sa zhodujú v tom, že MNO (niekedy aj vďaka zapájaniu dobrovoľníkov) môžu vo viacerých oblastiach dosahovať **vyššiu efektívnosť** ako štát alebo samospráva, resp. ponúkať lacnejšie riešenia.

Napríklad spolupráca medzi štátom a MNO v prípade **marginalizovaných rómskych komunit** by mohla znamenať vyšší efekt verejných politík, pretože sám štát na ich implementáciu nemá vybudovaný dostatočný aparát. Investície do lokálnych projektov, podpora malých MNO, podpora inštitúcií poskytujúcich sociálne služby, ale i testovanie nových prístupov k riešeniu problémov, s ktorými štát neúspešne zápasí, by znamenali návratnosť prostriedkov v podobe posilnenia ľudských kapacít a potenciálu regiónov, ktoré by sa s týmto problémom dokázali lepšie vyrovnávať.

V oblasti **životného prostredia** mimovládne organizácie a dobrovoľníci supľujú štát a samosprávu, keďže tie nemajú na riešenie mnohých úloh kapacity (napríklad pri ochrane biodiverzity). Takéto aktivity šetria štátu miliónové sumy a vytvárajú trvalé hodnoty. Podobne MNO dokážu adekvátnym a moderným spôsobom zabezpečiť environmentálne vzdelávanie obyvateľstva a environmentálnu výchovu (najmä na základných a stredných školách). Keďže skúsenosti ukazujú, že v niektorých prípadoch, najmä na miestnej úrovni, sú MNO schopné pružnejšie reagovať na potreby a požiadavky občanov ako štát a samospráva, je žiaduce podporovať, resp. vytvárať mechanizmy, ktoré by to umožňovali.

V oblasti **sociálnych služieb** je výhodnosť užšej spolupráce a partnerstva medzi štátom, resp. samosprávou a MNO evidentná. Pri súčasných podmienkach štát šetrí kapitálové prostriedky na výstavbu a vybavenie potrebných sociálnych zariadení, nefinancuje prípravu a vzdelávanie zamestnancov a vo väčšine prípadov nefinancuje ani rozbehovú fázu poskytovania služieb. Nefinancuje tiež opravy budov a zariadení, ani rozširovanie služieb. Podľa súčasných pravidiel dostávajú MNO iba finančný príspevok na prevádzku vypočítaný ako priemer nákladov verejných poskytovateľov tej istej služby. Podľa pripravovaného návrhu pre túto oblasť by všetci poskytovatelia mali dostávať finančný normatív na prevádzku. Zároveň platí, že ostatné vyššie vymenované náklady zostanú aj v budúcnosti priamym vkladom príslušnej neziskovej organizácie do systému. Osobitne výrazné je to v prípade tých sociálnych služieb, kde je nedostatok zariadení, ako aj kvalifikovaného personálu. Rovnaký princíp platí aj v zdravotníctve a školstve, kde však nie je taký dopyt po nových zariadeniach. V prípade MNO štát ušetrí kapitálové výdavky i výdavky na vzdelávanie zamestnancov a platí len samotné výkony.

Keďže existujú **dôležité spoločenské problémy, ktoré štát rieši neuspokojivo, nedostatočne či nesystémovo** (napríklad postavenie menšín a znevýhodnených skupín,

pretrvávajúce rodové nerovnosti, rôzne formy diskriminácie, sociálna integrácia migrantov a i.), bolo by žiaduce razantnejšie otvoriť priestor pre účasť MNO na ich riešení.

Experti zdôrazňujú, že MNO upozorňujú na riziká a problémy. **Kontrolná funkcia** organizácií občianskej spoločnosti môže prispievať k **tvorbe efektívnejších politík, k lepšiemu hospodáreniu štátu, ako aj k uplatňovaniu lepších investícií do rozvoja spoločnosti**. Preventívne opatrenia, ktoré v minulosti prijali vďaka MNO, ušetrili štátu a samosprávnym orgánom nevyčísliteľné sumy (napríklad bezpečnostné opatrenia pri výstavbe „rizikového“ priemyslu, energetických zariadení, produktovodov, zariadení a systému odpadového hospodárstva). MNO tiež dokázali presadiť alternatívne riešenia, ktoré zabránili štátu realizovať pôvodný, často niekoľkonásobne drahší zámer. Štát by mal garantovať, aby takého aktivity mohli pokračovať.

Experti pripomenuli aj **budovanie sociálneho kapitálu na pôde MNO**. Okrem toho, že MNO vykonávajú nejakú ekonomickú činnosť (robia niečo za odplatu), akumulujú tiež sociálny kapitál posilňujúci kohéziu spoločnosti (čo pre aktivity verejnej správy zvyčajne platí v oveľa menšej miere).

Viacero expertov vyzdvihuje ekonomickú dimenziu **dobrovoľníctva**. Spomedzi dobrovoľníkov je viac ako polovica (56 %) zapojených do aktivít mimovládnych organizácií. Zároveň však dobrovoľnícke centrá podporujú aj aktivity občanov pre samosprávu i pre štátnu správu. Keďže dobrovoľníci „ušetria“, resp. vytvárajú prácu bez nároku na odmenu pre všetky organizácie, je samozrejmé, že medzisektorová spolupráca môže mať aj ekonomický význam.

Hodnota dobrovoľníckej práce zatiaľ nie je zatiaľ presne vyčíslená. V nedávnom výskume dobrovoľníctva<sup>24</sup> sa meral počet hodín, ktoré dobrovoľníci za posledné 4 týždne venovali dobrovoľníckym aktivitám. Za ten čas sa do formálneho dobrovoľníctva zapojilo 19,5 % občanov, pričom v priemere odpracovali približne 10 hodín. Ak by sme chceli vyčísliť ekonomickú hodnotu ich práce za celý rok, pri priemernej mzde by vyšla hodnota 547 560 000 eur (18,03 x 5,2 eur/hod. x 877 500 dobrovoľníkov x 12 mesiacov).

Jednou z predností MNO je aj ich geografická distribúcia po celom území Slovenska: aj keď nie je úplne ideálna a rovnomerná, predsa im umožňuje oveľa **citlivejšie reagovať na regionálne či miestne potreby**, resp. na **situácie, ktoré si vyžadujú urgentný zásah**. Administratívne menej náročné procesy v rámci MNO dávajú priestor na rýchle a operatívne rozhodovanie, čo si štát nemôže do takej miery dovoliť vzhľadom na často náročné viacstupňové rozhodovanie.

#### 4.3. Prehľad relevantných argumentov v prípade outsourcingu a spolupráce

Ako sme už uviedli, existujú v zásade dve úrovne vzťahov medzi štátom a MNO, ktoré sú navzájom prepojené, avšak odlišujú sa svojím charakterom:

- 1) **outsourcing** služieb (prostredníctvom dotácií, spolufinancovania a pod.);
- 2) **spolupráca** (niekedy aj partnerská, niekedy len vytváranie priestoru pre pôsobenie) pri riešení spoločenských problémov (inovácie; tvorba ideí a verejných politík; spoluúčasť na rozhodovaní; kontrola efektivity vynakladania verejných zdrojov; kontrola výkonu verejnej správy a i.).

---

<sup>24</sup> Brozmanová Gregorová, A. – Matulayová, T. – Mračková, A. – Vavrinčíková, L. – Vlašičová, J.: *Dobrovoľníctvo na Slovensku – výskumné reflexie*. Centrum dobrovoľníctva, Banská Bystrica, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, C.A.R.D.O., Prešovské dobrovoľnícke centrum Prešovská univerzita 2011 (nepublikovaný materiál).

**V prospech delegovania služieb na MNO** existuje viacero ekonomických argumentov:

- a) **Pomer cena – kvalita služby.** Hlavným argumentom **na makroúrovni** je pomer ceny a kvality poskytovanej služby. Pokiaľ ju MNO ponúkajú v primeranej kvalite lacnejšie ako štát alebo komerčný sektor, štát by mal na to vytvárať podmienky. To platí najmä pre oblasti, kde rastie dopyt po samotnej dostupnosti služby (napr. sociálna oblasť), ako aj dopyt po vyššej kvalite služby (napr. vzdelávanie, zdravotníctvo). V iných situáciách môže byť pre štát prijateľné aj to, že prostredníctvom MNO sa poskytujú (pri nižšej cene) aj služby nižšej kvality – dôležité je, že sú pre ľudí dostupné a aj žiadané. Pre využitie tohto argumentu je však potrebné merať kvalitu poskytovaných služieb.
- b) **Jednoduchosť.** Outsourcing služieb je z hľadiska štátu jednoduchším riešením ako vytváranie vlastných inštitúcií, ktoré sú zaťažené väčšou byrokraciou. Tá je nielen finančne nákladnejšia, ale vytvára aj bariéry pre kvalitu služieb. (Osobitným problémom sú príležitosti pre korupčné praktiky uplatňované vo verejnom sektore.)
- c) **Ekonomická efektívnosť** služieb poskytovaných MNO sa dosahuje hlavne vtedy, keď sa do nákladov nezahŕňajú kapitálové náklady na zriadenie služby, ale len prevádzka služieb. V prostredí MNO je kontrola použitia nákladov zo strany súkromných donorov zvyčajne adresnejšia a priamejšia než v prostredí štátu, kde platiteľ nie je jasný a zodpovednosť za použitie zdrojov nie je konkrétna. Ako upozorňujú experti, v oblastiach, v ktorých pretrváva nedostatok služieb, je potreba zriaďovania nových zariadení a potreba kapitálových nákladov veľká (komerčné subjekty ju prenášajú na klientov v podobe vyšších poplatkov za služby). Aj v týchto prípadoch sú mnohé **MNO schopné nájsť iné zdroje** na prevádzku i na kapitálové výdavky (zbierky, donori, súkromný sektor); štát tak nemusí hradiť tieto výdavky, ale iba prevádzku. Významnou súčasťou tohto argumentu je aj hodnota dobrovoľníckej práce, ktorá prispieva k ekonomickej efektívnosti pôsobenia MNO. Odvrátenou stranou takéhoto šetrenia je, že podfinancované MNO nedokážu investovať do reprodukcie kapitálu, technológií a rozvoja, čo z dlhodobejšieho hľadiska môže negatívne vplyvať na kvalitu poskytovaných služieb.
- d) **Motivácia manažmentu.** Ďalším ekonomickým argumentom **na mikroúrovni** v prospech outsourcingu je motivácia manažmentu MNO (vedomie poslania, oddanosť a obetavosť manažmentu, dobrovoľníci). V neziskových organizáciách pracujú ľudia so zaujatím a záujmom o vec, pre ktorých finančná motivácia nie je jedinou, často ani hlavnou. Tento typ motivácie je v štátnom či komerčnom prostredí ťažko dosiahnuteľný a má pozitívny vplyv na kvalitu služieb MNO aj pri zachovaní ich nižšej ceny.
- e) **Pestrosť prístupov a služieb, uspokojovanie dopytu.** MNO pôsobiace v tejto oblasti zvyšujú pestrosť poskytovaných služieb; existujú z vlastnej vôle, pretože reagujú na aktuálne problémy. Keďže záujmom štátu je uspokojovať potreby občanov, podpora MNO formou outsourcingu služieb či poskytovania dotácií prispieva k tomuto cieľu. MNO sú schopné a ochotné riešiť problémy citlivo, so zreteľom na klienta alebo iného adresáta služieb. Rovnako však riešia také problémy, ktoré štát nevie alebo z rôznych dôvodov nechce riešiť – napríklad uplatňujú nízkoprahový prístup.

Pre budúcnosť bude vhodné verifikovať ekonomickú výhodnosť outsourcingu ďalšími empirickými štúdiami.

Pre druhú rovinu vzťahu, **t.j. pre rozhodovanie o tom, či štát má alebo nemá vstupovať do spolupráce s MNO na riešení spoločenských problémov, resp. vytvárať slobodný**

**priestor pre pôsobenie MNO**, nie sú ekonomické faktory jedinými argumentmi, keďže tento typ vzťahu je definovaný aj hodnotovo a politicky. **Pre budúcnosť však bude dôležité brať do úvahy aj ekonomické argumenty**, pričom niektoré z nich sú evidentné:

- a) **Zvyšovanie konkurencieschopnosti v oblasti tvorby ideí a verejných politík.** MNO (spolu s pracoviskami akademickej sféry i podnikateľského prostredia) vytvárajú alternatívne návrhy verejných politík, poskytujú kritické posúdenie existujúcich politík štátu. Prispievajú ku skvalitneniu ideí vo verejnom priestore, umožňujú kvalifikovanejšiu verejnú rozpravu. Prichádzajú s ideami, konceptmi, návrhmi na stratégie, z ktorých si politici môžu vybrať. Výsledkom teda býva väčšia produkcia kvalitnejších ideí a projektov. Pritom motivácia expertov z prostredia MNO je iná ako motivácia politikov, keďže nie sú závislí od voličských hlasov ani popularity a nemusia svoje návrhy obhajovať pred verejnou mienkou, len v meritórnej diskusii. Preto je pre štát užitočná existencia think-tankov a organizácií, ktoré sa venujú tvorbám a analýzám verejných politík.
- b) Z dostupných údajov možno predbežne usudzovať, že niektoré z reformných opatrení, ktorých koncepcné základy sa pripravovali v mimovládnom think-tankovom prostredí (napríklad reforma verejnej správy, eventuálne aj iné reformy), priniesli **celospoločenský efekt vrátane vyčísliteľného materiálneho prínosu**. Bolo by žiaduce, aby štát vynaložil potrebné prostriedky na sumarizáciu dostupných faktov, ako aj na výskumné sondy overujúce ekonomický dopad kľúčových reformných krokov.
- c) **Kontrola efektivity vynakladania verejných zdrojov a výkonu verejnej správy** (watchdogové aktivity). Ekonomický prínos takýchto aktivít spočíva predovšetkým vo vytváraní tlaku na odstraňovanie neefektívnosti či priamo korupčných praktík v systémoch verejného financovania. Štát šetrí tým, že ho mimovládne organizácie a pod vplyvom ich zistení aj verejná mienka tlačia do efektívnejšieho fungovania.
- d) **Testovanie inovácií a pilotné overovanie riešení** pred ich masívnejším rozšírením (scaling-up). Testovanie riešení v sociálnej oblasti (napr. komunitné centrá) je nevyhnutné pre aplikáciu systémových a celoplošných riešení. MNO, ktoré spontánne vznikajú a pôsobia v rôznych prostrediach, predstavujú pre štát často akési „sondy“ v reálnom prostredí, ktoré overujú niektoré postupy a získavajú včasnú spätnú väzbu.

V duchu **analýzy nákladov a prínosov** (cost-benefit analysis) sa v ekonomickej argumentácii v prospech partnerského vzťahu predpokladá, že očakávané, resp. dosiahnuté prínosy prevyšujú príslušné náklady. Práve vyčísl'ovanie týchto prínosov je však náročné. Nie je totiž také zložité pomenovať konkrétne zmeny v politikách či legislatíve, ktoré nastali aj ako dôsledok činnosti MNO. Komplikovanejšie je vyčísl'ovanie týchto prínosov, obzvlášť v prípadoch, kedy sa tento typ analýzy aplikuje na úrovni organizácie (a nie projektu). Náklady možno pomenovať a vyčísl'it' o niečo jednoduchšie, je však potrebné vziať do úvahy všetky náklady, t.j. priame aj nepriame.<sup>25</sup>

Na Slovensku absentuje širšia empirická báza, o ktorú by sa dalo oprieť pri analýze nákladov a prínosov. Experti preto odporúčajú, aby štát vo vlastnom záujme takéto výskumy (vrátane kvalitatívnych sond) umožňoval a financoval – ide totiž o rozhodovanie o verejných zdrojoch. Miera vplyvu MNO na tvorbu verejných politík i na spoločnosť ako celok je výskumnou témou, s ktorou zápasia vedci skúmajúci tieto inštitúcie v globálnom meradle. Keďže

---

<sup>25</sup> Salner, A: *Náklady a prínosy mimovládnych organizácií na Slovensku*. In: Strečanský, B. (ed.): *Kvadratura kruhu alebo otázka spôsobu? K niektorým otázkam verejných zdrojov v podpore občianskeho hlasu vo verejnej politike na Slovensku 1995 – 2007*. Banská Bystrica, Ekopolis 2008, s. 13-25.

Slovensko má za sebou pozoruhodnú históriu vplyvných MNO, resp. aliancií analytických a aktivistických MNO ako spolutvorcov verejných politík, bolo by žiaduce venovať tejto téme patričnú pozornosť i náležité zdroje.

#### 4.4. Problémy ekonomického charakteru sprevádzajúce spoluprácu a partnerstvo

Ako argument proti spolupráci štátu a MNO sa niekedy uvádza riziko **duplicity**, nárastu **nemotivujúcej konkurencie**. V prípade nedostatočne definovaných potrieb či priorit môžu hroziť „projekty pre projekty“, čo by znamenalo neefektívne vynakladanie verejných financií.

Osobitným problémom je oslabená dôvera voči niektorým mimovládny organizáciám, špecificky voči tým, ktoré pôsobili v sociálnej oblasti, ale čiastočne aj v školstve a zdravotníctve, kde nebolo zo zákona možné poskytovať služby za účelom dosahovania zisku. Vychádzalo sa z chybného predpokladu, že bez ohľadu na výšku príjmu a majetku majú všetci príjemcovia služby platiť rovnakú úhradu (resp. neplatiť vôbec). Keďže sociálne služby sú stále nedostatkové a ľudia s vyššími príjmami boli ochotní za služby zaplatiť viac, ako požadovali zariadenia zriadené verejnou správou, stali sa predmetom záujmu podnikateľov. Vzhľadom na znenie zákona si podnikatelia nemohli zvoliť primeranú právnu formu obchodnej spoločnosti, a preto zriaďovali neziskové organizácie, rovnako ako ich zriaďovali obce a občianski aktivisti. Neziskové organizácie zriadené podnikateľmi však do úhrad pre klientov započítavajú aj splátky na kapitálové výdavky a vybavenie objektu.

Zákon o neziskových organizáciách nereagoval na tieto nové skutočnosti. Dôsledkom je, že niektoré organizácie, ktoré sa formálne deklarujú ako MNO, už nemali takú jasnú identitu a zreteľné poslanie, a mohli vzbudzovať nedôveru. Pre budúcnosť bude potrebné tieto záležitosti vyjasniť.

Viaceri experti sa vyjadrili k oblasti financovania. Financovanie neziskových organizácií zo **súkromných zdrojov** je založené na dôvere darcov a väčšinou aj na priebežnom informovaní o napredovaní projektu či organizácie. Financovanie z **verejných zdrojov** je založené najmä na kontrole účtovníctva a relevantnej dokumentácie. Oba typy podpory sa väčšinou viažu na konkrétne projekty. V neziskovom sektore občas vznikne podozrenie o **dvojitom vykazovaní tých istých výdavkov** v záujme použitia zvyšných prostriedkov na grantom nepokryté výdavky organizácie. Tieto skutočnosti sa zatiaľ nestali predmetom systematickej diskusie vnútri mimovládneho sektora, ani v externom prostredí – hoci rozprava o pravidlách a procesoch kontroly vnútri sektora by bola žiaduca. Dôveryhodnosti a transparentnosti mimovládneho sektora pomáhajú nadácie, ktoré sú zo zákona povinné prejsť každoročným nezávislým auditom. Užitočný je aj vnútorný tlak, resp. motivovanie MNO k tomu, aby prekladali verejnosti dobre zdokumentovateľné a pravidelné správy o svojej činnosti.

Problematická môže byť aj previazanosť niektorých MNO s verejným financovaním, ktorá sa prehlbuje o to viac, o čo menej sa MNO darí dosahovať multizdrojové financovanie – hlavne v oblasti sociálnej. MNO často poskytujú štátu, resp. verejnému sektoru (keďže okrem štátu v oblasti sociálnych služieb aktívne pôsobia aj samosprávy a VÚC) služby a zároveň sú príjemcami jeho dotačnej podpory.

Bez jasnej odpovede zatiaľ ostáva položená otázka, ako asignácia 2 % z dane z príjmov zmenila charakter **firemnej filantropie a spoločenskej zodpovednosti firiem**. Najziskovejšie podnikateľské subjekty si založili vlastné firemné nadácie a vykonávajú nadačnú činnosť. Na to, aby sa táto nedopovedaná diskusia uzavrela, chýba kvalifikované porovnanie výkonov a výdavkov skupiny firemných nadácií a skupiny iných (relatívne nezávislých) nadácií. Pritom je potrebné skúmať aj to, ako je nadácia „zviazaná“ s firmou a či neslúži väčšmi na prezentáciu značky než na konanie dobra, resp. či sa za „konaním dobra“ neskrýva niečo iné.

#### 4.5. Prioritné regulatívne opatrenia v oblasti ekonomiky v horizonte 5 rokov

##### A. Opatrenia v oblasti zmeny legislatívy

1. Treba upraviť **legislatívu v oblasti bankovníctva**, ktorá by smerovala k vytvoreniu prostredia priaznivého pre individuálny fundraising. Ako upozornil jeden z expertov, v Českej republike má eBanka čosi ako „transparentný účet“ – takže donor vidí, čo sa s účtom robí a kam sa peniaze transferujú, čo by mohlo byť podľa neho „dobrým nápadom pre MNO“.

3. Je potrebné metodicky **upraviť režim DPH** pre právnické osoby nezriadené za účelom podnikania, konkrétne **pre neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby a pre nadácie**. V súčasnej praxi komplikujú týmto subjektom činnosť viaceré nejasnosti.

##### B. Opatrenia v oblasti financovania MNO

4. Dlhodobým diskutovaným, stále však nerealizovaným opatrením je vytvorenie **špeciálneho finančného zdroja zo štátnych prostriedkov**, ktorý by podporoval rozvoj a udržateľnosť MNO, ich infraštruktúru a ich vzájomnú spoluprácu, prípadne vytváranie priestoru na tvorbu konkrétnych partnerstiev so štátom a jeho inštitúciami. Hoci v rokoch 2007-2011 sa z prostriedkov Európskeho sociálneho fondu cca 150-200 mil. Sk vložilo do projektov zameraných na vzdelávanie zamestnancov MNO v rámci opatrení operačného programu Zamestnanosť a sociálna inklúzia manažovaného Sociálnou implementačnou agentúrou, problémy v tejto oblasti sa tým nevyriešili.

Ako ukazujú ďalšie výskumné zdroje, v tomto smere existujú pozoruhodné skúsenosti zo zahraničia.<sup>26</sup> V kontexte blízkeho zahraničia sa dajú identifikovať sú tri rozdielne prístupy, ako jednotlivé štáty riešia problematiku priamej podpory pre občiansku spoločnosť:

- Kapitálová podpora nadácií z výnosov z privatizácie, ktoré následne podporujú občiansky sektor z výnosov z kapitálu (model Nadačného investičného fondu v Českej Republike)
- Zriadenie novej právnickej osoby – verejnoprávnej nadácie nastavenej na financovanie zo štátneho rozpočtu alebo z výnosov z lotérií alebo z fondu na základe špeciálneho zákona (Národná nadácia pre rozvoj občianskej spoločnosti v Chorvátsku, Národný občiansky fond v Maďarsku)
- Vytvorenie programu podpory s časovým ohraničením (Fond občianskych iniciatív v Poľsku).

Bližší opis týchto prístupov obsahuje **Príloha 6**.

Existujú aj ďalšie **možnosti podpory MNO z verejných zdrojov**, ako vyčlenenie časti výnosov z lotérií; výnosy z privatizácie; neplánované príjmy štátneho rozpočtu (t.j. napríklad nealokovaná daňová asignácia právnických a fyzických osôb); časť daňovej asignácie právnických osôb (podrobnejšie o tom hovoríme v **Prílohe 7**).

---

<sup>26</sup> Strečanský, B.: *Skúsenosti Českej republiky, Maďarska, Poľska a Chorvátska s používaním verejných zdrojov pre priamu podporu MNO*. In: Strečanský, B. (ed.): *Kvadratura kruhu alebo otázka spôsobu? K niektorým otázkam verejných zdrojov v podpore občianskeho hlasu vo verejnej politike na Slovensku 1995 – 2007*. Banská Bystrica, Ekopolis 2008.

5. Štát by mal urýchlene pristúpiť k modifikácii fungovania podporných finančných mechanizmov (eurofondy a ostatné alternatívne fondy a finančné mechanizmy). V oblasti **európskych fondov a grantov kofinancovaných štátom** je chronickým problémom **prehnaná byrokracia, korupcia, zaťažujúci až likvidačný refundačný systém** a skryté či otvorené **politické zasahovanie do ich rozdeľovania a riadenia**. Celý problém je potrebné dôkladne preskúmať a na základe zistených skutočností systém nastaviť nanovo.

6. Treba upraviť **daňovú a odvodovú politiku**, ktorá by mala vytvárať podmienky na lepšie financovanie lokálnych aktivít. Malo by sa vytvoriť vhodné daňové prostredie a vzniknúť nové stimulačné nástroje pre podnikateľské subjekty i jednotlivcov, ktoré by motivovali k podpore mimovládneho sektora. Experti netvrdia, že podnikatelia či jednotlivci majú podporovať všetky MNO paušálne len preto, že sú to „neziskovky“; MNO by mali „presviedčať“ podnikateľov svojimi výsledkami a získavať od nich podporu na kvalitnú a užitočnú prácu.

7. Mala by sa znovu otvoriť diskusia o **verejnej prospešnosti jednotlivých skupín MNO a o diferencovaných systémoch ich podpory** od štátu i súkromných darcov či podporovateľov. Veľkou pomocou by bolo zavedenie zvýhodnenej **charitatívnej poštovej tarify** pre MNO a nadácie (čo je bežné vo viacerých rozvinutých krajinách).

8. Dotačnú politiku a prax treba prehodnotiť tak, aby sa dotácie poskytovali na otázky celoštátneho významu a neriešili sa partikulárne jednotlivosti lokálneho významu. Treba dbať na to, aby dotácie boli previazané s politikami štátu, ale zároveň aby vytvárali priestor na pôsobenie MNO vo svojej inováčnej a experimentátorskej role v daných oblastiach.

9. Je potrebné **prehodnotiť súčasnú úpravu 2 % z dane právnických osôb**, schválenú predchádzajúcou vládou a usilovať sa o zvýšenie transparentnosti mechanizmu 2 %. Podľa niektorých expertov by sa zároveň mal zachovať systém asignácie 2 % od individuálnych darcov.

Medzi alternatívne návrhy, ktoré sa objavili v diskusiách s expertmi na tému úpravy 2% z dane, patria:

- A. Zastavenie poklesu asignácie v prípade právnických osôb na súčasnej úrovni z dôvodu neexistencie iných motivačných nástrojov pre darcovstvo právnických (i fyzických) osôb.
- B. Využitie neasignovanej časti dane, ktorá ostáva v rezervách ŠR, nasledovnými variantmi:
  - a) **Druhé kolo.** Poukázanie tejto časti existujúcim príjemcom v danom roku na základe kľúča viazaného na počet asignovateľov, t.j. tí príjemcovia, ktorí získavajú príspevky z asignácie od väčšieho počtu poukazovateľov, by získali z neasignovaného objemu väčší podiel než napríklad tí, čo získavajú asignáciu len od jedného poukazovateľa (možný vzorec: Neasignovaný objem/počet všetkých poukazovateľov-daňovníkov, ktorí využili asignačný mechanizmus = suma v € na 1 poukazovateľa). V druhom kroku by sa identifikoval počet poukazovateľov pre každého príjemcu a tento by sa vynásobil zistenou sumou na 1 poukazovateľa. Výsledok by sa zaslal na účet konkrétneho príjemcu. Takto prerozdelená suma nepoukazanej asignácie by zvýhodňovala tých, čo majú kontakty s verejnosťou a dá sa predpokladať, že majú aj jej podporu.
  - b) **Regranting cez nezávislé nadácie** . Rozčlenenie asignácie právnických osôb na dve rovnaké časti, pričom jedno percento dane z príjmu by bolo poukazované v dnešnom režime a druhé percento by bolo poukazované len nadáciám, ktoré by

museli preukázať svoju nepreviazanosť s firemným sektorom a administratívne schopnosti na prerozdelenie. Nadácie by následne druhé percento prerozdělili v otvorených grantových programoch na účely, ktoré stanovuje zákon.

- c) **Kapitalizácia.** Rozčlenenie asignácie právnických osôb na dve rovnaké časti, pričom 1% by bolo poukazované v dnešnom režime a druhé percento by bolo poukazované do nadačných imaní len tým nadáciám, ktoré by preukázali svoju nepreviazanosť s firemným sektorom a administratívne schopnosti na prerozdelenie a spravovanie majetku. Nadácie by následne výnosy z takto získaných prostriedkov každoročne prerozdělili v otvorených grantových programoch na účely, ktoré stanovuje zákon. Dochádzalo by tak k majetkovému posilňovaniu nezávislých nadácií.
- d) Vytvorenie možnosti pre **neanonymné poukazovanie 2% z dane.** Išlo by o vytvorenie dobrovoľného opt-in mechanizmu na daňových tlačivách na identifikáciu poukazovateľa pre príjemcov daňovej asignácie s cieľom vytvoriť predpoklad pre ďalší rozvoj vzťahov s poukazovateľom. Súčasná anonymnosť neprispieva k rozširovaniu darcovstva, hoci by to malo byť jedným z cieľov daňovej asignácie.

10. Ďalšou prioritou y malo byť nájdenie ekonomického modelu na **finančnú podporu watchdogových, ľudskoprávných, advokačných aktivít, ako aj na podporu** analytických centier a think-tankov, nielen na celoštátnej, ale aj na regionálnej úrovni.

Na upresnenie pripomeňme, že aktivity v oblasti kontroly moci, sociálnej inovácie, advokácie, analýzy a tvorby verejných politík predstavujú cca 1% z celkového neziskového prostredia (z hľadiska príjmov, zamestnanosti a pod.) a realizuje ich 150 až 200 mimovládnych organizácií. Svojím vplyvom na verejný život sú však nezanedbateľnými aktérmi, ktorí majú širší dosah na reformy, demokratizáciu, sociálne inovácie a kvalitu spravovania našej spoločnosti. Počas uplynulých rokov pomohli Slovensku v demokratizácii, v proreformnom smerovaní, v zlepšenom spravovaní spoločnosti, ako aj zavádzaním viacerých sociálnych inovácií. Štát by mal na ich udržateľnosť pamätať aj preto, lebo budúca konkurencieschopnosť Slovenska závisí od schopnosti domáceho prostredia orientovať sa na znalostnú ekonomiku spojenú so schopnosťou vytvárať inovácie, s pokračovaním reforiem, s istým štandardom spravovania verejnej sféry, s nižšou mierou korupčnosti a pod. Nezanedbateľným faktorom je proces demokratizácie a účasti občanov na rozhodovaní. K dosahovaniu týchto cieľov môžu prispievať aj aktivity spomínaných MNO.

11. Je nevyhnutné zlepšiť dotačné mechanizmy štátu zamerané na **rozvoj dobrovoľníctva**, konkrétne na podporu nákladov súvisiacich s dobrovoľníctvom (koordinácia dobrovoľníkov, ich vzdelávanie a príprava, starostlivosť o nich; podpora dobrovoľníckych center, ktoré propagujú dobrovoľníctvo, oceňujú dobrovoľníkov, realizujú výskumy, rozvíjajú medzisektorové partnerstvá a vzdelávajú a pripravujú organizácie na kvalitný manažment dobrovoľníkov).

### **C. Systémové opatrenia**

10. Experti odporúčajú zaviesť systém **environmentálneho verejného obstarávania v rámci štátnej správy a samosprávy.** Treba nastaviť podmienky financovania environmentálnych MNO z Environmentálneho fondu tak, aby dotačné programy boli prístupnejšie pre MNO, aby sa znížila byrokratická záťaž a odstránili sa obmedzenia, ktoré nereflektujú status, prácu a možnosti MNO. Dnešné nastavenie dotačných programov je dizajnované skôr pre potreby štátnych alebo priamo štátom podporovaných organizácií.



11. Je potrebné vyriešiť otázku „**ceny za službu**“ v rámci klauzuly o „nekalej“ konkurencii voči podnikateľom. Takisto sa bude treba zaoberať otázkou možného zisku aj pri sociálnom podnikaní. **Tieto témy sa netýkajú len sociálnych MNO, ale celého neziskového sektora** a úzko súvisia aj s pravidlami štrukturálnych fondov v súčasnom aj budúcom programovom období (otázka definície štátnej pomoci).

12. V oblasti poskytovania dotácií je potrebné intenzívnejšie zvážiť možnosti **outsourcovania implementácie dotačných schém jednotlivých rezortov alebo programov zameraných na rozvoj MNO z prostriedkov EÚ existujúcimi nadáciami**, ktoré sa špecializujú na poskytovanie finančných príspevkov v relevantných oblastiach.

# PRÍLOHY

## PRÍLOHA 1

### Metodológia použitá v štúdiu

V súlade s požiadavkou zadávateľa bola štúdia spracovaná jednak na základe existujúcich dát o stave občianskej spoločnosti, participácie a dobrovoľníctva, jednak prostredníctvom osobitného zberu informácií s využitím hĺbkových rozhovorov s expertmi na ekonomické ukazovatele spolupráce a partnerstva medzi štátom a MNO a tiež pomocou postupov prístupu tzv. delfskej metódy.

Delfská metóda (alebo tiež metóda Delphi) je založená na zisťovaní názorov panelu expertov, ktoré spravidla prebieha v niekoľkých kolách. Nezávislosť pohľadu expertov sa dosahuje vďaka anonymite a spätnej väzbe v prvých kolách výmeny názorov zúčastnených expertov. Spravidla ide o 10 až 30 expertov, ktorí nediskutujú priamo tvárou v tvár, ale prostredníctvom mailovej komunikácie na diaľku. Silnou stránkou metódy je schopnosť preskúmať zvolenú otázku bez emócií a nezávisle – bez ovplyvnenia osobnými väzbami expertov. Slabšou stránkou metódy je časová náročnosť a schopnosť vyrovnáť sa s extrémnejšími názormi jednotlivých expertov. Aj táto nevýhoda však nemusí byť blokujúca, ak od metódy neočakávame plne konsenzuálny výstup a rešpektujeme pravdepodobnosť možného výskytu viacerých scenárov (Nekolová, 2006<sup>1</sup>).

V našom prípade bolo vybraných 15 expertov v problematike. Spravidla šlo o výrazných lídrov či líderky tretieho sektora, praktikov s mnohoročnou praxou, odborníkov, ktorí v tejto oblasti publikujú analytické štúdie, expertov, ktorí rozumejú fungovaniu verejnej správy a sú nezávislí. Výber vypracovali výskumníci konzorcia po konzultácii s ďalšími odborníkmi na základe odhadu miery kompetencie, ako aj snahy o rôznorodosť v rezortnej expertíze (máme na mysli rôznorodosť vekovú, funkčnú, teritoriálnu, s dôrazom aj na zastúpenie mainstreamu ako aj menšín a menšinovej problematiky v expertnej skupine).<sup>2</sup>

Z 15 oslovených expertov a expertiek 12 bolo v tom čase na Slovensku a súhlasilo s účasťou v tomto výskume. Ich zoznam s krátkymi charakteristikami je uvedený v prílohe č.1. Ich práca bude honorovaná.

V prvej fáze dostali vybraní experti a expertky začiatkom septembra 2011 zoznam otázok (v prílohe č. 2) na ktoré mali do 12. septembra 2012 písomne v rozsahu 4 – 8 strán odpovedať. Po zosumarizovaní odpovedí, odstránení duplicitných myšlienok a miernom štylistickom zjednotení textu dostali experti 22. septembra skompletizovaný anonymný sumár odpovedí, na základe ktorého mali spresniť, doplniť a znovu poslať svoje odpovede.

Inštrukcia pre expertov obsahovala nasledujúce pokyny:

*Prosíme, postupujte takto:*

*I/ Ak vás nejaká časť textu inšpirovala k novej myšlienke či spresneniu trendu a myslíte si, že je to natoľko závažné, že to treba dodať, spresniť – prosím zapíšte tieto*

---

<sup>1</sup> Nekolová, M.: Metóda Delphi. In: Potůček, Martin (ed.): *Manuál prognostických metod*. Praha, Sociologické nakladatelství 2006, s. 142 – 149.

<sup>2</sup> Pravda, vzhľadom na charakter použitej metódy nebolo možné splniť požiadavku rôznorodosti v úplnej miere – v zmysle zastúpenia všetkých tematických orientácií (napríklad problematiky rodovej rovnosti, postavenia ľudí s zdravotným postihnutím, problematiky sexuálnych menšín a i.). Tam, kde to bolo žiaduce, členovia konzorcia doplnili chýbajúce pohľady svojimi komentármi a poznatkami.

*slová, vetu či odstavec priamo do textu (vyjadrujete sa k celému textu, nielen k svojim častiam).*

*2/ Ak narazíte na myšlienku, s ktorou výrazne nesúhlasíte, prosíme, aby ste vyznačili,, že sa má vynechať alebo upraviť a doplňte vetu či odstavec, v ktorom priamo do textu uvediete argumenty, prečo to vidíte inak.*

*3/ Ak vidíte formuláciu, ktorá je nejasná či nepresná, spresnite ju. Ak vám nedáva zmysel, vyznačte v poznámke priamo v texte, že vám to nedáva zmysel a požadujete, aby sa to preformulovalo, resp. vyjasnilo či vyargumentovalo.*

*5/ Prosíme, nedávajte do textu alebo poznámok otázky, vložte priamo vašu navrhovanú formuláciu alebo návrh vypustenia časti textu.*

*4/ Ak nevidíte potrebu zmeny textu v nejakej kapitole, je to tiež v poriadku, pošlite nám text naspäť bezo zmien.*

Toto korigovanie textu expertmi na základe uvedených pravidiel sa zopakovalo dvakrát (po doručení textu 22. septembra a 28. septembra). Okrem odpovedí na predložené otázky experti spontánne doplnili aj opis možných scenárov vývoja občianskej spoločnosti na Slovensku, ktorý si potom navzájom korigovali a obohacovali.

Časový rámec na zostavenie štúdie bol mimoriadne krátky. Jeden z expertov nemohol odpovedať písomne, a preto sme v jeho prípade výnimočne urobili záznam jeho telefonických odpovedí na predložené otázky, ktoré sme prepísali a vložili do spoločného textu. V druhom a treťom kole už aj tento expert zapisoval svoje korekcie priamo do spoločného textu.

S výsledným textom sa väčšina expertov a expertiek do veľkej miery zhoduje. V prípade výraznejších názorových rozdielov aj po opakovanej korekcii textu sú rozdielne pohľady uvedené ako možné alternatívy. V konečnom texte neuvádzame, kto bol prvým autorom jednotlivých tvrdení a odporúčaní v texte. Pokiaľ nie je uvedené inak, s výrokmi a hodnoteniami sa stotožnili aj ostatní experti a expertky. S výnimkou jednej osoby nikto z expertného panelu nemal problém s uvedením svojho mena ako zdroja pre podklady do správy.

O zodpovedanie otázok obsiahnutých v treťom problémovom okruhu delfskej ankety (Ekonomické argumenty v prospech a neprospech užšej spolupráce a partnerstva medzi štátom a MNO) sme požiadali aj ďalších štyroch ekonomických expertov. Ich názory boli získané prostredníctvom individuálnych pološtandardizovaných rozhovorov a ich pohľad na skúmanú problematiku sme zakomponovali do príslušnej časti štúdie.

## PRÍLOHA 2

### Otázky položené členom expertného panela pre delfskú metódu

*Cieľom štúdie je pomenovať trendy, ktoré ovplyvňujú rozvoj občianskej spoločnosti (s dôrazom na pôsobenie mimovládnych neziskových organizácií a možnú spoluprácu občianskych organizácií a iniciatív a štátu najmä v nasledujúcich aspektoch:*

- **Trendy a faktory v aktívnom občianstve a občianskej participácii**
- **politiky štátu** vo vzťahu k mimovládnym neziskovým organizáciám a možnosti podpory **aktívneho občianstva zo strany štátu**
- **ekonomické argumenty** v prospech užšej spolupráce a partnerstva medzi štátom a MNO

*Očakávame od Vás stručnú odpoveď (zhruba v rozsahu 1 až 2 strany) na každý z týchto troch okruhov otázok. (Otázky sú uvedené v závere tohto mailu, ako aj samostatne v prílohe). Pokiaľ sa neviete vyjadriť k niektorému okruhu, prosíme Vás o odpoveď na ostatné okruhy. Očakávame, že sa vyjadríte aj k celkovému smerovaniu v oblasti, o ktorej máte viac informácií (napr. sociálna oblasť, environmentálna problematika, regionálny rozvoj a podobne). Pokiaľ je v niektorých otázkach ťažko odhadnúť pravdepodobný vývoj, uvítame aj náčrt Vašej predstavy o dvoch či viacerých alternatívnych scenároch budúceho vývoja. Uvažujte prosím v časovej perspektíve nastávajúcich 5 rokov, pre obdobie rokov 2012 – 2017.*

*V najbližších dňoch Vás telefonicky skontaktujeme, aby sme zistili, či nám môžete v tejto štúdii pomôcť. Veríme, že áno a ďakujeme vopred za ochotu.*

### Okruhy otázok

#### 1. okruh: **Aktívne občianstvo a participácia:**

- V ktorých oblastiach/témach narastá aktivita občanov a prečo? V ktorých oblastiach/témach naopak klesá a prečo)?
- Aký vývoj v aktivite občanov (v aktivite MNO a občianskych iniciatív) možno očakávať v nastávajúcom období?
- Aký vývoj občianskej spoločnosti podľa Vás možno predpokladať (v kontexte súčasných verejných politík na Slovensku, politík EÚ, postoja podnikateľského sektora k občianskej spoločnosti)?
- Ktoré činnosti občianskych organizácií a aktivity tretieho sektora (kontrolná funkcia, advokačná funkcia, mienkotvorná funkcia, socializačná funkcia, poskytovanie služieb, inovácie atď.) sa budú naďalej rozvíjať a úspešne uplatňovať a ktoré asi budú naopak ustupovať do pozadia? Z akých príčin sa tak deje?
- Aké sú Vaše odporúčania na opatrenia, ktoré by mohli viesť k zvýšeniu aktivity občanov a k posilneniu ich vplyvu na riešenie spoločenských problémov?

#### 2. okruh: **Politiky štátu vo vzťahu k občianskej spoločnosti a podpora aktívneho občianstva**

- Ako sa verejná správa (štát i samospráva) stavia k aktivitám občanov a MNO? Do akej miery je otvorená voči iniciatívam občanov ? Čo sú konkrétne ukazovatele takejto podpory? Čo sú ukazovatele toho, že takáto podpora chýba?
- Ako sa mení a najbližších 5 rokov pravdepodobne bude meniť nastavenie verejných politík štátu? (Uplatňuje sa partnerstvo, dochádza k spolupráci? Ide o súťaž v poskytovaní služieb (dochádza ku konkurencii alebo duplicitne poskytovaných služieb)? Ide skôr o zdieľanie informácií o poskytovaných službách alebo programoch? Vyskytuje ignorancia zo strany štátu?)
- Aké sú vaše odporúčania na skvalitnenie politiky štátu vo vzťahu k občianskej spoločnosti?

### 3. okruh: **Ekonomické argumenty v prospech a neprospech spolupráce**

- Aké sú ekonomické argumenty v prospech užšej spolupráce a partnerstva medzi štátom a MNO?
- Existujú ekonomické argumenty proti spolupráci a partnerstvu? Aké?
- Ktoré z takýchto regulatívnych opatrení v oblasti ekonomiky zo strany štátu by mali mať prioritu priebehu najbližších piatich rokov ?

## PRÍLOHA 3

### Zoznam a profily členov expertného panela pre delfskú metódu

**PhDr. Laura Dittel** vyštudovala Fakultu verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Okrem toho absolvovala množstvo rôznych školení a tréningov realizovaných domácimi a zahraničnými organizáciami. Zúčastnila sa programu The German Marshall Memorial Fellowship v USA. Od roku 1994 je riaditeľkou Karpatskej nadácie, ktorá pôsobí na východnom Slovensku a v rámci svojej medzinárodnej siete aj v Karpatskom euroregióne. V treťom sektore pracuje od roku 1990, kedy bola aktívna v environmentálnom hnutí. Od roku 2008 je predsedníčkou Výkonnej rady Fóra donorov na Slovensku. Pôsobila v rôznych správnych radách a poradných orgánoch nadácií a finančných schém na Slovensku a jedno volebné obdobie bola poslankyňou v mestskom zastupiteľstve v meste, v ktorom žije.

**Mgr. Art Zora Jaurová** vyštudovala divadelnú dramaturgiu na VŠMU v Bratislave. Absolvovala niekoľko dlhodobých študijných stáží v zahraničí (Veľká Británia, Nórsko). Pôsobila ako divadelná dramaturgička, kritička a prekladateľka. V rokoch 2004 – 2008 pracovala ako riaditeľka národnej kancelárie európskeho grantového programu Kultúra (2007 – 2013). V rokoch 2004–2006 zastupovala Slovenskú republiku vo Výbore pre kultúrne záležitosti Rady EÚ. V roku 2005 založila Inštitút pre kultúrnu politiku, venuje sa analytickej a mienkotvornej činnosti v tejto oblasti. Je viceprezidentkou európskej organizácie Culture Action Europe. Od apríla 2007 pôsobila ako hlavná konzultantka a neskôr riaditeľka projektu Košice – Interface 2013. Publikuje vo viacerých slovenských aj zahraničných periodikách.

**MUDr. Juraj Mesík** vyštudoval Lekársku fakultu Univerzity Komenského v Martine. V rokoch 1989 – 1990 bol poslancom Federálneho zhromaždenia ČSFR. Bol predsedom Strany zelených, pracoval ako riaditeľ odboru na federálnom ministerstve pre životné prostredie v Prahe a poradca ministra. Od 1993 do roku 2002 bol riaditeľom nadácie Ekopolis. V rokoch 1994 až 1995 pôsobil v správnej rade Institute for East-West Studies v Prahe a New Yorku. V rokoch 2003 - 2008 pracoval ako špecialista v Svetovej banke vo Washingtone na projektoch v rozvojových krajinách, ďalej pôsobí ako jej konzultant. Prednáša predmet Globálne výzvy na Univerzite Palackého v Olomouci a Fakulte sociálnych a ekonomických vied UK v Bratislave. Bol štipendistom Eisenhower Exchange Fellowship vo Philadelphii, USA; Global Security Fellowship na University of Cambridge a Synergos Senior Fellowship in Global Philanthropy v New Yorku.

**Mgr. Alžbeta Mračková** vyštudovala sociológiu na Filozofickej fakulte UK v Bratislave. Od roku 2000 pôsobí v oblasti dobrovoľníctva v práci s chorými a umierajúcimi v Dobrovoľníckej skupine Vřba. V občianskom združení C.A.R.D.O. sa od roku 2006 venuje rozvoju, propagácii legislatíve dobrovoľníctva na Slovensku a implementácii dobrovoľníckych programov v sociálnych a zdravotníckych zariadeniach. Školí a publikuje v oblasti manažmentu dobrovoľníkov.

**Mgr. Laco Oravec** vyštudoval Právnickú fakultu Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Civilnú službu absolvoval vo feministickom združení žien Fenestra, ktoré sa venuje obetiam násilia páchaného na ženách a deťoch. Od roku 2002 pracuje v Nadácii Milana Šimečku, momentálne ako programový riaditeľ. Venuje sa ľudským a menšinovým právam, multikulturalizmu, sociálnej inklúzii a verejným politikám. V súčasnosti je aj doktorandom na Fakulte sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského.

**Ing. Arch. Zora Pauliniová** vyštudovala architektúru na SVŠT v Bratislave a postgraduálne štúdiá v tréningu, vzdelávaní a rozvoji na London Metropolitan University a Thames Valley University v UK. Pracuje ako trénerka, konzultantka a facilitátorka pre súkromný, verejný

i neziskový sektor a rada medzi nimi prenáša inšpirácie. Dlhodobo sa venuje strategickému plánovaniu a občianskej participácii od miestnej až na národnú úroveň. Je autorkou a spoluautorkou viacerých publikácií: *Bratislava nahlas, Ako zachrániť Zem, Občianska participácia, Čítanka pre neziskové organizácie, Multikultúrna výchova, Kde sme: mentálne mapy Slovenska* a iných; príležitostne bloguje na <http://pauliniova.blog.sme.sk>.

**RNDr. Mgr. Miro Pollák** vyštudoval matematiku, ktorú niekoľko rokov aj učil. Pôsobil ako poslanec národnej rady za KDĽK a zároveň ako finančný analytik Priemyselnej banky. Neskôr vyštudoval sociálnu prácu a stal sa projektovým manažérom pre viaceré mimovládne neziskové organizácie. Dlhodobo pôsobil v teréne v rómskych osídleniach na východnom Slovensku, kde sa venoval sociálnej práci, tréningom a školeniam. V súčasnosti pôsobí ako Splnomocnenec vlády SR pre rómske komunity.

**Juraj Rizman** je riaditeľom Greenpeace Slovensko. Po skončení gymnázia pracoval vo viacerých mimovládnych organizáciách a slovenských médiách. Má ukončené dve nadstavbové štúdiá zamerané na životné prostredie a environmentálnu politiku. Ako predstaviteľ ochranárskych organizácií bol zvolený do Grémia 3. sektora (1997 – 1998). Pôsobil aj ako koordinátor platformy slovenských environmentálnych organizácií Ekoforum (2000 – 2001). V roku 2008 bol ocenený cenou Hovorca roka 2008 v kategórii "Verejný a neziskový sektor". Okrem činnosti pre Greenpeace Slovensko aktívne publikuje a dlhodobo sa venuje analyzovaniu rôznych aspektov fungovania a činnosti slovenského environmentálneho hnutia.

**Andrej Salner, MSc.** pôsobí v inštitúte SGI od roku 2001 ako analytik. Venuje sa témam znalostnej ekonomiky a evaluácie vo verejnej politike. Externe prednáša na Ústave verejnej politiky a ekonómie Fakulty sociálnych a ekonomických vied UK. Pracoval ako konzultant a evaluátor na projektoch Svetovej banky, OECD, UNDP a ďalších medzinárodných organizácií. Ekonómiu študoval na University of Edinburgh v Škótsku (MSc.) a Brandeis University v USA.

**Mgr. Ivan Štefunko** vyštudoval politické vedy a medzinárodné vzťahy na Univerzite Mateja Bela v Banskej Bystrici, ako aj Európske štúdie na Inštitúte politických štúdií v Paríži. Niekoľko rokov pôsobil v politickej mládežníckej organizácii Mladá demokratická ľavica, ktorej bol aj predsedom ako aj v občianskom združení Ľudia proti rasizmu. Dnes pôsobí v oblasti manažmentu vedy, inovácií ako aj v oblasti médií a internetu. Žije v Bratislave.

**PhDr. Helena Woleková, CSc.** v rokoch 1990 – 1994 pôsobila vo verejných funkciách, vrátane ministerky práce a sociálnych vecí SR (1991 – 1992). Od roku 1995 pracuje v neziskovom sektore, v súčasnosti pôsobí ako správkyňa nadácie SOCIA. Spolupracovala na viacročných medzinárodných projektoch výskumného centra UNICEF vo Florencii, Inštitútu humanitných vied vo Viedni (SOCO Project) a univerzity Johna Hopkinsa v Baltimore na komparatívnom výskume neziskového sektora.



## PRÍLOHA 4

### Zoznam a profily ďalších oslovených expertov z ekonomickej oblasti

**Matej Kurian, M.A.** je programovým koordinátorom Transparency International Slovensko. Vyštudoval politológiu na Stredoeurópskej univerzite v Budapešti (CEU, 2009), Kansai Gaidai University (2008) a Fakulte sociálnych štúdií Masarykovej univerzity v Brne (2007). Pôsobil v konzultačnej spoločnosti A.T.Kearney (2008 – 2009) a v Slovenskej debatnej asociácii (od roku 2004). Zaujíma sa o nedemokratické režimy, teóriu demokracie, voľby a kvalitu verejnej diskusie. Je (spolu)autorom niekoľkých odborných článkov.

**Doc. Ing. Miroslav Beblavý, PhD** absolvoval magisterské a doktorandské štúdium ekonomie absolvoval na University of St Andrews v Škótsku. Je autorom viacerých odborných článkov a kníh a spoluzakladateľom Inštitútu pre dobre spravovanú spoločnosť. V rokoch 2002 – 2006 bol štátnym tajomníkom na Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky. Venoval sa aj konzultačným službám napríklad pre Svetovú banku, OECD či britské Ministerstvo pre rozvojovú pomoc. Od júla 2010 je poslancom Národnej rady Slovenskej republiky, prioritne sa venuje témam zamestnanosti, vzdelanosti a modernizácii Slovenska. Pôsobí aj ako Senior Research Fellow v Center for European Policy Studies v Bruseli a ako vysokoškolský pedagóg na Ústave verejnej politiky Fakulty sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského v Bratislave.

**Mgr. Richard Ďurana, PhD.** je riaditeľom INESS - Inštitútu ekonomických a spoločenských analýz. Venuje sa hospodárskej politike, trhu práce a problematike intelektuálneho vlastníctva. Je spoluautorom odborných publikácií o sociálnej politike, zdravotníctve a neefektívnom vynakladaní verejných financií. Pravidelne komentuje hospodárske dianie a publikuje články v mienkotvorných médiách. Je absolventom Prírodovedeckej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, doktorát získal v oblasti biochémie na Slovenskej akadémii vied, kde tiež pôsobil ako vedecký pracovník. Od roku 2006 pracuje v INESS, ktorý spoluzakladal.

**JUDr. Peter Haňdiak** je advokátom v advokátskej kancelárii GARANT PARTNER legal, s.r.o. a členom Slovenskej advokátskej komory. Je absolventom Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. V rokoch 2006 – 2010 bol členom Legislatívnej rady vlády Slovenskej republiky, kde sa venoval predovšetkým právnej úprave neziskového sektora a ekonomickým otázkam. V roku 2009 spoluzakladal Učenu právnickú spoločnosť, ktorá sa zameriava na tvorbu a šírenie právnej doktríny v oblastiach práva. Odborne zastupuje neziskový sektor pri rokovaní so štátnymi orgánmi v legislatívnych a ekonomických veciach. V tejto oblasti pracuje aj ako lektor pre neziskové organizácie.

## PRÍLOHA 5

### Zoznam a profily autorov a spolupracovníkov

#### Autori štúdie

**Doc. PhDr. Martin Bútor** je sociológ a spisovateľ. V novembri 1989 bol spoluzakladateľom hnutia Verejnosc' proti násiliu, v rokoch 1990 – 1992 pracoval ako poradca prezidenta ČSFR Václava Havla pre ľudské práva. V roku 1997 prišiel s ideou založiť Inštitút pre verejné otázky a stal sa jeho prvým prezidentom. V rokoch 1999 – 2003 bol veľvyslancom Slovenskej republiky vo Washingtone. Je autorom sociologických monografií, prozaických kníh a početných štúdií o budovaní demokracie, o zahraničnej politike a občianskej spoločnosti. V roku 2004 vydal zbierku štúdií a esejí *Odklínanie* a v roku 2010 knihu *Druhý dych*. Ako editor a spoluautor stál pri zrode každoročných *Súhrnných správ o stave spoločnosti* vydávaných Inštitútom pre verejné otázky, do ktorých pravidelne prispieval, naposledy v rokoch 2005 – 2011; v roku 2010 bol editorom a spoluautorom publikácie *Kde sme? Mentálne mapy Slovenska*.

**PhDr. Zora Bútorová, PhD** vyštudovala sociológiu na FF UK v Bratislave. Je spoluzakladateľkou a analytičkou Inštitútu pre verejné otázky. V rokoch 1984 – 1989 sa venovala sociológii vedy. Po roku 1989 sa zaoberá výskumom verejnej mienky, politickej kultúry a občianskej participácie, ako aj rodovou problematikou. Je autorkou a spoluautorkou časopiseckých a knižných štúdií doma i v zahraničí, ako aj editorkou, spolueditorkou a spoluautorkou kníh, medzi ktoré patrí napríklad *Democracy and Discontent. A Public Opinion Profile of a Country in Transition* (IVO 1998); *Ona a on na Slovensku. Zaoštréné a rod a vek* (IVO 2008) a *Kde sme: Mentálne mapy Slovenska* (IVO-Kalligram 2010). Každoročne prispieva do *Súhrnnej správy o stave spoločnosti*.

**Mgr. Boris Strečanský** vyštudoval filozofiu a históriu na FF UK v Bratislave. V roku 1990 absolvoval stáž v USA ako zástupca študentského hnutia. V rokoch 1993 – 1999 pracoval pre University of Minnesota ako koordinátor vzdelávacieho programu v manažmente životného prostredia (ETP). V roku 1996 založil Nadáciu ETP Slovensko, ktorá pôsobí dodnes ako ETP Slovensko – Centrum pre udržateľný rozvoj v Košiciach. Je jedným zo zakladateľov Centra pre filantropiu n.o. (2002), kde pôsobí ako riaditeľ. Je konzultantom v oblasti rozvoja komunitných nadácií, inštitucionálneho rozvoja neziskových organizácií, hodnotenia grantových a rozvojových programov doma i v zahraničí. Je autorom viacerých statí a publikácií o neziskovom sektore a filantropii.

**PhDr. Dušan Ondrušek, PhD** vyštudoval psychológiu na FF UK v Bratislave a viedol Psychologickú poradňu pre vysokoškolákov. Po absolvovaní postdoktorandského štúdia na Johns Hopkins University v Baltimore (USA) sa venoval otázkam rozvoja občianskej spoločnosti a neziskového manažmentu, ako aj problematike transformácie konfliktov a medzikultúrneho dorozumenia. Je autorom a spoluautorom viacerých kníh, napríklad *Efektívna komunikácia* (2007), *Tréning? Tréning* (2008), *Sop Sum Sum* (2010) a iné. Externe prednášal na Univerzite Komenského, Krems Danube University a VŠUP v Prahe. Vede mimovládnu neziskovú organizáciu PDCS, je členom Slovenskej psychologickkej asociácie, EPLO, Asociácie TAK a ďalších.

**PhDr. Grigorij Mesežnikov** je politológ, absolvent Filozofickej fakulty Moskovskej štátnej univerzity (MGU). Venuje sa otázkam vývoja stranických systémov a straníckej politiky, sociálno-politickým aspektom transformácie a prechodu k demokracii. Je

spoluzakladateľom Inštitútu pre verejné otázky a od roku 1999 je jeho prezidentom. Publikoval odborné štúdie v monografiách, zborníkoch a časopisoch na Slovensku, v ČR, Belgicku, Rakúsku, Poľsku, Slovinsku, Srbsku, Maďarsku, Ukrajine, Bielorusku, Nemecku, Dánsku, USA, vo Veľkej Británii, Francúzsku a na Taiwane. Je členom redakčných rád niekoľkých odborných časopisov. Bol členom pracovnej skupiny pre politické vedy pri akreditačnej komisii Ministerstva školstva SR a členom Vedeckej rady FSEV UK. Je spolueditorom a spoluautorom početných knižných publikácií vrátane *Súhrnných správ o Slovensku*.

## **Spolupracovali**

**Mgr. Petra Szeghy** vyštudovala psychológiu na FiF UK v Bratislave. Neskôr pôsobila v Kabinete výskumu sociálnej a biologickej komunikácie SAV, kde sa venovala výskumu v oblasti sociálnej psychológie. Venuje sa témam multikulturalizmu, postavenia menšín a občianskej spoločnosti. V súčasnosti pracuje v občianskom združení PDCS ako trenérka a výskumníčka

**Ing. Mgr. Martin Pašiak** vyštudoval hospodársku diplomáciu na Ekonomickej univerzite v Bratislave a politológiu na Univerzite Komenského v Bratislave. Momentálne je študentom doktorandského štúdia na UK v Bratislave, kde sa venuje otázkam zahraničnej politiky, politickej ekonómie a prístupovému procesu do eurozóny. Je spoluautorom knihy *From Listening to Action? New Member States in the European Union* (2010). Zaoberá sa tiež rozvojovou pomocou a riešením konfliktov. Je spoluzakladateľom občianskeho združenia Africké centrum Slovenska.

**Marcel Zajac** vyštudoval environmentalistiku na Prírodovedeckej fakulte UK v Bratislave. Pracoval ako vedúci bratislavského centra environmentálnej výchovy Stromu života a neskôr ako člen predsedníctva tejto organizácie. V roku 1997 sa stal členom Grémia tretieho sektora. Od roku 1999 rozvíjal Ekofórum ako nezávislú platformu environmentálnych MVO a v roku 2002 sa stal zástupcom Ekofóra v Rade vlády pre MVO. Koordinoval viaceré kampane na zlepšenie legislatívneho prostredia pre aktívnych občanov. Najvýznamnejšia bola kampaň „Za dobrý zákon o prístupe k informáciám“. V roku 2006 spolukoordinoval kampaň „Ľudia ľuďom“ za nezrušenie asignačného mechanizmu v zákone o daniach z príjmov a v roku 2008 spoluorganizoval odpor MNO proti likvidačnému návrhu Spolkového zákona. Popri týchto aktivitách pracoval ako projektový koordinátor grantových programov v Nadácii pre podporu občianskych aktivít, Environmental Training Programme, v Nadácii Ekopolis, v Centre pre filantropiu a v Nadácii Tatra banky.

**Jana Kuzmová, M.A.** vyštudovala verejnú politiku na Central European University v Budapešti (2011) a bakalársky stupeň štúdia medzinárodných vzťahov na Fakulte sociálnych a ekonomických vied UK (2010). Pôsobila ako stážistka v Transparency International Slovensko (2008) a Inštitúte pre verejné otázky (2011).

**Mgr. Ján Bartoš** vyštudoval filozofiu na Filozofickej fakulte Trnavskej univerzity. Od roku 2010 pracuje v Inštitúte pre verejné otázky.

## PRÍLOHA 6

### Scenáre vývoja občianskej spoločnosti na Slovensku (2012 – 2017)

#### 5.1. Optimistický scenár

Vychádza z predpokladu, že existujúca koalíčná vláda v priebehu svojho riadneho funkčného obdobia naštartuje významné zmeny vo vzťahoch medzi občianskymi organizáciami a verejnou správou a tieto zmeny bude implementovať aj nasledujúca vláda, bez ohľadu na to, z akých politických strán bude zložená.

Budú vznikať nové občianske organizácie za účelom obhajoby záujmov miestnych komún, pretože samospráva ešte nie je pripravená na zvládnutie procesu deliberácie a väčšinou rozhoduje bez konzultácií s verejnosťou. Nové občianske organizácie budú na jednej strane využívať osvedčené postupy prvých občianskych aktivít na miestnej úrovni, ale budú súčasne inovovať postupy presadzovania a obhajovania svojich záujmov. Samospráva nielen v jednotlivých prípadoch rozhodne o zapojení občanov do prípravy rozhodnutí a diskusie o možných variantoch riešenia, ale začne byť ústretivejšia vo zverejňovaní informácií a účasti verejnosti v poslednej fáze schvaľovania. Stále viac občanov, najmä mladých, bude schopných prinášať a obhajovať argumenty v prospech alternatívnych občianskych riešení. Stále viac občanov dôjde k presvedčeniu, že mnoho vecí okolo nás môže fungovať lepšie aj bez toho, aby o tom musela rozhodovať administratíva. Efektívna občianska aktivita na miestnej úrovni bude vychovávať úspešných lídrov, z ktorých sa najmä tí mladší budú uchádzať o miesto v politike.

Aktivita občianskych organizácií budú podporované grantmi z obecných rozpočtov podľa pravidiel schválených poslancami. Významnú pomoc bude znamenať aj poskytovanie obecných a rôzna materiálna pomoc obce. Stále významnejšiu úlohu budú zohrávať miestni podnikatelia ako sponzori a občania ako dobrovoľníci.

Napriek neutíchajúcej politickej haravare vláda a parlament sa budú priestorov správať voči medzinárodným záväzkom, ktoré Slovenská republika prijala. Zapoja relevantné sociálne skupiny do určovania priorít pre jednotlivé obdobia a poskytnú im šancu zúčastniť sa na ich napĺňaní. Formou blokových grantov poskytnú riešeniam finančnú podporu, ale súčasne zodpovedne prenesú na občianske organizácie časť zodpovednosti za dosiahnutie želaného stavu.

Štát bude dôsledne dodržiavať princíp partnerstva a zapojí do výborov, pracovných skupín a hodnotiacich komisií oveľa vyšší počet občianskych aktivistov, ako je to v súčasnom programovom období štrukturálnych fondov EÚ. Občianskych zástupcov budú delegovať jednotlivé platformy. Centrálny koordinačný orgán vyčlení časť prostriedkov na finančnú podporu týchto aktivít. Prostriedky bude spravovať občiansky koordinačný výbor, ktorý bude zodpovedať aj za ich zúčtovanie. Občiansky koordinačný orgán pre štrukturálne fondy bude iniciovať diskusiu o pravidlách správania sa občianskych zástupcov, ktoré budú záväzné a sankcionovateľné.

Vláda v spolupráci so zástupcami občianskych organizácií bude inovovať zákony vzťahujúce sa na právne formy občianskych iniciatív, aby sa vyjasnili pravidlá týkajúce sa neziskovosti občianskych organizácií, uplatňovania verejného obstarávania v prípade verejných služieb, kde je rozhodujúca kvalita a inovatívnosť, a nie cena, ako aj ďalších otázok, týkajúcich sa odlišenia neziskového subjektu od podnikateľského. Osobitne je táto otázka aktuálna pre definovanie sociálneho podnikania. V oblasti verejných služieb pre obyvateľstvo (vzdelávanie, zdravotná starostlivosť, sociálne služby, sociálne bývanie) bude vláda

preferovať oddelenie výkonu/poskytovania služby od jeho financovania a rozhodovania o nároku. Tým sa významne posilní servisná funkcia neziskových organizácií na jednej strane a rozhodovacích kompetencií verejnej správy na strane druhej.

Vláda a parlament nebudú pokračovať v ďalšom znižovaní asigovaných 2 % z dane od právnických osôb, ale spoločne posúdia slabé i silné stránky tohto nástroja podpory a budú diskutovať o potrebných a prijateľných zmenách.

Nájde sa prijateľný model podpory think-tankov, nezávislých watch-dogov a advokačných organizácií poskytujúcich právnu pomoc či zastupovanie diskriminovaných občanov.

Bude prebiehať diskusia o tom, aká forma pomoci pre rómske etnikum je efektívna a súčasne budú vedľa seba pracovať občianske organizácie používajúce rozdielne postupy. V prípade, že nárok na podporu z verejných zdrojov bude mať garantovaný len vybraný program komunitnej práce s Rómami, bude sa v rámci sektora aj mimo neho viesť spor o nároku tých druhých na finančnú podporu z verejných zdrojov.

Napriek tomu, že v riešení rómskej problematiky sa za nastávajúcich päť rokov neprejavia príliš viditeľné zmeny a investované peniaze budú stále predmetom sporov, rozvoj občianskych aktivít na komunitnej úrovni všeobecne bude hodnotený pozitívne a občiansky sektor si touto činnosťou zvýši prestíž v spoločnosti.

Neziskový sektor bude klásť dôraz na prijatie a uplatňovanie pravidiel a noriem správania MNO, osobitne v narábaní s finančnými prostriedkami. Bude sa chcieť vyhnúť tomu, aby prehnaný dôraz na nezávislosť bude vzbudzovať v občanoch nedôveru k týmto organizáciám. Osobitne sa to týka narábania s finančnými prostriedkami.

## **5.2. Neutrálny scenár**

Neutrálny scenár vychádza z predpokladu nezmeneného charakteru politiky u nás, čo znamená, že každá vláda prinesie pre sektor pozitívne aj negatívne zmeny, ktoré sa vzájomne eliminujú. Je to stav, keď štát trpí občianske organizácie, zabezpečuje minimálne podmienky na prežitie, ale nepodporuje ich rozvoj, nezveruje im cieľavedome nové úlohy v prospech rozvoja spoločnosti. Nerobí však rozhodnutia na ich priamu likvidáciu.

Na všetkých úrovniach verejnej správy existujú dnes dotačné politiky schválené poslancami. Volení zástupcovia a najmä starostovia presadzujú do grantových schém priority svojich volebných programov. Väčšina občianskych organizácií to vie, a preto sa ani nesnažia tieto nové grantové schémy ovplyvniť v štádiu tvorby. Ak sú odkázané na tieto granty, snažia sa im prispôbiť svoje aktivity a spolupracovať s miestnym úradom. Tým získavajú meno, skúsenosti a súčasne aj odvahu na agresívnejší fundraising u iných donorov.

Neziskové organizácie poskytujúce služby obyvateľom sú väčšinou súčasťou registrovanej siete poskytovateľov a majú zabezpečené aspoň minimálne finančné prostriedky z verejných zdrojov na svoju prevádzku. Svoje rozpočty dopĺňajú zo všetkých dostupných zdrojov, takže manažment venuje mnoho času fundraisingu a menej mu zostáva pre riadenie odbornej práce. Nedostáva sa dost' prostriedkov na vzdelávanie zamestnancov, sú veľké rozdiely v profesionalizácii jednotlivých organizácií. Predstavitelia týchto organizácií sú vytrvalí a vynalievajú v spôsoboch, ako prežiť kritické situácie. Stále dúfajú v zmenu k lepšiemu a dožadujú sa jej.

A potom je tu veľká časť MVO, ktorých misiou je prinášanie nových ideí, odhaľovanie nezákonnosti a diskriminácie, verejná kontrola činnosti štátnych aj nadnárodných organizácií, posilňovanie demokratických inštitútov. Niežeby sa svojej misie vzdávali. Práve naopak. V

mene jej napĺňania sú schopní predstaviť ju deň čo deň v iných súvislostiach v závislosti od toho, podpora z akého grantového programu sa práve ponúka (najmä zo zahraničných zdrojov). Mnohé občianske organizácie tak prežívajú a majú skvelé výsledky. Iné organizácie v záujme trvalej udržateľnosti zmenili svoju misiu v závislosti od priorit svojich zahraničných donorov, ale robia ju takisto dobre a poctivo.

Popísaný scenár sa odlišuje od prvého tým, že v neziskovom sektore nie sú vnútrosektorové servisné inštitúcie, na ktoré by sa mohli občianske organizácie obrátiť o pomoc a radu. Preto získavajú poznatky a skúsenosti, kde sa dá. S tými užitočnými a efektívnymi si osvoja aj postupy, ktoré sú na hrane zákonnosti. Všetci vedia, že sa tak deje a že často je otázkou odvahy alebo zúfalstva jednotlivého manažéra urobiť krok nesprávnym smerom. Preto sa o tom vnútri sektora nehovorí, ani sa nediskutuje o vnútrosektorových pravidlách správania a neexistuje žiadna forma samokontroly. Vzhľadom na obmedzené zdroje a chýbajúce podporné mechanizmy MNO fungujú v akejsi vnútornej konkurencii, čo spôsobuje nedostatok spolupráce, nevraživosť a nižšiu akciechopnosť sektora.

### 5.3. Pesimistický scenár

Základom pesimistického scenára sú dva predpoklady – jeden je politický a druhý ekonomický. Po prvé tento scenár vychádza z **predpokladu, že bude pri moci vláda, ktorá bude chcieť minimalizovať občiansky sektor**. Prototypom stavu, o ktorý sa bude takáto vláda usilovať, by mohla štruktúra tzv. spoločenských organizácií počas socializmu, ktoré boli združené v jednotnom Národnom fronte. Pozostatkom oných čias je skutočnosť, že doteraz sú v štruktúre neziskových organizácií na Slovensku najviac zastúpené športové, kultúrne a rekreačné aktivity, ktoré boli povolenými aktivitami aj za socializmu. Tieto organizácie budú preferovanou skupinou na všetkých úrovniach riadenia. Druhou najväčšou skupinou organizácií budú opäť odborové zväzy a profesijné organizácie.

V prípade pesimistického scenára bude vláda pokračovať v krokoch, ktoré začala vláda premiéra R. Fica. Dve percentá z dane právnických osôb sa znížia na 0,5 %. Obmedzí sa nezávislosť neziskových organizácií spôsobom, akým sa o to pokúsili v minulosti. Neziskovým organizáciám v zdravotníctve zákonom prikázali, že v správnej rade musí mať väčšinu štát. Ten istý model použili aj v návrhu zákona o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní. Pesimistický scenár vývoja počíta s likvidáciou nezávislosti občianskych organizácií a s ich ovládnutím verejnou správou, čo bude daň za finančnú podporu ich činnosti z verejných zdrojov.

Takýto vývoj by priniesol zvýšenú podporu štátu pre „nepolitické“ – kultúrne, športové a rekreačné aktivity a pre tie servisné organizácie, ktoré sa vzdajú svojej nezávislosti. V obmedzenej miere a „podvyživené“ budú však existovať aj ďalšie skupiny organizácií – advokačné, watchdogové organizácie či think-tanky. Podobný scenár sa realizoval v 90-tych rokoch za vlády V. Mečiara. Tentoraz sa však nemusí zopakovať, lebo Slovensko je oveľa otvorenejšou krajinou ako pred 15 rokmi.

Druhý predpoklad, na ktorom sa pesimistický scenár zakladá, je **nástup hlbokej globálnej hospodárskej a sociálnej krízy**, čo by malo pravdepodobne negatívny vplyv na financovanie a spolufinancovanie aktivít MNO zo strany štátu a samosprávy. Zároveň by mohol hroziť zvýšený tlak na presadzovanie takých rozvojových projektov, ktoré môžu byť environmentálne kontroverzné alebo priamo neprijateľné (argument – je tu kríza, musíme podporiť rozvoj hospodárstva aj za cenu ústupkov v oblasti životného prostredia). Za takejto situácie by sa mohol ešte väčšmi prehliadať názor MNO, občianskych iniciatív a aktívnych občanov.

Pravda, prejavy a následky krízy budú oveľa širšie: je pravdepodobný ďalší nárast nezamestnanosti; zníženie príjmov štátu; problém splácania verejných dlhov; reštrikčné opatrenia vo výdavkoch štátu na sociálne dávky, zdravotníctvo, vzdelávanie a iné oblasti; rozšírenie chudoby a prehĺbenie sociálnej polarizácie. Nemožno vylúčiť, že nárast sociálno-ekonomickej frustrácie povedie k vyššej kriminalite i silnejšiemu etnickému napätiu, ako aj k podpore silových riešení a k rozličným živelným akciám zameraným predovšetkým proti Rómom.

Podľa tohto scenára už dnes treba uvažovať o tom, ako je možné znížiť riziko nárastu agresivity a iných maladaptácií ľudí na komplikovanú novú realitu. Scenár nepredpokladá, že by sa vláda, politické strany, inštitúcie trhu, akademické pracoviská či médiá dokázali dostatočne venovať kultivovaniu adaptácie ľudí na nepriaznivý sociálno-ekonomický vývoj. O to dôležitejšiu úlohu by mohli potom zohrať mimovládne neziskové organizácie, ktoré by mali neodkladne iniciovať diskusiu o potrebe zmeny kultúrnej paradigmy prevládajúcej v našej spoločnosti – prechodu od civilizácie zameranej na rast k civilizácii orientovanej na uskromnenie sa a schopnosť prežiť.

## PRÍLOHA 7

### Zahraničné skúsenosti z priamej podpory občianskeho aktivizmu a občianskych iniciatív zo štátnych prostriedkov

Viacere štáty hľadali spôsoby, ako zabezpečiť také osobitné financovanie zo štátnych prostriedkov, ktoré by podporovalo rozvoj a udržateľnosť MNO, ich inštitucionálny rozvoj a infraštruktúru, ich činnosť a vzájomnú spoluprácu. V blízkom zahraničí SR sa vykryštalizovali tri rozdielne prístupy k priamej podpory pre občiansku spoločnosť<sup>3</sup>:

1. Kapitálová podpora nadácií z výnosov z privatizácie, ktoré následne podporujú občiansky sektor z výnosov z kapitálu (model Nadačného investičného fondu v Českej Republike – NIF)
2. Zriadenie novej právnickej osoby – verejnoprávnej nadácie nastavenej na financovanie zo štátneho rozpočtu alebo z výnosov z lotérií alebo z fondu na základe špeciálneho zákona (Národná nadácia pre rozvoj občianskej spoločnosti v Chorvátsku, Národný občiansky fond v Maďarsku)
3. Vytvorenie programu podpory s časovým ohraničením (Fond občianskych iniciatív v Poľsku).

#### **1. Kapitálová podpora nadácií z výnosov z privatizácie, ktoré následne podporujú občiansky sektor z výnosov z kapitálu**

Zriadenie Nadačného investičného fondu v Českej Republike – NIF v roku 1992 bolo v regionálnom kontexte významným krokom, jedinečným svojou predvídavosťou a inovatívnosťou. Na jeho počiatku stála iniciatíva Tomáša Ježka zo začiatku deväťdesiatych rokov využiť príležitosť zmeny režimu a zabezpečiť tak pomyselné odškodnenie občianskej spoločnosti po rokoch komunizmu (po roku 1948 bol znárodnený majetok združení, spolkov, charít a nadácií. Jeho časť využívali socialistické organizácie a zvyšok pripadol štátu, pričom pôvodní majitelia – nadácie či spolky boli zrušené). Na Slovensku pôsobila v období 2001 – 2002 iniciatíva za zavedenie podobného modelu, bola však vtedajšou vládou odmietnutá.

#### **2. Zriadenie novej právnickej osoby – verejnoprávnej nadácie nastavenej na financovanie zo štátneho rozpočtu alebo z výnosov z lotérií alebo z fondu na základe špeciálneho zákona**

V Chorvátsku bola založená **Národná nadácia pre rozvoj občianskej spoločnosti** (Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva)<sup>4</sup>, ktorá bola výsledkom hľadania formy podpory neziskových organizácií v post-tudjmanovskej ére. Vznikom Nadácie ako samostatnej právnickej osoby došlo k oddeleniu poskytovania finančnej podpory od štruktúr

<sup>3</sup> Strečanský, B.: Skúsenosti Českej republiky, Maďarska, Poľska a Chorvátska s používaním verejných zdrojov pre priamu podporu MNO. In: Strečanský, B. (ed.): *Kvadratura kruhu alebo otázka spôsobu? K niektorým otázkam verejných zdrojov v podpore občianskeho hlasu vo verejnej politike na Slovensku 1995 – 2007*. Banská Bystrica, Ekopolis 2008.

<sup>4</sup> Spracované na základe štúdie Plavska-Matić C. – Vidacák, I.: *Public Funding for Advocacy NGOs in Croatia: Experiences and Perspectives*, 2005 In: Strečanský, B. (ed.): *Squaring the Circle or Question of a Way: On Some Questions of Role of Public Funding in Support of Civic Voice in Public Policy Making in Slovakia*, 1995 – 2007. Banská Bystrica, Ekopolis Foundation 2008 (<http://www.cpf.sk/files/File/full%20text%20ub%20en-partnerstva%20%283%29.pdf>).



vlády a ministerstiev. Nadácia si kladie za cieľ pôsobiť v týchto oblastiach: a) podpora aktívnej občianskej spoločnosti, inklúzie a sociálneho rozvoja, b) rozvoj kapacít občianskej spoločnosti, c) rozvoj medzisektorovej spolupráce a spolupráce medzi organizáciami občianskej spoločnosti, d) zvyšovanie povedomia a prezentácie občianskej spoločnosti, e) rozvoj sociálneho podnikania a f) zvyšovanie vplyvu občianskej spoločnosti v procese prijímania verejných politík. Nadácia je financovaná z predovšetkým z výnosov z hazardných hier a lotérií, z príspevkov zo štátneho rozpočtu, darov a iných príjmov podľa príslušných ustanovení zákona o nadáciách. Jej rozpočet sa pohybuje od 2 do 4 mil. eur ročne. Má deväťčlennú správnu radu, ktorú menuje vláda Chorvátskej republiky. Do prvej Správnej rady vláda Chorvátska menovala troch členov z prostredia štátnej správy, päť členov spomedzi zástupcov z organizácií občianskej spoločnosti a jedného zástupcu miestnej a regionálnej samosprávy, na návrh Kancelárie pre spoluprácu s MNO.

V Maďarsku bol **Národný občiansky fond (Nemzeti Civil Alapprogram)**<sup>5</sup> zriadený zákonom v prvých mesiacoch socialisticko-liberálnej vlády v roku 2003 na základe Stratégie vlády Maďarskej republiky o občianskej spoločnosti, ktorú prijala v októbri 2002.<sup>6</sup> Podľa ustanovení zákona bola vláda povinná prispievať do Fondu objemom finančných prostriedkov rovnajúcemu sa sume, ktorú predstavovalo poukázané 1 % z dane v predchádzajúcom roku. Ako záruku voči riziku, že táto suma bude nízka, zákon stanovuje, že ak uvedená suma nedosiahne 0,5 % celkového objemu dane z príjmu fyzických osôb v predchádzajúcom roku, vláda dorovná vzniknutý rozdiel.<sup>7</sup> V roku 2004 fond poskytol v grantoch 25,1 mil. eur. 60 % zo zdrojov fondu je určených na krytie prevádzkových nákladov MNO. Zákon zároveň umožňuje, aby Rada fondu a Zbory fondu vyhlasovali ciele Fondu v danom roku reagujúce na potreby MNO.

Fond poskytuje granty alebo pôžičky na základe verejných výziev. Organizácie oprávnené uchádzať sa o podporu zahŕňajú členské občianske organizácie (okrem politických strán, odborov a únií zamestnancov či zamestnávateľov, poisťovateľských asociácií a cirkví) a nadácie (okrem tzv. verejných nadácií) registrované rok pred vyhlásením Výziev na predkladanie projektov. O podporu na základe týchto špeciálnych výziev sa môžu uchádzať MNO, ktoré majú status verejnej prospešnosti a status tzv. prioritnej verejnej prospešnosti.

Rada Fondu je najvyšší riadiaci orgán a rozhoduje o základných pravidlách fungovania. Určuje podmienky podpory, stanovuje vnútorné členenie zdrojov medzi jednotlivé Zbory fondu, ktoré majú v kompetencii udeľovať podporu pre jednotlivé špecifické výzvy. Zbory fondu sú organizované na regionálnej a profesionálnej báze a sú výkonnými orgánmi fondu. Vyhlasujú jednotlivé výzvy, posudzujú žiadosti a rozhodujú o udelení podpory na základe zásad stanovených Radou. Rady i Zbory sú zložené prevažne z predstaviteľov MNO, pričom jeden z členov je delegovaný štátom, resp. vládou. Rada má vyše 2/3 zástupcov z MNO. Delegáti MNO sú volení zo siedmich regiónov a piatich tematických oblastí a menovaní

---

<sup>5</sup> [www.nca.hu](http://www.nca.hu)

<sup>6</sup> *Strategy Paper of the Government of Hungary on Civil Society. Unofficial translation commissioned by the Nonprofit Information and Training Center (NIOK) Foundation.*

<sup>7</sup> Vyše 1/3 daňovníkov využíva mechanizmus 1% daňovej asignácie, pričom suma, ktorá nie je poukázaná týmto spôsobom, ide do štátneho rozpočtu. Práve volanie MNO po tom, aby táto nepoukázaná časť z „jedného percenta“ bola nejakým spôsobom využitá v prospech MNO, spôsobilo, že na základe dlhších diskusií medzi vládou, MNO, expertmi a politikmi vzišiel návrh na založenie fondu. Avšak previazanie na mechanizmus daňovej asignácie bol upravený tak, aby nepôsobilo demotivujúco voči daňovníkom, ktorí sa rozhodli svoje 1 % poukázať, pretože ak by platil princíp priameho dorovnaní, tak čím menej daňovníkov by využívalo 1 % mechanizmus, tým by fond získaval viac peňazí v podobe dorovnaní a naopak. Preto bol prijatý mechanizmus parity 1:1, ktorý znamená, že čím viac sa poukáže v rámci 1 %, tým viac dostane Fond zo štátneho rozpočtu.

ministrom zodpovedným za Fond, ktorým je minister mládeže, rodiny a sociálnych vecí a rovných príležitostí. Technickú asistenciu pre Fond poskytuje na základe verejného obstarávania iný subjekt. V roku 2004 ju poskytovala štátna pokladnica.

Národný občiansky fond čelil kritike pre konflikt záujmov, keďže členmi posudzovateľských kolégií boli aj zástupcovia MNO, ktoré v iných programoch Fondu získavali podporu. Navyše spôsobil istú stagnáciu v prostredí MNO, ktoré si zvyklo na podporu z verejných zdrojov a stratilo energiu uchádzať sa o podporu v širšej spoločnosti.

### 3. Vytvorenie programu podpory s časovým ohraničením

**Vládny program - Fond občianskych iniciatív (FIO)** – Rządowy Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich<sup>8</sup> bol zriadený uznesením poľskej vlády v roku 2004 pôvodne ako trojročný program od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2007, ktorý bol neskôr predĺžený a pôsobí dodnes. Zodpovedným za jeho plnenie bol minister práce a sociálnych vecí. FIO mal prispievať k posilneniu občianskeho sektora a jeho priority mali odrážať potreby rozvoja občianskych iniciatív a neziskových organizácií. Jeho hlavným cieľom je poskytovať finančnú podporu občianskym iniciatívam zameraným na:

- podporu aktivít iniciovaných MNO v oblasti výkonu verejných prác určených článkom 4 zákona o verejnoprospešných prácach a dobrovoľníctve s nasledovnými kritériami: inovatívnosť, garantovanie princípu rovných príležitostí a rozvoj MNO v znevýhodnených oblastiach;
- podporu spolupráce medzi MNO a verejným sektorom;
- poskytovanie finančnej podpory aktivitám MNO zameraným na lepšie využitie fondov EÚ, pričom príspevok z FIO je použiteľný ako vlastný príspevok MNO (kofinancovanie);
- podporu komplexného úsilia v oblasti občianskych iniciatív;
- podporu príkladov dobrej praxe, modelových riešení pri implementácii princípov subsidiarity, medzisektorovej spolupráce a štandardov spolupráce v oblasti rozvoja demokratického spravovania.

FIO vychádzal z Národnej stratégie pre rozvoj mimovládneho sektora. Jeho finančná výška bola odvodená od mechanizmu daňovej asignácie, pričom suma poskytnutá FIO nemohla byť nižšia ako suma generovaná v rámci daňovej asignácie v predchádzajúcom roku. V rokoch 2005 – 2007 poľská vláda garantovala každoročne sumu 8,57 mil. eur na napĺňanie priorít FIO. V roku 2007 vynaložil FIO na podporu projektov sumu 13,5 mil. eur. Skúsenosť s FIO bola vyhodnotená ako úspešná, a preto koncom roku 2007 prijala poľská vláda rozhodnutie pokračovať s programom aj v roku 2008 v ešte širšom zábere z prostriedkov vládnej rezervy, Pre rok 2008 je naplánovaných 16,3 mil eur.<sup>9</sup> Za obdobie rokov 2005 – 2007 bolo podporených vyše 1600 rôznych projektov. Minimálna veľkosť podpory predstavuje 3,500 eur, maximálna výška 70,000 eur.

Úrad ministra sociálnych vecí je zodpovedný za implementáciu programu a pridelovanie príspevkov. Mechanizmus poskytovania príspevkov vychádza z overených prístupov (zverejnenie výzvy, formulár žiadosti, formát zmluvy, ako aj podmienky podávania správ vychádzajú z uznesení Ministerstva hospodárstva a Ministerstva práce a sociálnych vecí, ako aj Rady pre verejnoprospešné práce – poradného orgánu ministerstva).

<sup>8</sup> <http://www.pozytek.gov.pl/What.is.FIO.581.html>

<sup>9</sup> <http://www.pozytek.gov.pl/FIO,-.aktualnosci.888.html>

Program FIO dopĺňa program vlády „Solidárna vláda“, Národný strategický referenčný rámec na roky 2007 – 2013, Operačný program Ľudske zdroje na r. 2007-2013 a Stratégiu podpory rozvoja občianskej spoločnosti na roky 2007 – 2013, ktorú po konzultáciách s občianskym sektorom vypracovalo Ministerstvo sociálnej politiky v roku 2005.

Jednou zo slabých stránok akýchkoľvek mechanizmov, na ktorú poukazujú viacerí experti i samotné MNO, je **zdĺhavosť procesov** (skracovanie lehôt od poskytnutia prostriedkov po ich vyúčtovanie, alebo príliš krátke obdobie na prípravu žiadosti, oneskorené vystavovanie grantových zmlúv či oneskorené poukazovanie prostriedkov). Na tieto problémy sa poukazuje v súvislosti s poľským FIO i s Národným občianskym fondom v Maďarsku. V súvislosti s Národným občianskym fondom sa vyskytovali situácie, že rigidné nastavenie kritérií a komplikované požiadavky pri žiadaní o podporu spôsobovali až 70 – 90-percentnú mieru odmietania žiadostí.<sup>10</sup> Problémy v samotnej implementácii sa vyskytovali tam, kde bola za výkon zodpovedná štátna inštitúcia. Naopak, keď je implementácia zverená neštátnej inštitúcii, táto kritika objavuje zriedkavejšie.

Medzi nedostatky v plánovaní a implementácii patria aj príliš časté zmeny v prioritách jednotlivých programov, čím sa neumožňuje dostatočne dlhodobý prístup pri aktivitách MNO, ktorý je nevyhnutný na efektívne riešenie sociálnych problémov.

Azda ešte dôležitejšia výhrada sa týka transparentnosti, konfliktu záujmov a politického ovplyvňovania priorít a rozhodovania o udelení podpory. Táto kritika sa objavuje pri všetkých uvádzaných modeloch tam, kde má štát v podobe svojho zastúpenia vplyv na rozhodovanie. Existuje názor, ktorý preferuje decentralizované rozhodovanie (napr. asignácia, daňová motivácia darcov) pred centralizovaným (fondovým) a zdôvodňuje túto preferenciu práve nedostatkami v transparentnosti a konflikte záujmov pri týchto, resp. akýchkoľvek mechanizmoch redistribuujuúcich verejné zdroje. Faktom však je, že tieto nedostatky sú prirodzeným sprievodným javom verejného financovania. Hľadanie spôsobov zefektívnenia verejného financovania je predmetom politických sporov, odborných štúdií i experimentovania s rôznymi modelmi, pričom je zrejmé, že nejestvuje dokonalý systém. Niektorí z pozorovateľov prisudzujú tento problém aj **nízkej úrovni politickej kultúry**, ktorá umožňuje prekračovanie niektorých nepísaných hraníc slušnej spoločnosti. Ako uvádzajú napríklad Sebestényi a Scsaurszki, vláda a politické strany v Maďarsku majú tendenciu nazerať na problémy stranícko-politickými očami, často obetujú dlhodobé ciele v mene krátkodobých politických ziskov a pokúšajú sa kontrolovať a ovplyvňovať všetko, čo majú v dosahu. Problémy konfliktu záujmov sa objavil aj v Chorvátsku počas prvých rokov pôsobenia Nadácie. Orgán, ktorý rozhodoval o udeľovaní príspevkov pre MNO, bol zložený zo zástupcov MNO pričom existovali prepojenia, ktoré naznačovali možný konflikt záujmov. Preto boli prijaté Smernice, ktoré jasnejšie vymedzovali konflikt záujmov.

Jedným z problémov, ktoré sa vynorili napríklad v Maďarsku, je vysoká závislosť MNO od verejných zdrojov, ich pripútanie k štátu. V roku 1999 bol podiel verejných zdrojov na financovaní MNO 23 % a v roku 2003 sa zvýšil na 42,3 %, hoci ešte vždy nedosahuje priemer EÚ-15.

---

<sup>10</sup> Hadži-Miceva, K.: Legal and Institutional Mechanisms for NGO-Government Cooperation in Croatia, Estonia, and Hungary. In: *The International Journal of Not-for-Profit Law*. Volume 10, Issue 4, August 2008.

## PRÍLOHA 8

### Možné krytie činnosti MNO z verejných zdrojov

V prípade, že by sa štát rozhodol podporiť MNO formou grantov a dotácií, vzniká otázka, aké zdroje okrem existujúcich by mohol použiť. **Ponúkajú sa nasledujúce riešenia.**

1. **Vyčlenenie časti výnosov z lotérií** (podobne ako je to v prípade športu) do rezortu, ktorý by mohol byť vecne príslušný (napr. Úrad splnomocnenca vlády pre rozvoj občiansku spoločnosti). V súčasnosti je však platný zákon o hazardných hrách, ktorý stanovuje, že výnosy z lotérií sú príjmami štátneho rozpočtu a o ich použití sa rozhoduje v rámci zákona o štátnom rozpočte.
2. **Výnosy z privatizácie** (v prípade ďalšej privatizácie štátnej účasti v niektorých podnikoch ako Slovak Telekom, SPP a.s., SE a.s., Transpetrol a.s., by časť príjmu mohla tvoriť príjem pre takýto účel). Politickým argumentom v tomto prípade je skutočnosť, že **občianska spoločnosť na Slovensku nebola odškodnená** za zločiny komunizmu a fašizmu (na rozdiel od cirkví či jednotlivcov). Majetok nadácií, klubov, spolkov nebol vôbec reštituovaný, pretože sa už nenašli „dedičia“. Prostriedky SZM či iných „socialistických organizácií“ prešli na Fond detí a mládeže – a po neefektívnom a politicky riadenom spravovaní v deväťdesiatych rokoch prešli do Nadácie Intenda, kde sa konečne napĺňa ich účel – podpora mládeže. Beneficientmi sú len mládežnícke organizácie. Podobný model by sa dal použiť aj pre ďalšie oblasti.
3. **Neplánované príjmy štátneho rozpočtu**, t.j. napríklad nealokovaná daňová asignácia právnických a fyzických osôb (FO a PO) – objem prostriedkov, ktoré oprávnené FO a PO nevyužijú a s ktorými štátny rozpočet vo svojom odhade príjmov nepočíta. V tomto prípade je možným protiargumentom vôľa časti FO či PO podiel dane nealokovať (u iných je to nezáujem alebo neinformovanosť), a teda povinnosť štátu rešpektovať aj takéto rozhodnutie.
4. **Časť daňovej asignácie právnických osôb.** V súčasnosti je zrejmé, že daňová asignácia spôsobila účelové zakladanie niektorých neziskových organizácií. Výrazné to je najmä v prípade väčších korporácií, kde predmetné 2 % predstavujú milióny eur. Aj keď tieto prostriedky sú ďalej používané na verejnoprospešné účely, predsa len sa niekedy stiera rozdiel medzi verejnoprospešnosťou a public relations konkrétnej firmy. Možné riešenie by bolo, že právnické osoby by mohli 1 % odvádzať tak, ako je to bežné, a 1 % by odvádzali vopred určeným právnickým osobám – nadáciám, spĺňajúcim vecné a technické kritériá (schopnosť administrácie, finančného reportingu a pod.). Tieto nadácie by následne prostriedky prerozdeľovali na granty do prostredia občianskej spoločnosti, pričom berú do úvahy len verejný záujem.