



OBČIANSKA SPOLOČNOSŤ NA SLOVENSKU

KRÍZY, KRIŽOVATKY, VÝZVY

Grigorij Mesežnikov
Boris Strečanský
editori

Občianska spoločnosť na Slovensku

Krízy, križovatky, výzvy

Občianska spoločnosť na Slovensku

Krízy, križovatky, výzvy

Editori:

Grigorij Mesežnikov, Boris Strečanský

Autori kapitol:

Milan Andrejkovič, Martin Bútor, Zora Bútorová, Zuzana Fialová,
Peter Guštafík, Grigorij Mesežnikov, Karolína Miková, Dušan Ondrušek,
Zora Pauliniová, Bohdan Smieška, Boris Strečanský, Mária Murray Svidroňová

Experti Delfskej skupiny:

Radovan Bránik, Martin Dubéci, Zuzana Kumanová, Daniel Milo,
Soňa Szomolányi, Ivan Štefunko

Jazyková korektúra a odborná spolupráca:

Zora Bútorová



INŠTITÚT PRE
VEREJNÉ OTÁZKY



Konrad
Adenauer
Stiftung

Publikácia vychádza s podporou Nadácie Konrada Adenauera.

Inštitút pre verejné otázky
Bratislava 2017

ISBN: 978-80-89345-61-8

Obsah

Predslov5

Súčasná občianska spoločnosť na Slovensku: dobové súvislosti, lokálny a medzinárodný kontext7

Boris Strečanský – Martin Bútorá

Spoločensko-politické podmienky rozvoja občianskej spoločnosti v rokoch 2010–2016.....19

Grigorij Mesežnikov

Ekonomická analýza neziskového sektora ako socioekonomického aktéra.....31

Boris Strečanský – Mária Murray Svidroňová – Milan Andrejkovič

Právne prostredie vo vzťahu k občianskej spoločnosti a neziskovému sektoru: stav a výzvy.....59

Milan Andrejkovič

Občianska participácia a mimovládne neziskové organizácie očami verejnosti.....71

Zora Bútorová

Je slovenská občianska spoločnosť na križovatke? Trendy a výzvy na základe kvalitatívnych ukazovateľov89

Dušan Ondrušek – Zuzana Fialová – Peter Gušťačík –
Karolína Miková – Zora Pauliniová – Bohdan Smieška

Predslov

Táto publikácia je výsledkom práce expertov a spolupracovníkov troch slovenských mimovládnych organizácií – Inštitútu pre verejné otázky (IVO), Partners for Democratic Change Slovakia (PDCS) a Centra pre filantropiu (CpF).

V druhej polovici roka 2016 tieto organizácie realizovali výskumný projekt zameraný na hodnotenie stavu, trendov, potrieb a možností rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku. Projekt podporila Nadácia Ekopolis v spolupráci s Nadáciou pre deti Slovenska, Nadáciou pre sociálne zmeny SOCIA a Nadáciou otvorenej spoločnosti prostredníctvom programov *Aktívne občianstvo a inklúzia* a *Demokracia a ľudské práva* podporených Islandom, Lichtentštajnskom a Nórskom.

Účastníci projektu skúmali rozmanité faktory ovplyvňujúce rozvoj občianskej spoločnosti na Slovensku – rámcové spoločensko-politické podmienky, medzinárodný a regionálny kontext, existujúcu právnu úpravu, zdroje financovania, postoje verejnosti, motiváciu obyvateľov sa občiansky angažovať a pod. Venovali sa tiež aktuálnym výzvam, pred ktorými stojí občianska spoločnosť na Slovensku, ako aj jej pripravenosti vyrovnávať sa s týmito výzvami ako s príležitosťami pre ďalší rozvoj.

Pri realizácii výskumných aktivít experti vychádzali zo skutočnosti, že celkový sociálno-ekonomický rozvoj je úspešnejší v tých krajinách, resp. regiónoch, ktoré sa vyznačujú vyššou mierou sociálneho kapitálu, intenzívnejšou občianskou participáciou, hlbšou zakorenenosťou občianskej kultúry a občianskeho aktivizmu a bezprostrednejším zapojením obyvateľov do rozhodovania o veciach verejných. V procese prechodu k demokracii a jej následnej konsolidácie sa oveľa lepšie darí krajinám, kde má občianska spoločnosť hlbšie tradície, kde obyvatelia majú záujem a návyky organizovať sa do rôznych združení, iniciatív a hnutí, kde sa aktéri občianskej spoločnosti tešia dostatočnej dôvere štátu i obyvateľov. Napokon, potvrdili to aj skúsenosti Slovenska v 90. rokoch, keď bolo konfrontované s autoritárskym výkonom moci a s demokratickými deficitmi a keď iba zvýšená občianska participácia prispela k pozitívnej zmene. Neskôr, v období prípravy na vstup do EÚ, pomohla občianska participácia pri uskutočnení dôležitých sociálno-ekonomických reforiem.

Téza, že občianske združovanie a jeho intenzita sú predpokladmi rozvoja dôvery v spoločnosti, je stále platná. Dnes však väčšmi ako v minulosti vstupuje do hry otázka hodnôt, v mene ktorých sa občania združujú. Nanovo sa otvára otázka, čo je *dobrá spoločnosť*. Ohrozenie slobody združovania je v tomto

kontexte opäť prítomné. Ak sa liberálna demokracia v deväťdesiatych rokoch všeobecne považovala za záruku prosperity, rozvoja a stability, dnes je spochybňovaná zľava i sprava a spoločenský konsenzus o tom, čo je, resp. čo môže byť *dobrá spoločnosť*, sa nevídanou mierou fragmentarizuje. O to väčšmi je potrebné uvažovať nielen o tom, ako sa mení tvár občianskej spoločnosti, ale aj o tom, ako rozvíjať jej prosociálne a demokratické atribúty.

Nadácia Konrada Adenauera (KAS), ktorá sa už dlhé roky usiluje kultivovať prostredie demokratickej politiky a verejnej debaty na Slovensku, podporila zámer Inštitútu pre verejné otázky sprístupniť širšej verejnosti hlavné zistenia a závery polročnej analytickej práce expertov a spolupracovníkov IVO, PDCS a CpF. Výsledkom spoločného úsilia IVO a KAS je táto publikácia. Veríme, že si nájde cestu k čitateľom a prispeje k pokračovaniu odbornej a spoločenskej diskusie o perspektívach vývoja občianskej spoločnosti na Slovensku.

Grigorij Mesežnikov – Boris Strečanský

editori

Súčasná občianska spoločnosť na Slovensku: dobové súvislosti, lokálny a medzinárodný kontext

BORIS STREČANSKÝ – MARTIN BÚTORA

1. Krízy a križovatky

V poslednom období sa v titulkoch článkov, štúdií či kníh zaoberajúcich sa spoločenským, politickým, bezpečnostným a ekonomickým vývojom hojne objavovali dva termíny: „kríza“ a „križovatka“. Nielen u nás: na križovatke sa v dôsledku rôznych kríz neocitlo iba Slovensko a ďalšie krajiny zo stredovýchodnej Európy a z jej susedstva, ale aj iné štáty Európskej únie i širšieho euroatlantického spoločenstva vrátane Spojených štátov amerických. Možno povedať, že na pomyselné križovatke sa dnes nachádza celý globálny liberálnodemokratický priestor. A keďže občianska spoločnosť je organicky spätá s režimom liberálnej demokracie, nemal by nás prekvapovať pohľad, podľa ktorého sa na križovatke ocitla aj občianska spoločnosť – jej štruktúry a aktéri, jej vplyv, jej vzťah s partnermi (so štátom, so sférou biznisu), jej spory s protivníkmi, ba aj jej samotný koncept, nech už ho chápeme v užšom alebo širšom vymedzení.

Preto možno nie je náhoda, že autori najrozsiahlejšej kapitoly našej štúdie ju nazvali práve takto: „Je slovenská občianska spoločnosť na križovatke?“

Prejavy a symptómy krízy, či lepšie kríz, ktoré dovedli jednotlivé krajiny a ich občianske spoločnosti na takéto križovatky, už dlhší čas zaplňujú stránky médií i sociálnych sietí, ako aj agendy vlád, nadnárodných i globálnych inštitúcií, ktoré sa pokúšajú im čeliť. Poľský sociológ Zygmunt Bauman svojho času prišiel s konceptom „tekutej modernity“ ako charakteristiky súčasných spoločností, ktoré sú nestabilné, nemajú stále pravidlá, vyznačujú sa nepredvídateľnými zmenami, individualizmom, obavami z iných, v ktorých panujú pomery vzbudzujúce úzkosť a neistotu, keďže životy ľudí sú určované silami, ktoré nevedia ovládať a kontrolovať, pred ktorými sa nevedia brániť, ktorým navyše často nerozumejú, nedokážu ich analyzovať.¹ Zatiaľ čo v niekdajšom bipolárnom svete počas studenej vojny mala možná kataklizma typu nukleárnej spúšte jednodimenziálnu podobu, terajšie ťažkosti majú viacdimenziálnu „tekutú“ podobu, sú akoby „roztrúsené“, „rozptýlené“ do rôznych foriem, rôznych okolností, rôznych obmedzení pre dôstojný život.

1 Bauman, Zygmunt: *Tekutá modernita*. Praha: Mladá fronta 2002.

Ekonomická kríza; migrácia; utečenci; terorizmus; klimatické zmeny; výbušné teritórium Blízkeho východu; pretrvávajúce rozdiely medzi chudobnými a bohatými, izolácia sociálne vylúčených; krehkosť Európskej únie, vnútorné spory o jej podobe a o jej integračnej kapacite; imperiálne ambície Ruska, jeho snahy oslabiť EÚ i Západ ako celok s použitím prostriedkov „informačnej vojny“; Brexit; posilňovanie radikálnych, nacionalistických a extrémistických hnutí a prúdov; utváranie „Populistickej Internacionály“; nevraživosť voči štandardným politickým stranám a ich predstaviteľom a hľadanie „alternatívnych“ hnutí a lídrov; pokles dôvery voči zabehaným demokratickým inštitúciám a mechanizmom, voči „politickej triede“; vzostup autoritárskych režimov a ich praktík ohrozujúcich demokraciu, oslabovanie pozície mainstreamových médií a nárast popularity sociálnych sietí vrátane konšpiračných webov; nedostatok príťažlivých, presvedčivých vízií a naratívov hodnotovo ukotvených v priestore liberálnej demokracie – to všetko spolu s viacerými ďalšími javmi spôsobuje, že k „tekutým vzťahom“, „tekutej láske“ či „tekutej neistote“ sa postupne pridružil „tekutý hnev“ voči celému establišmentu, ktorý takéto pomery pripustil, či voči „systému“, ktorý náležite nefunguje a nie je schopný sebakorekcie.

2. Dobové vnímanie existujúcich výziev: lokálny kontext

V decembri 2016 pripravila Komora MNO združujúca zástupcov viacerých organizácií vyhlásenie k aktuálnej spoločensko-politickej situácii, kde upozorňuje na nebezpečenstvo, aké predstavujú politické sily, ktoré nezdieľajú demokratické hodnoty, a apeluje na verejnosť i na občianskych lídrov, aby sa postavili čelom k súčasným výzvam. V Komore pôsobiacej pri Rade vlády pre MNO sú zastúpené jednotlivé tematické platformy a v súčasnosti je to jediný formálny strešný, aj keď nie plne reprezentatívny orgán zastupujúci občiansku komunitu. Komora tiež pripravila návrh spoločnej agendy MNO voči vláde na obdobie 2017–2020, ktorého súčasťou je: - pripravovaná novela zákona o prístupe k informáciám; - legislatívna podpora občianskej participácie pri tvorbe zákonov, ale aj na správe vecí verejných na úrovni štátu a komunit; - formy občianskej participácie; - registrácia a legislatíva upravujúca fungovanie občianskych inštitúcií; - formy financovania občianskych inštitúcií; - objednávanie ich služieb štátom v oblasti verejnej prospešnosti; - nezávislé financovanie kritického myslenia v spoločnosti; - samospráva a kontrola občianskych inštitúcií.

Do domáceho kontextu zapadá tiež pôsobenie Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, ktorý sa systematicky a dlhodobo venuje témam relevantným pre jej úspešné pôsobenie a usiluje sa prepájať a zosieťovať zástupcov štátnej správy so zástupcami občianskej

spoločnosti.² Do jeho agendy patrí napríklad téma otvoreného vládnutia, vyhodnocovanie participatívnych procesov tvorby verejných politík, legislatíva pre MNO, ekonomika MNO, príprava registra MNO, akreditácia MNO a i. Za pozornosť stojí aj spôsob, akým splnomocnenec a jeho Úrad vstúpili do verejnej rozpravy o fungovaní občianskej spoločnosti. Začiatkom októbra 2016 sa splnomocnenec vyslovil k jednej z tém, ktorá má silný politický náboj – k pokusom časti politického spektra zošnúrovať aktivitu MNO spôsobom, ktorý podrobnejšie rozvineme v nasledujúcej časti o medzinárodnom kontexte pôsobenia občianskej spoločnosti. Išlo o návrh zákona o zahraničných agentoch, ktorý sa v tom čase prerokúval v parlamente: „Zverejnený legislatívny zámer poslancov NR SR za Ľudovú stranu Naše Slovensko označujúci mimovládne neziskové organizácie (MNO), ktoré prijímajú finančné prostriedky zo zahraničia, za zahraničných agentov, považuje splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti za absolútne nepochopenie významu, úloh a potrieb občianskej spoločnosti na Slovensku. Návrh poslancov za LSNS je hlúpy a zlý, úplne mimo realitu skutočnej existencie MNO na Slovensku. Je v úplnom rozpore s demokratickými princípmi a s ochranou základných práv a slobôd.“³ Jednoznačný jazyk vyhlásenia dokumentuje naliehavosť politicko-občianskeho zápasu na Slovensku.

3. Občianska spoločnosť v súčasnom medzinárodnom kontexte: nové ohrozenia

3.1. Zmenšovanie priestoru pre občiansku spoločnosť⁴

Jednou z najrelevantnejších tém, ktoré v súčasnosti rámcujú diskurz o občianskej spoločnosti vo svete, je zmenšovanie priestoru pre občiansku spoločnosť⁵. Táto téma sa začala takto pomenúvať v polovici prvej dekády 21. storočia hlavne v súvislosti s úsilím vlád viacerých štátov obmedzovať externú podporu v oblasti rozvoja demokracie a ľudských a občianskych práv⁶. Aké sú širšie historické a spoločenské súvislosti tohto fenoménu?

2 http://www.minv.sk/?ros_my_urad

3 http://www.minv.sk/?ros_vsetky-spravy&sprava=vyjadrenie-splnomocnenca-k-navrhu-zakona-o-zahranicnych-agentoch

4 Túto tendenciu výstižne pomenoval filozof Roger Scruton, podľa ktorého je sloboda združovania najcennejším darom našej civilizácie, ktorý bol v uplynulom 20. storočí zároveň najväčším ohrozený. Ukazuje sa však, že druhá dekáda 21. storočia opäť prináša vážne ohrozenia – pozri: Scruton, Roger: *The End of the University* in: *First Things*, April 2015. <https://www.firstthings.com/article/2015/04/the-end-of-the-university>

5 V anglickom jazyku “shrinking space for civil society”, „closing space for civil society“ alebo „pushback phenomenon“.

6 Carothers, Thomas: *The Backlash Against Democracy Promotion* in: *Foreign Affairs*, March/April 2016; Carothers, Thomas – Brechenmacher, Saskia: *Closing Space. Democracy and Human Rights Support Under Fire*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace 2014; Gershman, Carl – Allen, Michael: *The Assault on Democracy Assistance* in: *Journal of Democracy*, 2, 2006.

Globálna „revolúcia v združovaní“ bola jednou z významných charakteristík obdobia po konci studenej vojny. Na celom svete došlo k zásadnému nárastu organizovaných, súkromných dobrovoľných aktivít v podobe združení, spolkov a hnutí, ktoré vznikali ako na bežiacom páse. Príčina tohto vývoja pramenila okrem iného v kríze štátu. Či už v podobe krízy sociálneho štátu blahobytu na globálnom Severe, alebo krízy štátov globálneho Juhu (stratené osemdesiate roky z hľadiska boja proti chudobe v Latinskej Amerike a Afrike) alebo rozpadu komunistických režimov v strednej a východnej Európe. Tento proces prebiehal počas intenzívneho uvedomovania si globálnych výziev – environmentálnej krízy, rastu chudoby v treťom svete či komunikačnej revolúcie a jej dôsledkov⁷. Občianska spoločnosť zažívala na začiatku deväťdesiatych rokov svoje hviezdne obdobie a demokratický svet vkladal veľké nádeje do jej rozvoja ako aktéra zlepšujúceho kvalitu života od potravinovej bezpečnosti, hygieny a zdravia cez vzdelávanie, ľudské práva, životné prostredie až po kultúru či väčšiu participáciu občanov na spravovaní svojich komunít či štátov.

Asociatívny „boom“ však nebol jediným fenoménom deväťdesiatych rokov. Odohrával sa tiež v kontexte „konca dejín“ a povedomia o víťazstve demokracie nad autoritárskymi modelmi spravovania spoločnosti, čoho prejavom bolo spojenie rozvojovej pomoci s rozvojom a podporou demokracie a ľudských práv, s budovaním demokratických inštitúcií, vlády zákona a ďalších štrukturálnych prvkov podľa vzoru západných demokracií.

Ako upozorňuje Douglas Rutzen z Medzinárodného centra pre neziskové právo v prehľadovom článku z roku 2015, zlomový bod v tomto naratívne predstavoval útok na dvojčičky World Trade Center v New Yorku roku 2001. Po ňom nastala zmena – pozornosť demokratického sveta na čele s USA sa presunula k hľadaniu odpovede na štátny terorizmus. Vyhlásením vojny proti terorizmu Spojené štáty spolu s demokratickými krajinami zintenzívnili iniciatívy na podporu slobody a demokracie, čím reagovali na darebácke či inak nefunkčné štáty. Tým podnietili protireakciu v prostrediach, ktoré vychádzali z iných spoločensko-politických či kultúrnych tradícií spravovania spoločnosti.

Zásadnou zmenou kontextu toho obdobia bolo i to, že v rámci boja proti terorizmu sa objavila aj legitímna téza, že teroristické aktivity by sa mohli skrývať aj za aktivity mimovládnych organizácií⁸. Tak sa otvorila línia uvažovania v medzinárodnom diskurze o občianskej spoločnosti, ktorá považuje mimovládne neziskové organizácie za isté bezpečnostné riziko. Viaceré odporúčania v jej kontexte majú dopad aj na rámcovú úpravu postavenia mimovládnych organizácií a môžu vplývať na reštriktívny charakter legislatívy pre MNO.

7 Salamon, Lester M. – Anheier, Helmut K.: *Nástup neziskového sektoru (mezinárodní srovnání)*. Praha: Agnes 1999.

8 Rutzen, Douglas: *Aid Barriers and the Rise of Philanthropic Protectionism in: International Journal of Not-for-Profit Law*, 17 (1), 2015.

Z hľadiska obmedzovania činnosti MNO je podstatne významnejšia druhá argumentačná línia, ktorú využívajú protagonisti neliberálnej demokracie a autoritárskych režimov. Tu sa reštrikcia voči MNO zdôvodňuje ako nutná obrana „štátu“ voči nekonkrétne definovaným tzv. protištátnym (sic!) aktivitám vonkajšieho či vnútorného pôvodu. Z hľadiska proponentov takéhoto postupu ide o opatrenia, ktoré nereagujú na ohrozenie štátu, ale ich mocenského postavenia. Názorová pluralita, sloboda vyjadrovania, zhromažďovania a združovania sú, ako to už história veľakrát preukázala, nástroje ohrozujúce autoritárske režimy.

Začiatkom 21. storočia občianska spoločnosť bola (a stále je) v demokratickom spoločenstve považovaná za ideál i prostriedok na vytváranie tzv. dobrej spoločnosti⁹. Preto jednou z hlavných agend v rozvojovej agende demokratického sveta boli aktivity smerujúce k vytváraniu priaznivého právneho a finančného rámca na jej rozvoj.

V tomto období tiež prevládlo v západnom svete mylné uspokojenie sa s tým, že situácia v strednej a východnej Európe je stabilizovaná, prechod k demokracii úspešne pokračuje a rozvoj občianskej spoločnosti tam netreba nijako osobitne podporovať. „Farebné revolúcie“ v Gruzínsku i na Ukrajine, protesty verejnosti a emancipujúca sa občianska spoločnosť však vzbudili obavy a reakciu autoritárskych vládcov. Bielorusko prijalo zákony okliešťujúce slobodu združovania, ale až po schválení obmedzujúcej legislatívy voči mimovládnym organizáciám v Rusku v roku 2005 sa dá hovoriť o globálnej „kontrarevolúcii v združovaní“¹⁰. Čoskoro nasledovali viaceré ďalšie krajiny – napríklad Zimbabwe, Eritrea, Uzbekistan a i.

Druhá vlna reštriktívnej legislatívy prišla po tzv. Arabskej jari v roku 2009. Od roku 2012 bolo prijatých viac než deväťdesiat zákonov okliešťujúcich slobodu združovania alebo zhromažďovania v krajinách na celom svete¹¹. Obmedzujúce opatrenia sa týkali vzniku i celkového fungovania organizácií občianskej spoločnosti. Približne tretina sa týkala obmedzenia možností, aby MNO prijímali zahraničné financovanie.

9 „Dobrá spoločnosť“ je normatívne vymedzenie občianskej spoločnosti (Edwards, Michael: *Civil Society*. Cambridge: Polity Press 2014), ktoré zdôrazňuje občiansku spoločnosť ako spoločnosť usilujúcu sa o dosiahnutie spoločného dobra, pričom spoločné dobro je definované hodnotovo pozitívne – ako prosociálne, solidárne, inkluzívne, pomáhajúce, humanistické – a vymedzuje sa voči „uncivil society“. Tá sa prejavuje nenávisťou, násilím, diskriminujúco. Normatívne vymedzenie občianskej spoločnosti má tiež svoje limity – práve v neexistujúcom konsenze a prebiehajúcich sporoch, čo všetko je ešte „dobré“ a čo už nie. Napriek tomuto nedostatku rezignácia na normatívne vymedzenie a zdôrazňovanie len asociatívnej (štrukturálnej a funkčnej) dimenzie (participácia, aktivita, angažovanosť), čoho sme svedkami v praxi rozvoja občianskej spoločnosti dodnes, vytvára redukovaný a v praxi neuspokojivý výsledok v smerovaní k dobrej spoločnosti práve v dôsledku konfúzie a a nejasnosti v hodnotovej orientácii.

10 Prvé použitie pojmu „zahraničný agent“ vzťahujúceho sa na mimovládne neziskové organizácie, ktoré majú príjmy zo zahraničia.

11 Len v Európe ich bolo sedemnást.

3.2. Reštriktívne opatrenia týkajúce sa zahraničného financovania a fungovania občianskych organizácií

Reštriktívne opatrenia sa dajú rozčleniť na viacero typov, pričom pre slovenský kontext je azda najvýznamnejší ten, ktorý sa týka prijímania zákonov o „zahraničných agentoch“ stigmatizujúcich MNO, ktoré majú zdroje zo zahraničia. Keďže sa tieto návrh objavili aj na Slovensku, je dobré poznať ich pozadie.

Lídrom legislatívy tohto typu je Rusko, ktoré od roku 2012 vyžaduje od všetkých organizácií, čo majú príjmy zo zahraničia a vykonávajú „politickú činnosť“, aby sa registrovali ako „zahraniční agenti“. Pod politickými aktivitami zákon definuje aktivity ovplyvňujúce rozhodovanie o verejných otázkach a ovplyvňovanie verejnej mienky. Zákon sa roku 2014 novelizoval a umožnil Ministerstvu spravodlivosti RF registrovať ako „zahraničného agenta“ akúkoľvek mimovládnu organizáciu aj bez jej súhlasu. Tak sa do tejto kategórie dostali okrem ľudskoprávných organizácií ako Amnesty International, Human Rights Watch či Transparency International aj organizácie ako napríklad Spoločnosť pre pozorovanie vtákov¹². Logika takýchto opatrení je jednoznačná: ide o útok na slobodu vyjadrovania a združovania organizácií a jednotlivcov, ktoré kritizujú alebo môžu kritizovať politické pomery. V máji 2016 priniesol denník *Vedomosti* správu, kde sa uvádza, že Ministerstvo spravodlivosti RF považuje aj kritiku legislatívy o „zahraničných agentoch“ za „politickú aktivitu“ v zmysle tohto zákona a žiada Štátnu dumu o ďalšie splnomocnenia pri aplikácii tohto zákona v praxi.¹³ Ruský príklad pôsobil inšpirujúco napríklad aj v Kirgizstane, kde sa proruské politické sily snažili presadiť podobnú legislatívu v roku 2013. Rovnako prezident Ukrajiny Viktor Janukovyč sa pokúsil presadiť obdobný zákon na Ukrajine v januári 2014. To v danom čase prilialo olej do ohňa protestov na Majdane a vzhľadom k ďalšiemu vývoju zákon nenadobudol účinnosť.

O MNO sa v podobnom kontexte vyjadril aj Viktor Orbán, predseda maďarskej vlády, keď v júli 2014 označil organizácie, ktoré distribuovali prostriedky z tzv. Nórskeho fondov v Maďarsku v rámci finančnej schémy Nórskeho kráľovstva a krajín EZVO za „platených zahraničných aktivistov“, čím zdôvodňoval oprávnenosť razie maďarských finančných úradov v týchto organizáciách, ktoré prebehli len tesne predtým.¹⁴

12 Aliaxandrau, Andrei: *Russian birds targeted as 'foreign agents'* in: *Civic Solidarity*, 15. 5. 2013. Retrieved 4.12.2016, from: <http://www.civicsolidarity.org/article/689/russian-birds-targeted-foreign-agents>

13 Мухаметшина, Елена – Чуракова, Ольга: *Критика закона об иностранных агентах стала поводом для признания агентом* in: *Ведомости*, 11. 5. 2015. Retrieved 2. 12. 2016, from: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/05/11/640573-kritika-zakona-inostrannih-agentah-yavlyaetsya-povodom-priznaniya-organizatsii-agentom>

14 *Hungary to Charge Norwegian NGO* in: *The Local* (Norway's News in English), 23. 10. 2014. Retrieved 2. 12. 2016, from: <http://www.thelocal.no/20141023/hungary-to-press-charges-against-norwegian-ngo>; Novak, Benjamin: *Human Platform panelists compare Orbán's Hungary to Putin's Russia* in: *The Budapest Beacon*, 11. 2. 2015. Retrieved 30. 11. 2016, from <http://budapestbeacon.com/news-in-brief/human-platformpanelists-compare-orbans-hungary-to-putins-russia/19273>

Po takmer dvoch rokoch bol v lete 2016 tesnou väčšinou poslancov Knesetu podobný zákon prijatý aj v Izraeli. Týka sa len organizácií, ktoré majú nadpolovičnú väčšinu príjmov pochádzajúcich zo zahraničných, ale iba vládnych, zdrojov.¹⁵

Slovensko sa k tomuto typu legislatívy nedávno nebezpečne priblížilo. V septembri 2016 poslanci fašizoidnej strany Kotleba – LSNS s podporou poslaneckého klubu Sme rodina navrhli prijatie zákona tohto typu, ktorý NR SR neschválila¹⁶.

Najnovšie dochádza k útokom na občiansku spoločnosť v Poľsku. Konkrétne dochádza k pokusom centralizovať a kontrolovať finančné zdroje pre občiansku spoločnosť, ako aj k nepodloženej škandalizácii protagonistov občianskeho sektora verejnoprávnymi médiami, čo musel korigovať podpredseda vlády.¹⁷

Častým argumentom podporovateľov registrácie „zahraničných agentov“, ktorý bol použitý aj v tomto prípade, je odvolávanie sa na zákon FARA (Foreign Agents Registration Act) prijatý Kongresom USA v r. 1938. Ide však o falošnú argumentáciu a pokus o legitimizáciu krokov, ktoré majú úzko politický a nedemokratický charakter. V prípade USA ide o zamedzenie lobingu, ktorý je inak podrobne upravený špeciálnou legislatívou. A zároveň má spomínaný zákon široko definované výnimky týkajúce sa práve toho, čo môžeme nazvať v americkom kontexte mimovládne neziskové organizácie. Navyše tento zákon vyžaduje preukázanie priameho vzťahu medzi zahraničným zdrojom financovania a politickou aktivitou prijímateľa.¹⁸

O tom, že v prípade takejto legislatívy v súčasnosti nejde o ochranu pred cudzími záujmami, ale o potláčanie slobody združovania a vyjadrovania z dôvodu monopolizácie verejného priestoru a o propagandistický zámer, svedčí manipulatívne (a premyslené) využitie sémantického posunu spojenia „foreign agent“ v neanglosaskom jazykovom priestore s cieľom negatívne nastaviť vnímanie verejnosti voči takto označeným organizáciám. Spojenie „zahraničný agent“ pre bežnú verejnosť (hlavne strednú a staršiu generáciu) v postkomunistickom prostredí zaočkovanom propagandou a jazykom triedneho boja proti „imperialistickým silám“ má význam „zahraničný špión“, hoci v právnom žargóne anglosaského jazykového prostredia (bez skúsenosti s totalitným ovplyvňovaním verejného vedomia) sa pod slovom „agent“ rozu-

15 *After contentious debate, Knesset passes NGO law* in: *Times of Israel*, 12. 7. 2016. Retrieved 2. 12. 2016, from <http://www.timesofisrael.com/after-hours-of-debate-controversial-ngo-bill-passes-into-law>

16 Z vládnej koalície (SMER-SD, SNS a Most-Híd) proti tomuto návrhu hlasovalo 23 poslancov, zdržalo sa 38 a 20 nehlasovalo alebo nebolo prítomných. Za návrh nehlasoval nikto z vládnej koalície. Z opozície za návrh hlasovalo všetkých 18 prítomných poslancov klubov Kotleba-LSNS a Sme rodina (Hlasovanie – grafické zobrazenie, 2016). *Parlamentná tlač* 269, 23. 9. 2016, retrieved 12. 2. 2016, from <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=269>

17 Orłowski, Maciej: *Minister Gliński przeprosza Zofię Komorowską i Różę Rzeplińską* in: *Gazeta Wyborcza*, 25.11.2016. Retrieved 4. 12. 2016, from <http://wyborcza.pl/7,75398,21030502,glinski-przeprosza-zofiekomorowska-i-roze-rzeplinska.html>; Siedlecka, Ewa: *Trzeci sektor pod nadzór rządu. PiS ma pomysł, jak kontrolować NGO-sy* in: *Gazeta Wyborcza*, 22. 11. 2016. Retrieved 4. 12. 2016, from <http://wyborcza.pl/7,75398,21010833,trzeci-sektor-pod-nadzor-rzadu-pis-ma-pomysl-jak-kontrolowac.html>

18 Rutzen, 2015.

mie „činný subjekt“ alebo „aktér“. Podsúvanie negatívnych konotácií je cieľným nástrojom na podporu negatívnych postojov verejnosti voči mimovládnyim organizáciám a občianskej spoločnosti ako takej.

Ďalšie spôsoby obmedzovania prijímania zahraničného financovania zahŕňajú napríklad stanovenie maximálnej povolenej čiastky, ktorú môže MNO prijať zo zahraničia; podmienku presmerovania financií zo zahraničia cez vládou kontrolovaný kanál; obmedzenia pri použití takýchto prostriedkov; zdaňovanie príjmov zo zahraničia či obmedzenia ich prijímania na základe širokého uplatňovania opatrení protiteroristickej legislatívy či legislatívy na zamedzenie prania financií pochádzajúcich z nelegálnej činnosti; stanovovanie premrštných požiadaviek na vykazovanie použitia prostriedkov zo zahraničia; hrozba trestného konania z dôvodu (vymyslenej) ochrany dobrej povesti a i.¹⁹

Okrem opatrení obmedzujúcich prijímanie financií zo zahraničia sa schvaľujú aj opatrenia a zákony negatívne ovplyvňujúce samotnú činnosť MNO. Sú to jednak prekážky pre vznik MNO, ďalej prekážky pre ich činnosť a tiež obmedzenie kontaktov so zahraničím. Napríklad súčasná legislatíva umožňuje ruským úradom zúčastňovať sa na všetkých aktivitách, ktoré vykonávajú občianske organizácie vrátane interných strategických a plánovacích stretnutí, vyžadovať si akékoľvek dokumenty a finančné informácie. V niektorých krajinách je tiež zakázaná činnosť združení podporujúcich inú ako heterosexuálnu orientáciu (Nigéria)²⁰.

Aj keď výpočet rôznych typov reštrikcií má globálny charakter, nedá sa obísť rola Ruska ako významného určovateľa trendu, ktorý potom nasledujú iné autoritárske, ale aj demokratické štáty. Spomínané naratívy a návody pre domáce extrémistické a antisystémové politické sily, ale aj pre demokratické hnutia sú inšpirované dianím v Rusku, ktoré takto rozleptáva vertikálnu dôveru medzi občanmi a inštitúciami (v tomto prípade mimovládnyimi neziskovými organizáciami) v strednej Európe, ako aj v ďalších krajinách. Ide o súčasť informačnej vojny zameranej na postupné rozleptávanie dôvery v demokratický systém.

Argumenty, ktoré pre reštriktívnu legislatívu voči občianskej spoločnosti využívajú ich predkladatelia, sa dajú na základe analýzy jednotlivých prípadov vo svete rozdeliť do štyroch skupín: 1) protištátna činnosť; 2) transparentnosť a zúčtovateľnosť; 3) koordinácia a efektivita zahraničnej pomoci; 4) národná bezpečnosť, protiteroristické opatrenia a ochrana pred praním špinavých peňazí²¹. Ide o formu protekcionizmu v kontexte globálneho hodnotového diskurzu a o spôsob, ako sa naoko legálne vyrovnáť s politickými oponentmi na domácej scéne. Dá sa očakávať, že tento trend sa bude v budúcnosti stupňovať²².

19 Tamže.

20 Tamže.

21 Tamže.

22 Drinhausen, Katja – Schucher, Günter: *Zivilgesellschaft unter Druck: Globaler Widerstand gegen Demokratie wächst*. German Institute of Global and Area Studies 2015. Retrieved 4. 12. 2016, from: https://www.files.ethz.ch/isn/192437/gf_global_1503.pdf

Pre občiansku spoločnosť na Slovensku z toho vyplýva potreba preventívne sa pripravovať na možnosť postupného zhoršovania podmienok na slobodné pôsobenie vo verejnej sfére.

4. Čo s tým?

4.1. Odpoveď medzinárodného práva

Hlavným nástrojom medzinárodného práva, ktorý je relevantný vo vzťahu k obmedzovaniu priestoru pre občiansku spoločnosť v národných legislatívach, je článok 22 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, ktorý stanovuje, že „...každý má právo na slobodné združovanie s inými...“²³. Toto právo podľa Úradu vysokého komisára OSN pre ľudské práva zahŕňa aj prijímanie finančných prostriedkov zo zahraničia. Rada OSN pre ľudské práva roku 2013 prijala rezolúciu č. 22/6, ktorou vyzýva členské štáty k nezavádzaniu diskriminujúcich reštrikcií voči potenciálnym zdrojom financovania, ktoré sú zamerané na podporu práce ochrancov ľudských práv²⁴. Rovnako sa vyjadril aj Výbor OSN pre ekonomické, sociálne a kultúrne práva i Rada Európy vo svojom odporúčaní o právnom postavení MNO v Európe²⁵.

Medzinárodné právo síce umožňuje obmedzenia aj vyššie uvedených práv, ale len na základe zákona a v súlade s niektorým z legitímnych cieľov, ako národná a verejná bezpečnosť, verejný poriadok, ochrana verejného zdravia a či dobrých mravov či ochrana práv a slobôd iných osôb. Vzťah medzi právom a obmedzením, normou a výnimkou nesmie byť postavený naruby²⁶.

4.2. Organizačné a inštitucionálne odpovede a stratégie reagujúce na zužovanie priestoru pre občiansku spoločnosť

Sarah Mendelsonová uvádza nasledovné faktory, ktoré mohli prispieť k zúženiu priestoru pre občianske aktivity²⁷:

²³ *International Covenant on Civil and Political Rights. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49.* Office of the High Commissioner of United Nations for Human Rights. 23.3. 1976. Retrieved 2.12.2016, from: www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cepr.aspx

²⁴ Rutzen, 2015.

²⁵ *Legal Status of Non-governmental organizations in Europe.* Council of Europe. 10. 10. 2007. Retrieved 2. 12. 2016, from: [https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2007\)14E_Legal%20status%20of%20NGOs.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2007)14E_Legal%20status%20of%20NGOs.pdf)

²⁶ *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and association. Maina Kara.* United Nations Human Rights Council. 21. 5. 2012. Retrieved 2. 12. 2016, from: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf

²⁷ Mendelson, Sarah E.: *Why Governments Target Civil Society and What Can Be Done in Response. A New Agenda.* Center for Strategic and International Studies. April 2015. Retrieved 2. 12. 2016, from www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/ReportHC/67_CSIS-MendelsonGovTargetCivilSocietyNewAgenda-2.pdf

- a) model financovania MNO, ktorý je založený na závislosti na zahraničných zdrojoch;
- b) miera vnímania legitimacy a relevantnosti MNO zo strany obyvateľstva;
- c) schopnosť a solidarita medzinárodného spoločenstva udržiavať priestor pre občiansku spoločnosť čo najviac otvorený;
- d) zvýšená prepojenosť občanov v digitálnej ére;
- e) bezpečnostná situácia po 11. septembri 2001 a boj s medzinárodnou kriminalitou.

K nim môžeme v rámci stredoeurópskeho i širšieho európskeho kontextu pripojiť aj:

- f) vyrovňovanie sa s „informačnou vojnou“, ktorú vedie Rusko v Európe.

Model financovania MNO, ktorý je založený na závislosti na zahraničných zdrojoch, prispieva k oslabovaniu sociálnej základne mimovládnych organizácií. Nepřítomnosť príspevkov od občanov oslabuje prepojenie mimovládnych organizácií so spoločnosťou, oslabuje ich sociálnu základňu a netlačí ich k väčšej transparentnosti a skladaniu účtov. To všetko sú dôležité prvky v posilňovaní dôvery a legitimacy fungovania mimovládnych organizácií.

Tento model je už dlhšie predmetom kritiky, a to tak vo vzťahu k spôsobu financovania rozvoja v rozvojových krajinách, ako aj v prípade podpory ľudskoprávných organizácií. V prostredí medzinárodných rozvojových organizácií či donorov sa ho zatiaľ nedarí nahradiť iným modelom založeným na kombinácii viacerých prístupov²⁸. Tieto prístupy zahŕňajú nasledovné možnosti²⁹:

- i. získavanie darov z domácich zdrojov a vytváranie nových zdrojov príjmov z vlastnej zárobkovej činnosti poskytovaním služieb;
- ii. intenzívnejšia práca s dobrovoľníkmi a znižovanie nutnosti využívať profesionálny personál;
- iii. efektívne využívanie peer-to-peer a crowd-sourcingových prístupov a technológií v získavaní financií, ale i vytváranie nových znalostí s využitím „big data“ a „open data“ technológií a prístupov;
- iv. budovanie členstva a základne sympatizantov.

Uvedené prístupy sú dlhodobo známe a využívané. Skutočnosť, že sa ich nedarí uvádzať do života najmä ľudskoprávných organizácií, je výsledkom pôsobenia viacerých interných a externých faktorov. Na strane externých faktorov k tomu prispieva istá strnulosť donorskej praxe, neochota donorov podstúpiť riziko či dlhodobější experiment, a tiež tlak na dosahovanie rýchlych výsledkov.

²⁸ Mendelson, 2015; Polakovič, Igor, 2015. Retrieved 4. 12. 2016, from: <https://darujme.sk/blog/author/polko/>; Rekosh, Edwin: *To preserve human rights, organizational models must change* in: *OpenDemocracy*, 28. 11. 2016. Retrieved 29. 11. 2016, from www.opendemocracy.net/openglobalrights/edwin-rekosh/to-preserve-human-rights-organizational-models-must-change

²⁹ *Challenging the Closing Space for Civil Society. A practical starting point for funders*. Funders' Initiative for Civil Society. 2016. Retrieved 2. 12. 2016, from: http://www.ariadne-network.eu/wp-content/uploads/2015/03/Ariadne_ClosingSpaceReport-Final-Version.pdf

K nedostatočným interným faktorom sa dá priradiť neochota MNO vystúpiť z komfortnej zóny, menšia efektivita a väčšia prácnosť v krátkodobej perspektíve, vyššie inštitucionálne a personálne náklady a väčšia organizačná náročnosť.

Ako možné odporúčania pre donorov sa ponúkajú niekoľkoročné investície do ľudských (pracovná pozícia) a inštitucionálnych kapacít MNO (primárne so zameraním na obhajobu ľudských práv, kontrolu moci, rozvoj občianskej angažovanosti) v oblasti fundraisingu zo strany domácej verejnosti; hľadanie nového biznis modelu pre ľudskoprávne a advokačné organizácie; poskytovanie dlhodobej podpory či vytváranie nových naratívov a komunikačných stratégií a zjednodušovanie administratívnych a reportovacích procedúr. V prípade krízovej situácie je možná podpora právneho a psycho-sociálneho poradenstva.

Skúsenosti z Maďarska sú kompatibilné s vyššie uvedenými odporúčaniami. Dianie v občianskej spoločnosti v Maďarsku je pre situáciu na Slovensku inštruktívne. Pokus vlády o vyvolanie kampane proti občianskym organizáciám, ktoré sú financované z prostriedkov tzv. Nórskeho fondov, nevyšiel v tom zmysle, že by zastrašil neziskové organizácie. Práve naopak, hlasy z maďarského prostredia tvrdia, že neziskové organizácie sa pod týmto tlakom posilnili a utvrdili sa v presvedčení, že sú na správnej ceste. Tlak vlády však pociťujú najmä menšie organizácie, ktoré do veľkej miery závisia od verejných zdrojov. Reagujú potom tak, že sa snažia nájsť si bezpečnú pozíciu a neupriamovať na seba pozornosť aktivitami, ktoré môžu mať nálepku „politické“. Zastrášovanie občianskych organizácií využívaním nástrojov, ako je finančná polícia či daňová kontrola kladúca náročné požiadavky (dodanie veľkého množstva podrobných informácií) vytvára zdieľané pseudolegality a môže krátkodobo i strednodobo znemožniť činnosť aj významnejších organizácií. Možnou odpoveďou na vzniknutú situáciu je spájanie sa pre „contingency planning“ – spoločné uvažovanie a hľadanie odpovedí, čo robiť, ak by takáto situácia nastala³⁰.

Informačná vojna Ruska v Európe je skutočnosťou, ktorú potvrdzujú mnohí zahraniční i domáci analytici ale aj bezpečnostné i politické inštitúcie EÚ vrátane Európskeho parlamentu³¹. Súčasťou informačnej vojny je popieranie faktov, šírenie fám (známa je napríklad aféra s údajným znásilnením trinásťročného dievčaťa migrantmi v Nemecku), zámerná neobjektívnosť a agresívna

³⁰ Interview with Péter Krekó, director of Political Capital. 28. 6. 2016 (interviewer Boris Strečanský).

³¹ *Russia's information war. Propaganda or counter-propaganda?* Briefing, European Parliamentary Research Service. October 2016. Retrieved 4. 12. 2016, from: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589810/EPRS_BRI\(2016\)589810_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589810/EPRS_BRI(2016)589810_EN.pdf); Šúplata, Milan – Nič, Milan: *Russia's information war in Central Europe: New trends and counter-measures*. Globsec Policy Institute 2016. Retrieved 4.12.2016, from: http://www.europeanvalues.net/wp-content/uploads/2016/09/russias_information_war_in_central_europe.pdf; Conley, Heather A. – Mina, James – Stefanov Ruslan – Vladimirov, Martin: *The Kremlin Playbook. Understanding Russian Influence in Central and Eastern Europe*. Center for Strategic and International Studies. October 2016. Retrieved 4.12.2016, from: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/1601017_Conley_KremlinPlaybook_Web.pdf; Lutsevych, Orysia: *Agents of the Russian World Proxy Groups in the Contested Neighbourhood* (Research Paper). Chatham House. April 2016. Retrieved 4.12.2016, from: <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2016-04-14-agents-russian-world-lutsevych.pdf>

rétorika v širokom spektre tém – od posmešného jazyka nazývajúceho Európu „gayropou“ po pomenúvanie susedných štátov ako „fašistických“ (Ukrajina). Odhaduje sa, že Rusko investuje ročne 130 mil. eur spriatelovým organizáciám a zamestnáva armádu tzv. internetových „trollov“ pre rozširovanie svojej propagandy a diskreditáciu liberálnej demokracie³². Pre Slovensko je znepokojujúce, že pôsobením informačnej vojny ako súčasťou hybridnej vojny, dochádza k postupnému rozkladu inštitucionálneho rámca a bezpečnostnej architektúry v strednej Európe.³³ Objavuje sa čoraz viac prepojení na pravicové a extrémistické skupiny v rámci tzv. „uncivil“ society nielen v strednej Európe, ktoré sú financované z ruských zdrojov a ktoré pôsobia rozkladným a deštruktívnym spôsobom.³⁴

Voči informačnej vojne môžu efektívne pôsobiť aj občianske organizácie využívajúce sociálne siete podobne ako druhá strana, a to vyvracaním dezinformácií a falošných správ a ponúkaním iných pohľadov pre dezorientovanú verejnosť. Zodpovednosť však majú aj verejné inštitúcie, školy a predovšetkým médiá.

Dôležitým typom reakcie sú aj proaktívne kroky neziskových organizácií smerujúce k ich transparentnosti a otvorenému prezentovaniu ich činnosti a výsledkov. Tým sa dá pozitívne ovplyvniť vnímanie legitimacy a relevantnosti MNO zo strany obyvateľstva.

Ďalším typom odpovedí je aj regionálna solidarita – minimálne v priestore strednej Európy, kde čelia komunity občianskych spoločností podobným výzvam. Vzájomná podpora, ako aj výmena skúseností a osobný kontakt medzi organizáciami, ktoré sú vystavené silným tlakom z domáceho prostredia (stigmatizácia, mediálna škandalizácia), je tak praktickým, ako aj symbolickým prejavom odolnosti voči nepriaznivému vývoju. Je aj signálom voči „nepriateľom“ občianskej spoločnosti i prejavom solidarity, ktorým dávajú organizácie najavo, že „v tom nie sú sami“, že „nie sú ostrovom samým pre seba“ v regióne strednej a východnej Európy, ani v širšom svete.

32 European Parliamentary Research Service, 2016.

33 Šúplata – Nič, 2016.

34 Lutsevych, 2016; Dezsö, András – Panyi, Saboles: *Russian diplomats exercised with Hungarian cop killer's far-right gang* in: *Index.hu*, 28. 10. 2016 Retrieved 4. 12. 2016, from: http://index.hu/belfold/2016/10/28/3/russian_diplomats_exercised_with_hungarian_cop_killer_s_far-right_gang/

Spoločensko-politické podmienky rozvoja občianskej spoločnosti v rokoch 2010–2016

GRIGORIJ MESEŽNIKOV

1. Úvod

Komplexnejšie a hlbšie skúmanie stavu a trendov vývoja občianskej spoločnosti nie je možné bez ich posúdenia v širšom spoločensko-politickom kontexte. Podmienky na fungovanie občianskej spoločnosti sa totiž formujú v dôsledku pôsobenia viacerých dôležitých faktorov, ako je charakter politického režimu, funkčnosť inštitucionálneho systému, legislatívne prostredie, podoba regulácie procesov súvisiacich s rozvojom občianskej spoločnosti, nastavenie politických aktérov na interakciu s aktérmi občianskej spoločnosti.

Demokratický štát formuje mechanizmus inštitucionálnych poistiek proti prípadným deformáciám, proti možnosti výraznejšieho oslabenia alebo odstránenia demokratického zriadenia (efektívne zabezpečenie dodržiavania zákonov, právny štát, systém brzd a protiváh). Tieto nevyhnutné poistky však samy osebe nemusia byť dostatočné, ak ich pôsobenie nie je sprevádzané rozvojom občianskej spoločnosti, ktorá zohráva úlohu jednej z neinštitucionálnych bariér proti mocenským deformáciám, neliberálnym tendenciám, recidívam autoritarizmu (popri hodnotových orientáciách obyvateľstva, demokratickom cítení občanov a iných prvkoch politickej kultúry). Táto úloha nadobúda osobitný význam v kontexte súčasných vývojových trendov v krajinách strednej Európy vrátane Slovenska, kde v poslednom období sa dajú pozorovať autoritárske tendencie, pokusy koncentrovať moc a upravovať legislatívne prostredie nekonsenzuálnym spôsobom. Vzťah politikov a štátnikov k občianskej spoločnosti, ich prístup k podmienkam jej existencie, ich interakcia s aktérmi občianskej spoločnosti sú dôležitým indikátorom hĺbky ich demokratického presvedčenia a oddanosti myšlienke demokratického vládnutia.

2. Problematika občianskej spoločnosti v programových vyhláseniach vlád SR

Porovnanie programových vyhlásení vlád SR z rokov 2010, 2012 a 2016 ukazuje, že vo všetkých týchto dokumentoch sa nachádzajú predsavzatia, ktorých realizácia by mala potenciál prispieť k vytváraniu priaznivejších podmienok pre rozvoj občianskej spoločnosti. Sú to deklarácie o potrebe posilniť súdržnosť

spoločnosti, zvýšiť kvalitu života občanov, priblížiť výkon moci v štáte k obyvateľom, zlepšiť služby poskytované verejným sektorom obyvateľstvu, zabezpečiť bezporuchové fungovanie režimu právneho štátu, dbať na dodržiavanie a ochranu ľudských a menšinových práv, obmedzovať korupciu a klientelizmus, posilňovať transparentnosť v politike a verejnom živote, bojovať proti extrémizmu a prejavom diskriminácii a pod. Tieto predsavzatia sa dajú považovať v zásade za spoločné, kompatibilné, resp. navzájom si neodporujúce pre všetky vládne kabinety – pravda, pri rešpektovaní istých odlišností vyplývajúcich z ideologického a hodnotového zamerania vládnych kabinetov (napríklad v definovaní úlohy štátu a trhu alebo v prístupe k princípom decentralizácie moci). Ani v jednom zo spomínaných programových dokumentov sa nenachádzajú ustanovenia, realizácia ktorých by mohla priamo a bezprostredne ohroziť či obmedziť rozvoj občianskej spoločnosti na Slovensku.

Zároveň však analýza ustanovení vládnych programov, ktoré sa špecificky týkajú problematiky občianskej spoločnosti, interakcie jej aktérov so štátom a verejnou správou, faktorov udržateľnosti mimovládneho neziskového sektora, miery zapojenia občanov do rozhodovacích procesov, vytvárania podmienok pre občiansky aktivizmus a participáciu, umožňuje identifikovať medzi nimi odlišnosti.

2.1. Rok 2010

Najrozpracovanejšie a najústretovejšie voči rozvojovým potrebám občianskej spoločnosti je programové vyhlásenie vlády na čele s Ivetou Radičovou, ktorá vznikla po parlamentných voľbách 2010.

Na rozdiel od všetkých predchádzajúcich a nasledujúcich dokumentov tohto typu má programové vyhlásenie vlády z roku 2010 špeciálny názov, symptomatický práve z hľadiska vzťahu k problematike občianskej spoločnosti – „Občianska zodpovednosť a spolupráca“. Sú v ňom na rôznych miestach odkazy na občiansku spoločnosť, jej aktérov, mimovládne organizácie, „tretí sektor“ a pod. Obsahuje pasáže o prístupe štátu k občianskej spoločnosti, o úlohe jej aktérov v konkrétnych oblastiach verejného života, o pôsobení neziskových mimovládnych subjektov v jednotlivých rezortoch či sektoroch.

Pod solidne rozpracované časti programového vyhlásenia vlády I. Radičovej, týkajúce sa občianskej spoločnosti, sa podpísali predovšetkým dva faktory.

Prvým bolo celkové nastavenie politických strán, ktoré vytvorili vládnú koalíciu po parlamentných voľbách 2010 (SDKÚ-DS, SaS, KDH a Most-Híd) na uplatňovanie modelu decentralizovaného demokratického neexpanzívneho štátu, s kooperatívnymi vzťahmi s rozmanitými spoločenskými aktérmi vrátane aktérov občianskej spoločnosti. Tieto strany nadväzovali hodnotovo a programovo (niektoré z nich prostredníctvom svojich popredných predstaviteľov aj personálne) na odkaz nenásilnej protitotalitnej občianskej revolúcie

z novembra 1989, ktorá odstránila komunistický režim a viedla k nastoleniu parlamentnej demokracie. Nadväzovali aj na étos mobilizácie širokej aliancie prodemokratických a prointegračných síl (straníckych a nestraníckych, politických a občianskych), ktorá vznikla pred parlamentnými voľbami 1998 a pokračovala po nich, keď sa sformovala široká vládna koalícia, čo napravila následky mocenských deformácií z doby mečiarizmu a obnovila integračné šance krajiny.

Druhým významným faktorom bola skutočnosť, že niektorí členovia vládneho kabinetu I. Radičovej – vrátane jej samej – sa v minulosti osobne angažovali v činnosti mimovládnych organizácií a občianskych iniciatív.

V časti o ochrane a podpore ľudských práv v kapitole *Štát pre občanov* programového vyhlásenia vlády 2010 sa nachádzajú formulácie, ktoré demonštrujú celkové nastavenie vlády na interakciu s mimovládnym sektorom.¹ Dokument uvádza: „Spolupráca vlády SR s aktérmi občianskej spoločnosti bude ... vychádzať z princípu partnerského postavenia mimovládneho sektora vo vzťahu k verejnej moci. To si vyžiada vytvorenie adekvátnych mechanizmov na posilnenie udržateľnosti mimovládnych organizácií, ako aj nezávislých analytických centier a advokačných organizácií“. O partnerskom type interakcií hovorí aj ďalšia pasáž z časti o verejnej správe: „Vláda SR bude širšie využívať a rozvíjať potenciál spolupráce orgánov verejnej správy s neziskovým sektorom. Vytvorí potrebný legislatívny rámec na to, aby sa neziskové organizácie mohli efektívnejšie podieľať na uspokojovaní potrieb občanov, zvyšovaní kvality ich života a kvality spravovania spoločnosti a demokracie posilnením účasti v rozhodovacích procesoch. Vláda SR vytvorí podmienky na rozvoj dobrovoľníctva, vrátane definovania inštitútu dobrovoľníka. Vláda SR podporí aktivity charity, mimovládnych organizácií a kresťanských spoločenstiev, ktoré majú najlepšie výsledky, najmä z fondov EÚ.“

Ambiciózne predsavzatia vzťahujúce sa na rolu aktérov občianskej spoločnosti obsahovali časti vládneho programu venované politikám vlády v jednotlivých oblastiach (rezortoch). Išlo o pomerne široký záber, ktorý zahŕňal viaceré sféry dôležité nielen pre rozvoj občianskej spoločnosti, ale predovšetkým pre celkový vývoj krajiny (právny štát, ľudské práva a práva menšín, justícia, práca v rómskych komunitách, životné prostredie, zahraničná politika, rozvojová pomoc, vonkajšia bezpečnosť a obrana).

Prístup k problematike občianskej spoločnosti v programovom vyhlásení vlády I. Radičovej vychádza zo zámeru nadviazať partnerské vzťahy štátu s občianskou spoločnosťou a vytvoriť podmienky na spoločné formovanie štátnych politík – za účasti štátnych predstaviteľov, ako aj aktérov občianskej spoločnosti. Je to pozoruhodný prístup, najmä v porovnaní s prístupmi predchádzajúcich a nasledujúcich administratív. Načrtnuté predstavy o interakciách medzi štátom a občianskou spoločnosťou spájajú v sebe aktivity expertné

1 *Občianska zodpovednosť a spolupráca. Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2010–2014.* August 2010 – http://www.vlada.gov.sk/data/files/18_programove-vyhlasenie-2010.pdf

a kontrolné, s použitím participatívneho prístupu. Ide o rámcovú predstavu aktívneho partnerstva, ktorého súčasťou je dialóg štátu a mimovládnych organizácií, priame zapojenie zástupcov občianskej spoločnosti do rozhodovacích procesov a kontroly, nie vzťah založený na predstave plnenia servisnej funkcie pri vopred stanovených úlohách.

2.2. Rok 2012

Vláda, ktorú vytvorila strana Smer-SD po parlamentných voľbách 2012 na čele s Robertom Ficom, položila vo svojom programovom vyhlásení jednoznačný dôraz na aktívnu úlohu štátu v mnohých oblastiach spoločnosti. Je to dokument poznačený etatistickým vnímaním vzájomných väzieb medzi štátom, trhom a občianskou spoločnosťou („tretím sektorom“), so špecifickým nastavením na politiku „silného sociálneho štátu“, na podporu „sociálneho dialógu“ v jeho korporativistickej tripartitnej podobe. Tento prístup vytváral priaznivejšie prostredie pre určité spoločenské organizácie (napríklad pre odborovú centrálu KOZ, ktorá je nielen súčasťou mechanizmu tripartitného vyjednávania, ale aj politickým partnerom strany Smer-SD na zmluvnom základe). Z dôvodu niektorých ustanovení vládneho programu bol zrejmy osobitný vzťah vlády k odborom ako jednému zo „sociálnych partnerov“ (de facto išlo o KOZ). Pasáž o rámcovom nastavení vlády na interakciu s občianskou spoločnosťou bola síce formulovaná ústretovo, avšak pomerne stručne a príliš všeobecne.² Nachádzala sa v časti o uplatňovaní verejnej moci, kde vláda sľubuje „podporiť aktívny dialóg s občianskou spoločnosťou a so zástupcami z neziskového sektora, vrátane jeho viaczdrojového financovania a individuálneho darcovstva, ako aj rozvoj dobrovoľníctva“.

Dialóg ako forma interakcie sa spomína v rôznych častiach dokumentu v súvislosti s prístupom štátu k mimovládnym organizáciám v konkrétnych oblastiach činnosti, termín „partnerstvo“ na označenie vzťahu medzi štátom a občianskou spoločnosťou sa nepoužíva. Záber týchto oblastí je v porovnaní so záberom vo vládnom programe z roku 2010 užší a o aktivitách mimovládnych organizácií, o ktoré má záujem vláda, sa dokument vyjadruje dosť nekonkrétne.

Hoci programové vyhlásenie 2012 deklarovalo záujem vlády o dialóg s občianskou spoločnosťou, nedalo sa na základe zmienok o interakcii štátu, resp. verejnej správy s aktérmi občianskej spoločnosti tvrdiť, že vládny kabinet disponuje jasnou a komplexnejšie rozpracovanou koncepciou, ako takýto dialóg viesť a premeniť na rovnocenné, vzájomne výhodné partnerstvo. Politicky jednofarebná vláda vytvorená v roku 2012 iba v menšej miere nadviazala na prístupy obsiahnuté v programovom vyhlásení predchádzajúcej koalície vlády I. Radičovej.

² Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky, máj 2012 – www.vlada.gov.sk/data/files/2008_programove-vyhlasenie-vlady.pdf

2.3. Rok 2016

Programové vyhlásenie koalície vlády Smer-SD – SNS – Most-Híd – Sieť na čele s R. Ficom, ktorá vznikla po voľbách 2016, je z hľadiska obsahu a zamerania bližšie programu vlády I. Radičovej z roku 2010 než programu vlády na čele s tým istým R. Ficom, ktorá vznikla po voľbách 2012. V dokumente z roku 2016 je zrejmý komplexnejší a adresnejší prístup k problematike občianskej spoločnosti, ako aj širší záber oblastí, v ktorých si vláda vie predstaviť aktivity aktérov občianskej spoločnosti v rámci spolupráce so štátom.³

Kľúčovým ustanovením vládneho programu pri určení rámca pre spoluprácu s aktérmi občianskej spoločnosti je predsavzatie vlády, zaradené do časti venovanej verejnej správe, že „vytvorí nástroje a platformy, ktoré zvýšia zapojenie verejnosti a občianskej spoločnosti do tvorby verejných politík“. Spoluprácu s aktérmi mimovládneho sektora chce vláda R. Fica rozvíjať v oblasti vonkajšej bezpečnosti, obrany, vnútorného poriadku i v boji proti extrémizmu a radikalizácii. Zmienky o spolupráci s aktérmi občianskej spoločnosti sú obsiahnuté v častiach venovaných rozvoju miestnej a regionálnej kultúry, kreatívnemu priemyslu a cestovnému ruchu, ako aj environmentálnej politike.

3. Pôsobenie vlád SR v období 2010–2016

Kľúčový význam pre vytvorenie priaznivejších podmienok na rozvoj občianskej spoločnosti, presadzovanie občianskeho aktivizmu, zvýšenie občianskej participácie a stabilizáciu postavenia mimovládneho neziskového sektora mali udalosti a tendencie vo vnútropolitickom vývoji a prístup vládnych kabinetov, súvisiaci s celkovým výkonom moci, s otvorenosťou a transparentnosťou vládnutia, s potieraním klientelizmu a korupcie, so vzťahom k aktérom občianskej spoločnosti. Výkon moci v súlade s princípmi ústavného liberalizmu, úzkostlivé dodržiavanie zásad právneho štátu, uplatňovanie deľby moci, otvorené a transparentné vládnutie, systémové obmedzovanie klientelistických praktík, bezpodmienečné dodržiavanie a ochrana ľudských a menšinových práv, ústretový prístup k občianskej participácii, schvaľovanie právnych noriem zlepšujúcich interakciu medzi štátom a mimovládny sektorom – to všetko napomáha ďalšiemu rozvoju občianskej spoločnosti. Naopak, mocenské deformácie, uprednostnenie čiastkových záujmov pred celospoločenskými pri výkone moci, netransparentnosť, klientelizmus, konfrontačný vzťah k predstaviteľom mimovládneho sektora – to všetko občiansku spoločnosť v konečnom dôsledku oslabuje.

3 Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky, 2016 – <http://www.vlada.gov.sk/programove-vyhlasenie-vlady-sr-na-roky-2016-2020/>

Porovnanie prevažujúcich trendov a kľúčových udalostí troch volebných období (2010–2012, 2012–2016, začiatok volebného obdobia 2016–2020), ako aj praktických krokov troch vlád v oblastiach ovplyvňujúcich postavenie mimovládneho neziskového sektora umožňuje urobiť nasledujúce závery:

1. Všetky administratívy, ktoré pôsobili v SR od roku 2010, sa vo svojich programových východiskách prihovárali za dialóg s občianskou spoločnosťou a uskutočňovali v tomto smere konkrétne legislatívne a administratívne opatrenia; ich rozsah a hĺbka však neboli rovnaké.
2. Najpriaznivejší účinok na vytváranie špecificky zameraných na neziskový sektor priaznivejších podmienok v dlhodobej perspektíve malo nateraz pôsobenie vlády I. Radičovej. Tá nastavila rámce, ktoré nebolo možné úplne obísť v ďalších volebných obdobiach, i keď podoba kontinuity týchto rámcov bola odlišná vo volebnom období 2012–2016 a na začiatku volebného obdobia 2016.
3. Najpriaznivejšie všeobecné podmienky na fungovanie demokratických inštitúcií (výkon moci, otvorenosť a transparentnosť vládnutia, dôraz na delbu moci, právny štát a princíp rovnosti, inkluzívny prístup) sa sformovali počas pôsobenia vlády I. Radičovej. Po nástupe novej administratívy v roku 2012 sa však prejavili prvky diskontinuity.

4. Vzťah štátu a aktérov občianskej spoločnosti v rokoch 2010–2012

Po nástupe vlády I. Radičovej namiesto dovtedy existujúcej Rady vlády pre MNO vznikla širšie koncipovaná Rada vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť. Rada sa v plnom zložení skonštituovala v apríli 2011. Mala osem samostatných výborov vrátane Výboru pre MNO.

V období pôsobenia tejto vlády bol vytvorený úrad splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti. Hoci vzniku tejto inštitúcie a definovaniu jej roly a úloh predchádzala v samotnom mimovládnom sektore živá diskusia, v ktorej zazneli rôzne názory na potrebu tohto úradu a efektivitu jeho pôsobenia, treba zdôrazniť, že z hľadiska interakcie štátu a občianskej spoločnosti má existencia podobného úradu opodstatnenie najmä preto, že poskytuje možnosti na systematickejšiu, štruktúrovanejšiu a trvalejšiu interakciu. Pochopiteľne, veľa síce závisí nielen od formálneho postavenia úradu alebo osobných kvalít samotného splnomocnenca; rozhodujúce je však predovšetkým celkové nastavenie a prístup politických síl s mocenskou legitimitou. Za priaznivejšej spoločensko-politickej konštelácie môže táto inštitúcia nesporne prispieť k produktívnemu dialógu medzi štátom a občianskou spoločnosťou, k vytváraniu podmienok na partnerský charakter vzťahov medzi nimi.

Vo februári 2012, tesne pred ukončením pôsobenia vlády I. Radičovej, parlament prerokoval a schválil vládnu *Koncepciu rozvoja občianskej spoločnosti*

na Slovensku.⁴ Dokument obsahoval *Strategické zámery rozvoja občianskej spoločnosti do roku 2020 a Akčný plán na roky 2012–2013*. Išlo o prvý a zatiaľ jediný dokument tohto druhu na Slovensku.

Vláda I. Radičovej poverila splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti koordinovať implementáciu *Akčného plánu a Koncepcie rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku*. Uznesením vlády bol splnomocnenec a každý rezortný minister poverený úlohou vypracovať a predložiť na rokovanie vlády deklaráciu o spolupráci príslušného ministerstva a mimovládnych neziskových organizácií pri plnení úloh rezortu. Nijaká predchádzajúca vláda v minulosti nestanovila úlohu vypracovať takýto dokument, išlo o absolútne novum v realizácii myšlienky partnerstva verejnej správy a tretieho sektora. Deklarácie mali byť vypracované na základe prijatej *Koncepcie rozvoja občianskej spoločnosti*. Úlohu stanovenú *Akčným plánom* schváleným vládou I. Radičovej formálne splnili po voľbách 2012 ministri vlády Smeru-SD, ktorí vypracovali v roku 2013 rezortné deklarácie.

Akčný plán tiež predpokladal, že na základe rezortných deklarácií sa vypracuje a predloží na rokovanie vlády *Memorandum o porozumení*, ktoré by malo obsahovať základné východiskové hodnoty a postoje voči občianskej spoločnosti, princípy vzťahu s organizovanými iniciatívami a rôznymi typmi mimovládnych neziskových organizácií. Súčasťou memoranda o porozumení sa mal stať zámer vytvoriť stálu platformu pre dialóg medzi štátom a občianskou spoločnosťou. Na rozdiel od rezortných deklarácií však vláda R. Fica takéto memorandum neprijala a stála platforma pre dialóg medzi štátom a občianskou spoločnosťou, ako ju predpokladal *Akčný plán* z roku 2012, nevznikla.

5. Vzťah štátu a aktérov občianskej spoločnosti v rokoch 2012–2016

Po voľbách 2012 sa jedinou vládnu stranou stal Smer-SD. Vzťahy medzi vládou a tretím sektorom komplikoval okrem iného odlišný názor na riešenie otázky udržateľnosti neziskových organizácií prostredníctvom asignačného mechanizmu. Vláda sa stavala za zavedenie reštriktívneho modelu, ktorý by fakticky bral mimovládnym organizáciám to, čo už mali, voči čomu sa MNO kriticky vymedzovali. Zástupcovia MNO museli vyvinúť veľké, do značnej miery vyčerpávajúce úsilie, aby dosiahli s vládou kompromis, ktorý by situáciu pre tretí sektor z hľadiska jeho udržateľnosti síce nezlepšoval, ale by umožnil zachovať aspoň celkový rámec dovedy existujúceho stavu. Napokon sa nepodarilo dosiahnuť ani takýto kompromis. Koncom roka 2014 bola schválená

⁴ *Koncepcia rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku. Strategické zámery rozvoja občianskej spoločnosti do roku 2020 a Akčný plán na roky 2012–2013* – <http://www.tretisektor.gov.sk/koncepcia-rozvoja-obcianskej-spolocnosti-na-slovensku/>).

novela zákona o dani z príjmov, ktorá s platnosťou od roku 2016 znížila asig-náciu z 2 % na 1,5 % za podmienky, že darcovia poskytnú vlastný dar vo výške najmenej 1 %. Ministerstvo financií tým porušilo dohodu s MNO o každoroč-nom vyhodnotení finančnej situácie a nezobralo do úvahy výsledky predchá-dzajúcich rokovaní so zástupcami tretieho sektora.

V októbri 2013 z funkcie odstúpil prvý splnomocnenec vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti Filip Vagač. Po jeho odchode bola pozícia viac ako rok neobsadená. To vyvolávalo pochybnosti o odhodlaní vlády plniť svoje úlohy nielen v oblasti otvoreného vládnutia, kde má úrad splnomocnenca priame úlohy, ale i v ďalších dôležitých oblastiach komunikácie a spolupráce medzi štátom a platformami MNO. Napokon v novembri 2014 bol do uvoľnenej funkcie vymenovaný Martin Gierl.

Pri hodnotení pôsobenia obidvoch doterajších vládných splnomocnencov pre rozvoj občianskej spoločnosti je potrebné prihliadať na širší spoločensko-politický kontext. Splnomocnenec – Filip Vagač a Martin Gierl, obaja predtým občianski aktivisti – svojimi aktivitami pred vymenovaním do funkcie, hodno-tovým profilom, skúsenosťami z pôsobenia v prostredí občianskej spoločnosti patrili medzi ľudí so zhodným nazeraním na vývoj spoločnosti a krajiny po roku 1989, s nespochybniteľnou orientáciou na upevnenie liberálno-demokratického režimu, rozvoj občianskeho charakteru štátu, posilnenie otvo-renosti krajiny, jednoznačné zakotvenie Slovenska v euroatlantickom spo-ločenstve. F. Vagač síce nastúpil v marci 2011 do úradu splnomocnenca ako nezávislý nestranický kandidát, ale vo svojom nastavení na interakciu štátu a občianskej spoločnosti, ako aj v mnohých iných otázkach spoločenského vývoja vychádzal z rovnakých východísk ako vládna koalícia, ktorá vznikla po voľbách 2010, na čele s I. Radičovou, v minulosti občianskou aktivistkou. F. Vagač bol vo funkcii splnomocnenca dôležitým aktérom formujúceho sa partnerstva medzi štátom a občiankou spoločnosťou. Po nástupe novej vlády – vládneho kabinetu jednej strany na čele s R. Ficom (Smer-SD) – sa ocitol v inom politickom a názorovom prostredí, poznačenom odlišnými predstava-mi vládneho establišmentu o vývoji krajiny a spoločnosti, o úlohe štátu a jeho vzájomných väzbách s občianskou spoločnosťou. Poldruharočné pôsobenie F. Vagača vo funkcii v nových politických podmienkach sa sústreďovalo pre-dovšetkým na udržanie naštartovaných aktivít (vrátane medzinárodne sledo-vaných úloh pri zavádzaní a monitorovaní programu Otvorené vládnutie), na zachovanie dôležitého komunikačného kanálu medzi štátom (verejnou správou) a tretím sektorom, na udržanie operačného priestoru, ktorý MNO vytvorili v predchádzajúcom období vďaka partnerským vzťahom s verejnou správou. Po jeho odchode bola síce pozícia vládneho splnomocnenca neobsa-dená, ale úrad pokračoval vo svojej činnosti. Nástup M. Gierla, ktorého osob-nostný a hodnotový profil je blízky profilu F. Vagača, sa dal chápať ako prag-maticky motivované úsilie o pokračovanie aktivít spôsobom príznačným pre

pôsobenie prvého splnomocnenca v období vlády R. Fica. Úradu sa v rámci tohto módu podarilo rozbehnúť, resp. pokračovať v realizácii niekoľkých projektov, špecificky zameraných na zmapovanie stavu tretieho sektora, na zisťovanie faktorov udržateľnosti vývojového potenciálu občianskej spoločnosti. M. Giertl zostal vo funkcii splnomocnenca aj po vytvorení koalície vlády Smer-SD – SNS – Most-Híd – Sieť v marci 2016.

V období 2012–2016 organizovali mimovládne neziskové organizácie rôzne mobilizačné kampane, v ktorých sa dostávali do sporu či konfrontácie s vládou, pričom sa to stalo nielen vtedy, keď išlo o problematiku samotnej občianskej spoločnosti, ale aj vtedy, keď cieľom kampane bolo poukázať na potrebu riešiť akútny spoločenský problém (napríklad na nepriaznivú situáciu v súdnictve alebo v školstve).

K ďalším príkladom interakcie medzi štátom a MVO v rokoch 2012–2016 patrilo úsilie o uplatnenie participatívneho spôsobu pri príprave *Celoštátnej stratégie ochrany a ľudských práv* v gescii Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí⁵ a snaha MNO podieľať sa na programovaní štrukturálnych fondov EÚ (pri príprave operačných programov v rámci pracovných skupín, v ktorých MNO mali svojich zástupcov), hoci miera spolupráce zástupcov štátu a občianskej spoločnosti sa odlišovala od rezortu k rezortu a argumenty predstaviteľov MNO mali pri finalizácii operačných programov spravidla menšiu váhu.

6. Vzťah štátu a aktérov občianskej spoločnosti po marci 2016

Počiatkové, pomerne krátke (iba deväťmesačné) obdobie pôsobenia koalície vlády na čele s R. Ficom sa nedá zatiaľ komplexnejšie vyhodnotiť z hľadiska jej nastavenia na interakciu s občianskou spoločnosťou. Na jednej strane sa v programovom vyhlásení vlády deklaruje podpora dialógu a spolupráce štátu s mimovládnyimi organizáciami. Úrad splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti pokračuje v implementácii (a v sledovaní jej výsledkov) *Akčného plánu Koncepcie rozvoja občianskej spoločnosti na roky 2016–2018*, ktorý bol prijatý v januári 2016 ešte za predchádzajúcej administratívy.⁶ Na druhej strane sa vo vnútropolitickom vývoji odohrali určité udalosti a prejavili sa určité trendy, ktoré neprispievajú k vytváraniu priaznivejšieho pro-

5 Osobitnou témou je hodnotové štiepenie v prostredí MNO, ktoré sa vo vyhrotenej podobe prejavilo nielen pri príprave spomínanej stratégie, ale v posledných rokoch aj pri organizovaní verejných podujatí (pochodov, mítingov, manifestácií) a pri zaujímaní postojov k otázke rodovej rovnosti, vhodného rodinného modelu, reprodukčného správania a k úprave vzťahov medzi osobami rovnakého pohlavia.

6 *Akčný plán Koncepcie rozvoja občianskej spoločnosti na roky 2016–2018* – http://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/aktuality/ros/2016/01/KROS_AP_2016-18_16-01-20.pdf

stredia pre rozvoj občianskej spoločnosti. Premiér R. Fico mal niekoľko negatívnych vyjadrení na adresu niektorých občianskych aktivít (napríklad protestov učiteľov, ktoré premiér spojil s aktivitami niektorých občianskych aktivistov, čo sa na nich v skutočnosti nepodieľali). Tieto výroky znovu potvrdili, že predseda vlády a Smeru-SD vníma činnosť aktérov občianskej spoločnosti výlučne optikou stranícko-politického zápasu.

7. Rast extrémizmu ako faktor ohrozujúci rozvoj demokracie a občianskej spoločnosti v SR

Jedným z najnegatívnejších faktorov pre ďalší osud demokracie, rozvoj občianskej spoločnosti a občianske spolunažívanie na Slovensku je rast pravicového extrémizmu a radikálneho nacionalizmu, ktorý v roku 2016 vyústil do zvolenia fašizoidnej ĽSNS do parlamentu. Táto protisystémová politická sila svojou činnosťou i celkovým profilom popiera základné princípy liberálnej demokracie a odmieta súčasnú zahranično-politickú orientáciu SR založenú na partnerstve a spojení s krajinami demokratického Západu, na pevnej politickej, ekonomickej a obranno-bezpečnostnej integrácii do euroatlantických štruktúr. Návrhy, ktoré ĽSNS predkladá buď v programových dokumentoch alebo vo výrokoch popredných predstaviteľov, sú v rámci súčasného politického systému nerealizovateľné. Názornou ukážkou legislatívnej tvorby ĽSNS je návrh novely zákona o neziskových organizáciách podaný v septembri 2016, podľa ktorého mimovládne neziskové organizácie „priamo či nepriamo napojené na financovanie zo zahraničia sa budú musieť registrovať do novovytvoreného Registra zahraničných agentov“ a „budú musieť v každej propagačnej aktivite pri názve svojej organizácie uviesť aj zreteľný dodatok „Pozor! Zahraničný agent“. Ide o návrh fakticky popierajúci skutočnosť, že Slovensko je členskou krajinou EÚ – a teda aj recipientom eurofondov, z ktorých sú financované projekty štátnych inštitúcií, ako aj mimovládnych organizácií. Návrh na zavedenie statusu „zahraničného agenta“ je prejavom otvorenej nevráživosti k občianskej spoločnosti.

8. Výzvy pre nadchádzajúce obdobie

Roky 2010–2016 boli pre rozvoj občianskej spoločnosti komplikovaným obdobím, s nejednoznačnými trendmi a výsledkami. Na jednej strane rôzne štátno-politické administratívy deklarovali záujem o spoluprácu s aktérmi občianskej spoločnosti. Boli vytvorené osobitné organizačné štruktúry, ktoré mali za cieľ podporovať dialóg medzi štátom (verejnou správou) a občianskou spoločnosťou. Boli schválené niektoré právne úpravy týkajúce sa – priamo alebo

nepriamo – činnosti aktérov občianskej spoločnosti, ktoré zástupcovia tretieho sektora hodnotili pozitívne. Na druhej strane sa jednotlivé administratívy značne odlišovali v prístupe ku komunikácii s tretím sektorom, k formám interakcie s občianskou spoločnosťou. Podmienky na dlhodobejšiu udržateľnosť inštitúcií občianskej spoločnosti sa v tomto období zásadne nezlepšili; v oblasti finančnej udržateľnosti sa naopak skomplikovali problematickou úpravou mechanizmu daňovej asignácie. Priaznivá situácia pre rozvoj občianskej spoločnosti, ktorá sa sformovala po parlamentných voľbách 2010, trvala menej ako dva roky. V dôsledku turbulencií na politickej scéne, predovšetkým vnútri samotnej vtedajšej vládnej koalície, sa nepodarilo využiť priaznivé možnosti na presadenie konsolidačných trendov v treťom sektore. Nepokračovali ani nádejné tendencie užšieho partnerstva medzi štátom a občianskou spoločnosťou, ktoré by vysielali pozitívne signály smerom k verejnosti, čím by v očiach občanov zvyšovali kredibilitu tretieho sektora ako takého.

Fakt, že rámcové podmienky rozvoja občianskej spoločnosti v rokoch 2010–2016 vo veľkej miere záviseli od prístupu, aký majú k princípom občianskeho organizovania a k občianskej participácii jednotlivé politické strany (najmä strany vládne), svedčí o tom, že ani v období vcelku skonsolidovaného demokratického politického režimu stále nebol dotvorený inštitucionálny systém zabezpečenia autonómnej existencie štruktúr občianskej spoločnosti, ktorý by spoľahlivo chránil jej aktérov pred negatívnymi dopadmi zmien v konfigurácii politických síl, odvodených od situačných výkyvov vo volebných preferenciách obyvateľstva.

Aj s vedomím tejto skutočnosti by zástupcovia tretieho sektora na Slovensku mali popri aktivitách zameraných na riešenie rozmanitých spoločenských problémov i naďalej vynakladať energiu na dotvorenie takéhoto mechanizmu. Toto úsilie by malo obsahovať bezprostrednú komunikáciu so zástupcami politických strán, ktorí prejavujú najväčšie pochopenie pre potreby tretieho sektora a sú pripravení výsledky komunikácie s občianskymi aktivistami, ako aj vlastné predstavy či skúsenosti s tretím sektorom (alebo v treťom sektore) premeniť na konkrétne legislatívne či administratívne návrhy. Týka sa to politických strán, ktorých programový a hodnotový profil je zlučiteľný s normami liberálnej demokracie, bez ohľadu na ich postavenie v systéme zákonodarnej a výkonnej moci (či ide o vládne, alebo opozičné strany). V súčasnej vláde s jej špecifickým stranickým zložením – od občiansky orientovanej strany Most-Híd cez etatistický Smer-SD po nacionalistickú SNS, v minulosti otvorene nepriateľskú voči tretiemu sektoru – je zrejmé, že väčšia pravdepodobnosť pozitívneho výsledku sa spája so stranou Most-Híd. Táto strana má vo svojom programe viaceré ustanovenia, ktorých realizácia by pomohla nastoliť partnerské vzťahy medzi štátom a občianskou spoločnosťou, čo by malo pozitívny efekt na udržateľnosť organizácií tretieho sektora. Priaznivé reakcie na podnety prichádzajúce z tretieho sektora by sa dali čakať aj z prostredia dvoch

súčasných opozičných parlamentných subjektov – strany SaS a hnutia OĽaNO, kde by mohol byť pomerne solídny predpoklad na podporu konkrétnych návrhov týkajúcich sa aktivít organizácií tretieho sektora.

Jedným zo smerov, akým by sa mali uberať aktivity zástupcov tretieho sektora v komunikácii s politickými aktérmi, by malo stať úsilie o oslabenie prvkov korporativizmu v systéme rozhodovania o spravovaní vecí verejných a snaha o zvýšenie váhy mimovládnych neziskových organizácií, zodpovedajúcej ich reálnemu potenciálu pri riešení spoločenských problémov. Témou, ktorú nemožno obchádzať, je financovanie mimovládnych organizácií – jeho celkové rámce a jednotlivé modely. Zástupcovia tretieho sektora by si mali zachovať vysokú mieru angažovanosti v aktivitách zameraných na väčšiu otvorenosť a transparentnosť verejného života, na zníženie klientelizmu a korupcie – aj preto, že transparentnejšie, čistejšie, otvorenejšie a súťaživejšie prostredie vytvára priaznivejšie podmienky pre dlhodobú udržateľnosť aktérov občianskej spoločnosti. Aktivity v rámci iniciatívy Otvorené vládnutie v gescii úradu vládneho splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti by mali vyúsťovať do spolupráce, podľa možnosti aj partnerstiev s mimovládnyimi organizáciami monitorujúcimi a vyhodnocujúcimi stav boja proti korupcii a za transparentnosť na národnej, regionálnej a miestnej úrovni. V tejto súvislosti sa môže pred tretím sektorom a mimovládnyimi organizáciami vynoriť potreba zaujať jasnejší postoj k aktivitám, ktoré síce majú politické zafarbenie, ale zároveň neprehľadnuteľnú občiansku rovinu (najmä z pohľadu motivácie, ktorou je snaha o väčšiu transparentnosť) – v kauzách so silným a dôvodným podozrením z netransparentného, klientelistického a korupčného správania.

Oblasťou primárneho záujmu mimovládnych organizácií a občianskych iniciatív v nadchádzajúcom období určite bude neutralizácia faktorov, vytvárajúcich podhubie pre aktivizáciu aktérov „uncivil society“. To predpokladá úsilie dosiahnuť posun v riešení sociálno-ekonomických problémov, na ktorých obvykle parazituje politický radikalizmus a extrémizmus. Ďalej je potrebný vstup do adresnej verejnej debaty o príčinách vzostupu extrémizmu. A napokon si to vyžiada aj bezprostrednú účasť mimovládnych organizácií a občianskych iniciatív na formovaní akčných aliancií na zabránenie šírenia extrémizmu a spoluprácu s ďalšími spoločenskými aktérmi – štátnymi a samosprávnymi orgánmi, verejno-právnymi organizáciami, bezpečnostnými zložkami, vzdelávacími a akademickými inštitúciami, nezávislými médiami, cirkvami a náboženskými spoločnosťami, odborovými organizáciami a záujmovými združeniami. Rola mimovládnych organizácií ako najoddanejších zástancov otvorenej spoločnosti a liberálno-demokratického politického režimu v takýchto prodemokratických protiextrémistických alianciách je nezastupiteľná.

Ekonomická analýza neziskového sektora ako socioekonomického aktéra

BORIS STREČANSKÝ – MÁRIA MURRAY SVIDROŇOVÁ –
MILAN ANDREJKOVIČ

1. Úvod

1.1. Úvodné poznámky k definovaniu neziskového sektora

Na účely ekonomického skúmania má zmysel definovať neziskový sektor tak, aby mohol byť jednoznačne kvantifikovaný. V súlade s touto požiadavkou vyhovuje tradičná teória troch sektorov, ktorá považuje neziskový sektor za tretí, po prvom sektore (štátnom) a druhom sektore (trhovom). V rámci tretieho sektora sa nachádzajú neziskové, súkromné, mimovládne organizácie, ktoré sú formalizované – t. j. inštitucionalizované a ako také sú ekonomicky a kvantitatívne zmapovateľné.

V súčasnosti sa sektorové delenie dostáva do úzadia a to, čo tradične nazývame sektor, má tendenciu sa hybridizovať. Hranice medzi jednotlivými sektormi sa stierajú v politickom i ekonomickom zmysle. Národné štáty v Európe sa nachádzajú v akomsi medzikroku k väčšej integrácii (napríklad „Viac Európy“), ktoré napriek aktuálnym fluktuáciám (Brexit) majú tendenciu integrovať národné štáty do nadnárodného celku EÚ.

Na druhej strane sú národné štáty relativizované ekonomickým rastom korporácií a zvyšujúcou sa rolou trhu v zabezpečovaní ich pôvodných funkcií, a to i napriek cyklickým snahám o posilňovanie či o oslabovanie roly štátu v ekonomike. Či už pod vplyvom týchto trendov alebo nie, aj tretí sektor sa v posledných dekádach hybridizuje v konceptoch sociálnej ekonomiky či sociálneho podnikania, v ktorých sa stierajú kedysi jasne vymedzené sektorové hranice podnikania a verejného záujmu.¹

Na Slovensku ešte stále stojíme pred úlohou dobre ekonomicky zmapovať tradične definovaný tretí sektor tak, ako je postihnuteľný v sektorovom (inštitucionálnom) poňatí – teda poznať a sledovať štatisticko-ekonomicky kvantifikovateľnú, makroekonomickú a empiricky zachytiteľnú tvár neziskového sektora, ktorý je oproti štátnemu či podnikateľskému sektoru len zlomkovo

¹ Taylor, Rupert: *Moving Beyond Empirical Theory* in: Taylor, Rupert (ed.): *Third Sector Research*. New York: Springer 2011, pp. 1–20.

zmapovaný a analyzovaný. Navyše je to potrebné aj z praktického dôvodu. Treba totiž udržať racionálny charakter diskurzu na tému, ktorá má niekedy aj politický náboj, čo je zrejme nielen na Slovensku, ale aj v zahraničí (Rusko, JAR, Maďarsko a i.), kde dochádza k opakovaným snahám o obmedzovanie priestoru na rozvoj občianskej spoločnosti.

V súčasnosti sme u nás svedkami postupnej premeny vnímania neziskového sektora v jeho inštitucionálnej podobe na priestor, ktorý je čoraz viac zaľudnený množstvom neinštitucionálnych, neformálnych iniciatív a procesov.² To, čo reflektujú aj teoretici výskumu neziskového sektora³, je relevantné aj pre dnešnú prax na Slovensku. V tomto období zároveň pozorujeme, že sa znovu vynoril staronový paranoidný diskurz o treťom sektore ako o piatej kolóne či o zahraničných agentoch cudzích mocností ovplyvňujúcich vnútorné dianie u nás.⁴

Ako môžeme teda neziskový sektor u nás definovať? Údaje o neziskových organizáciách zisťuje Štatistický úrad Slovenskej republiky (ŠÚ SR) v rámci štatistiky netrhových služieb. Medzi netrhové organizácie sú zaradené rozpočtové organizácie, obce, štátne fondy, zdravotné poisťovne, Sociálna poisťovňa, úrady práce, väčšina príspevkových organizácií a neziskové inštitúcie slúžiace domácnostiam.

Medzi neziskové inštitúcie slúžiace domácnostiam sú zaradené: občianske záujmové združenia (spolky, spoločnosti, zväzy, hnutia, odborové zväzy a i.) a ich organizačné zložky, politické strany a politické hnutia a ich organizačné zložky, cirkev a náboženské spoločnosti a inštitúcie zabezpečujúce riadny výkon určitých povolání (stavovské organizácie). Ďalej sem patria nadácie, spoločenstvá vlastníkov bytov, pozemkové, lesné a pasienkové spoločenstvá, niektoré verejnoprospešné spoločnosti, humanitné spoločnosti, sociálne, kultúrne, rekreačné a športové združenia a kluby, charitatívne združenia, cirkevné a súkromné školy, súkromné predškolské zariadenia, neštátne účelové fondy (napríklad Protidrogový fond), záujmové združenia právnických osôb.

Zdá sa, že pre korektné zachytenie neziskového sektora je správne z uvedenej množiny dať pred zátvorku politické strany a hnutia a ich organizačné zložky, ako aj cirkev a záujmové združenia právnických osôb. Ide o významných aktérov, ktorí sa z hľadiska ich politického charakteru nepovažujú za súčasť neziskového sektora, avšak z hľadiska ich ekonomických a inštitucionálnych

2 Bútorá, Martin – Bútorová, Zora – Strečanský, Boris – Ondrušek, Dušan – Mesežnikov, Grigorij (eds.): *Štúdiá trendov vývoja občianskej spoločnosti na Slovensku*. Bratislava: Úrad splnomocnenca vlády SR pre občiansku spoločnosť 2011; Bútorá, Martin – Bútorová, Zora – Strečanský, Boris – Ondrušek, Dušan – Mesežnikov, Grigorij (eds.): *Štúdiá súčasného stavu občianskej spoločnosti na Slovensku*. Bratislava: Úrad splnomocnenca vlády SR pre občiansku spoločnosť 2011.

3 Taylor, 2011.

4 *Budete zaregistrovaní ako zahraniční agenti. Kotlebovci chystajú tvrdý úder proti mimovládkam* in: *Parlamentné listy*, 1. 10. 2016. Dostupné na internete, 6. 11. 2016: www.parlamentnelisty.sk/arena/monitor/Budete-zaregistrovani-ako-zahranicni-agenti-Kotlebovci-chystaju-tvrdy-uder-proti-mimovladkam-277859

charakteristik sú jeho súčasťou. Práve v tomto prípade narážame na hranice ekonomicko-inštitucionálneho definovania neziskového sektora, a preto si prizývame „na pomoc“ politicko-normatívny pohľad. Pozrime sa na to bližšie:

- Politické strany sú súčasťou stránickej politickej súťaže, voči ktorej sa neziskový sektor ako občiansky sektor vymedzuje a platí to aj vice versa. Je zrejmé, že práve z politicko-normatívneho pohľadu na neziskový sektor je ich spoločné zaradenie nevhodné, keďže v realite prax politických strán priamo neguje princíp dobrovoľnosti, samosprávnosti či neziskovosti.⁵
- Cirkvi majú na Slovensku špecifické postavenie z viacerých hľadísk. Podobne ako politické strany majú s tretím sektorom niečo spoločné a niečo odlišné. Niektoré z nich nenapĺňajú podmienku dobrovoľnosti i samosprávnosti.
- Záujmové združenia právnických osôb nevykazujú znaky súkromnosti, neziskovosti, nezávislosti ani dobrovoľnosti. Často ide o podnikateľské združenia či združenia subjektov verejnej správy.

Počet organizácií, ktoré sú vykazované v rámci organizačnej štatistiky ako neziskové inštitúcie slúžiace domácnostiam, a počet organizácií vykazovaných v rámci netrhových služieb sa na Slovensku líši. Odlišnosti sú pravdepodobne spôsobené tým, že vo výberových sledovaniach nie sú zaradené niektoré právne formy, ktoré sa v organizačnej štatistike nachádzajú (napríklad súkromné a cirkevné školy a predškolské zariadenia).⁶

Informácie o počte neziskových inštitúcií slúžiacich domácnostiam sú prístupné v databáze Slovstat na stránke ŠÚ SR od roku 1993 v sekcii „Organizačná štruktúra ekonomiky“. Okrem počtu organizácií je možné v databáze Slovstat sledovať údaje za neziskové inštitúcie (t. j. spolu aj za rozpočtové, príspevkové organizácie a neziskové inštitúcie slúžiace domácnostiam) aj podľa ekonomických činností (SK NACE Rev. 2) a počtu zamestnancov.⁷

1.2. Definovanie neziskového sektora v ekonomickej štatistike SR

Ako sme už uviedli vyššie, neziskový sektor je široký pojem, ktorý zahŕňa veľký počet inštitúcií. Neziskové inštitúcie slúžiace domácnostiam, ako ich

5 Burčík, Matúš – Krempaský, Ján: *Z pozadia politiky sa ukazujú oligarchovia* in: *Sme*, 10. 3. 2016. Dostupné na internete, 26. 8. 2016: <http://domov.sme.sk/c/20114692/do-suboja-o-vladu-vstupuju-aj-financnici.html>

6 Strečanský, Boris – Brozmanová-Gregorová, Alžbeta – Kurian, Matej: *Návrh základného rámca výskumu zameraného na zisťovanie sociálno-ekonomického prínosu neziskového sektora pre spoločnosť*. Bratislava: Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, 2014.

7 Tamže.

definuje Štatistický úrad Slovenskej republiky⁸, sú právnické osoby slúžiace finančným a nefinančným korporáciám, štátnej správe a domácnostiam, ako napríklad rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie, ktorých tržby z činnosti nepresahujú 50 % vykazovaných nákladov, občianske združenia, spolky a kluby, politické strany, cirkvi a iné. Systém ESNÚ95 (Európsky systém národných a regionálnych účtov ESA 1995) sleduje neziskové inštitúcie v členení na rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie a ostatné neziskové inštitúcie. Tretia skupina ešte stále ponecháva veľký priestor, v ktorom napriek dominancii neziskových inštitúcií slúžiacich domácnostiam nie sú organizácie konzistentné z hľadiska vyhodnocovania výskumov a vyvodzovania záverov. Uplatnili sme preto operačno-štrukturálnu definíciu, ktorá charakterizuje neziskové organizácie už spomínanými prvkami: inštitucionalizáciou, nezávislosťou, neziskovosťou, dobrovoľnosťou a samosprávnosťou.⁹ Aplikovaním týchto poznatkov na slovenský neziskový sektor získavame päť právnych foriem, ktoré už sú pomerne konzistentné a závery pre tieto právne formy možno hodnotiť súhrnne. Konkrétne ide o občianske združenia, nadácie, neinvestičné fondy, neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby a organizácie s medzinárodným prvkom. Týchto päť foriem označujeme ako súkromné neziskové organizácie, resp. mimovládne neziskové organizácie (MNO).

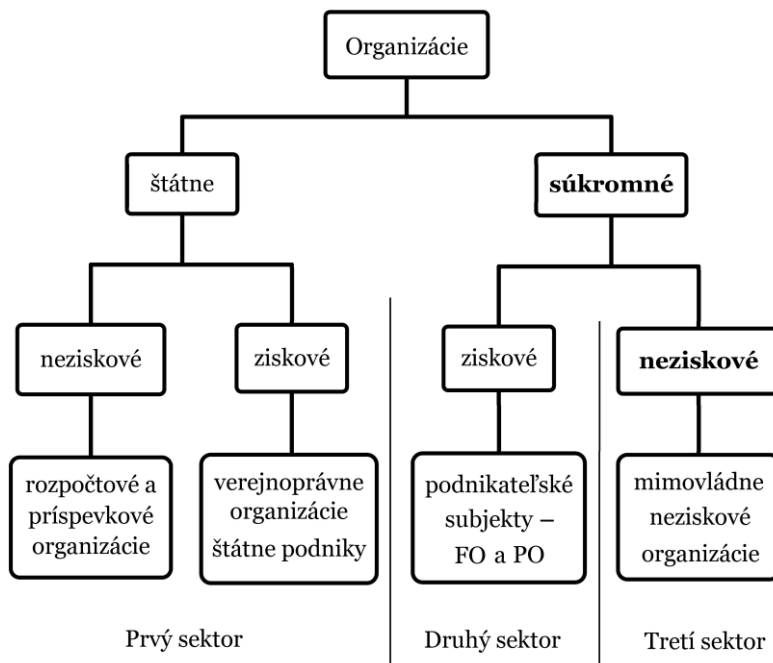
Obrázok 1 slúži na odôvodnenie používaného termínu súkromné neziskové organizácie, ktorý pokladáme za pojmovo najsprávnejší na označenie skúmanej časti neziskového sektora, o ktorej hovorí táto štúdia. Organizácie sme rozdelili na základe týchto dvoch kritérií:

1. Vlastníctvo:
 - súkromné, ktoré vznikajú rozhodnutím súkromného subjektu, či už fyzickej alebo právnickej osoby;
 - verejné, ktoré vznikajú rozhodnutím inštitúcie verejného sektora – štátu.
2. Účel, za akým boli založené:
 - ziskové – založené za účelom dosahovania zisku a jeho rozdeľovania medzi vlastníkov;
 - neziskové – založené za účelom dosahovania spoločenského úžitku, nie podnikania a dosahovania zisku.

8 *Štatistická ročenka SR 2011*. Bratislava: Štatistický úrad SR 2012.

9 Salamon, Lester M. – Hems, Leslie C. – Chinnock, Kathryn: *The Nonprofit Sector: For What and for Whom?* (Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, no. 37). Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies 2000.

Obrázok 1. Genéza pojmu súkromné neziskové organizácie



Zdroj: Kuvíková, Helena – Svidroňová, Mária: *Význam a opodstatnenosť existencie súkromných neziskových organizácií* in: *Slovenská štatistika a demografia*, 2013, s. 3 – 17.

Z obrázku vyplýva opodstatnenosť termínu súkromné neziskové organizácie namiesto zaužívaného pojmu mimovládne organizácie či organizácie tretieho sektora. Zároveň schéma znázorňuje rozmanitosť neziskových inštitúcií. Napríklad sú to organizácie verejného sektora (rozpočtové a príspevkové) alebo organizácie, slúžiace podnikateľskému sektoru (združenia právnických osôb, profesijné a obchodné komory), ktoré nie sú predmetom štúdie.

Delenie neziskového sektora sa môže zakladať na realizovanej činnosti. Tu sa vychádza z troch rôznych klasifikácií (pozri tabuľku 1):

- Medzinárodná klasifikácia neziskových organizácií – ICNPO;
- Systém klasifikácie netrhových činností OSN – COPNI;
- Klasifikácia ekonomických činností (nevýrobných) – SK NACE (v minulosti OKEČ).

Tabuľka 1. Porovnanie štruktúry neziskovej činnosti v klasifikácii ICNPO, COPNI a SK NACE

Klasifikácia ICNPO	Klasifikácia COPNI	Klasifikácia SK NACE
1. Kultúra, šport, voľný čas	1. Rekreačné, kultúrne služby	92. Rekreačné, kultúrne a športové činnosti
2. Vzdelávanie a výskum	2. Vzdelávacie služby, výskum	80. Školstvo 73. Výskum a vývoj
3. Zdravotníctvo	3. Služby zdravotnícke	85.1 Zdravotníctvo
4. Sociálne služby	4. Sociálne služby	85.3 Sociálna činnosť 75. Povinné sociálne zabezpečenie
5. Prírodné a životné prostredie		
6. Komunitný rozvoj a bytové hospodárstvo		
7. Občianskoprávna osveta a politické organizácie		
8. Filantropia		
9. Nadácie medzinárodné		
10. Náboženstvo a cirkev	5. Cirkevné služby	
11. Odbory a profesné spolky	6. Organizácie profesné, odborárske a občianske združenia	91. Činnosti spoločenských organizácií
12. Nešpecifikované činnosti	7. Ostatné služby, zmiešané a nešpecifikované	93. Ostatné služby

Zdroj: Benčo, Jozef – Kuvíková, Helena a kol.: *Ekonomika verejných služieb*. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta Univerzity Mateja Bela 2011.

Z tabuľky je zrejmé, že neziskové organizácie sa zameriavajú najmä na službovotvorné činnosti, hoci podľa moderného chápania neziskových organizácií to nie je úplný obraz. Neziskové organizácie plnia dve základné funkcie – servisnú a expresívnu (advokačnú).¹⁰ Advokačnú funkciu štatistika zachytáva veľmi ťažko.

Organizácie neziskového sektora pôsobia v širokom spektre činností, sú rozlične nazývané a sú aj rôzne klasifikované (napríklad Štatistický úrad používa už spomínaný pojem neziskové inštitúcie slúžiace domácnostiam, jeho databáza Slovstat však operuje s pojmom nezábobkové organizácie). Táto nejednotnosť v terminológii a klasifikácii vedie k sťaženej evidencii neziskových

¹⁰ Salamon, Lester M. – Anheier, Helmut K.: *Nástup neziskového sektoru (mezinárodní srovnání)*. Praha: Agnes 1999.

organizácií, či už z hľadiska ich počtu, počtu ich zamestnancov, podielu na HDP či z hľadiska iných ekonomických ukazovateľov, ktoré by pomohli zmapovať veľkosť neziskového sektora.

1.3. Početnosť neziskových organizácií v SR

V tejto časti preto uvádzame počty neziskových organizácií na základe viacerých kritérií z viacerých zdrojov.

Na úvodné konštatovanie poslúži tabuľka 2, ktorá uvádza jednotlivé početnosti podľa typu zdroja údajov za rok 2014. Rozdiely medzi údajmi sa dajú vysvetliť časovými posunmi pri zapisovaní údajov, ako aj rozdielnou klasifikáciou toho istého pojmu a tiež rozdielnymi postupmi pri kvalifikácii údajov (napríklad uvádzanie, resp. neuvádzanie organizácií, ktoré sú v procese likvidácie a pod.).

Tabuľka 2. Počet neziskových organizácií v roku 2014

Štatistický úrad	Počet	Slovstat	Počet	Ministerstvo vnútra	Počet
Neziskové inštitúcie	62 700	Nezárobné organizácie	52 578		
Z toho: verejné neziskové organizácie	7 137	Z toho: neziskové organizácie	37 541	Neziskové organizácie	48 992
Z toho: ostatné neziskové organizácie	55 563	V tom: Občianske združenia	33 894	Občianske združenia	44 259
		Nadácie	443	Nadácie	980
		Neziskové organizácie	2 707	Neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby	3 031
		Neinvestičné fondy	497	Neinvestičné fondy	722

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov Štatistického úradu, databázy Slovstat a Ministerstva vnútra SR.

Za najrelevantnejšie údaje o počte organizácií v tabuľke 2 možno považovať údaje Ministerstva vnútra, keďže toto Ministerstvo pôsobí ako registrový úrad pre neziskové organizácie, a teda má presnú štatistiku o vybraných právnych formách, ktoré sme definovali v časti 1.2.

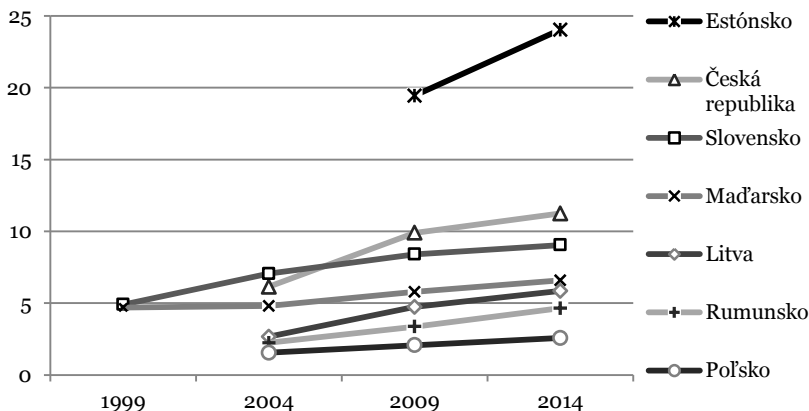
Neziskové organizácie predstavujú približne pätinu všetkých právnických osôb na Slovensku a od roku 1990 ich počet neustále rastie.

V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že počet neziskových organizácií je jeden z dôležitých ukazovateľov kvality demokracie, ako aj rozvinutosti, resp. zakorenenosti občianskej spoločnosti. Samotný počet neziskových organizácií sa dá považovať len za vrchol ľadovca (za formalizovanú časť) občianskej spoločnosti, a dá sa predpokladať, že pod ním sa nachádza pradivo neformálnych a neregistrovaných interakcií a iniciatív občanov. Väčšia hustota a početnosť neziskových organizácií (tých, ktoré vznikajú dobrovoľne) tak naznačuje intenzívnejší asociatívny život a viac interakcií a z toho vyplývajúci silnejší sociálny kapitál, dôveru a v konečnom dôsledku silnejšiu občiansku spoločnosť¹¹. Preto je dobré, keď v spoločnosti koexistuje množstvo neziskových organizácií.

Treba uviesť aj kritický argument, ktorý zdôrazňuje, že kvalita občianskej spoločnosti nie je daná len vyššou hustotou neziskových organizácií, ale aj inými dimenziami občianskej spoločnosti – normatívnymi či deliberatívnymi. Navyše, aj v rámci združovania nie je automaticky prítomná participatívna alebo angažovanosť, ako by sme pri optimistickom pohľade chceli predpokladať.

Napriek tomu je – podobne ako v iných krajinách postkomunistickej Európy – rastúci počet neziskových organizácií jednoznačne pozitívnym indikátorom rozvoja občianskej spoločnosti (pozri graf 1).

Graf 1. Hustota neziskových organizácií vo vybraných krajinách (počet MNO na 1000 obyvateľov)



Zdroj: Strečanský, Boris – Török, Marianna (eds.): *Assessment of the Impact of the Percentage Tax Designations: Past, Present, Future*. Vienna: ERSTE Foundation 2016.

¹¹ Putnam, Robert: *Bowling Alone: America's Declining Social Capital* in: *Journal of Democracy*, 6 (1), 1995, pp. 65 – 78.

Najaktuálnejšie údaje z Ministerstva vnútra z októbra 2016 uvádzajú celkový počet MNO 58 210 (pozri tabuľku 3).

Tabuľka 3. Počet MNO podľa organizačno-právnych foriem (2016)

Právna forma	Stav k IX. 2016
Neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby	1 647
Nadácie	465
Neinvestičné fondy	536
Občianske združenia	45 310
<i>z toho Odborové organizácie a zamestnanecké organizácie</i>	<i>2 674</i>
Organizačné zložky občianskych združení	10 131
Organizácie s medzinárodným prvkom	121
Spolu	58 210

Zdroj: Dáta získané z registrov a evidencií vedených Ministerstvom vnútra SR, ktoré je registrovým úradom uvedených právnych foriem MNO. (Presnejšie, pre neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby a neinvestičné fondy sú to okresné úrady v sídle kraja, pre ostatné právne formy je to priamo Ministerstvo vnútra SR.)

Aj keď odborové organizácie a organizácie zamestnávateľov „technicky“ patria medzi organizácie združujúce občanov, majú odlišný spôsob vzniku a založenia, a preto nie sú úplne „klasickými“ občianskymi združeniami.

Špecificky uvádzame aj kategóriu „organizačná zložka občianskych združení“. Podľa zákona o združovaní občanov č. 83/1990 Zb. si občianske združenia môžu zriadiť svoje „dcérske“ zložky (organizačné jednotky), a to s právnou subjektivitou alebo bez nej. Tieto organizačné jednotky občianskych združení nie sú na Ministerstve vnútra SR evidované (ani iný orgán verejnej správy o nich nemá informácie), ich zriaďovanie a evidencia je plne v kompetencii materského občianskeho združenia. Odhliadnuc od právnych názorov na takéto vytváranie samostatných právnických osôb, resp. na ich uznávanie za právnické osoby, je potrebné uvádzať ich medzi neziskovými organizáciami na Slovensku najmä z dvoch dôvodov:

1. Početnosť: aktuálne na Slovensku existuje vyše 10 000 organizačných jednotiek, ktoré sa správajú ako samostatné právnické osoby s tzv. delegovanou právnou subjektivitou (napríklad niekoľko tisíc rodičovských združení, ktoré sú dcérskymi zložkami Slovenskej rady rodičovských združení a pod.).

2. Získavanie zdrojov: organizačné jednotky občianskych združení fungujú samostatne a okrem súkromných zdrojov (ktorými sú najmä členské a dary) sa uchádzajú aj o verejné zdroje (napríklad viac ako 2 500 organizačných jednotiek je zapísaných každoročne v Zozname prijímateľov podielu zaplatenej dane („2 % z dane“), množstvo organizačných jednotiek sa uchádza o štátne dotácie a získava vysoké sumy z verejných zdrojov).

Do roku 2015 (1. 11. 2015) mal Štatistický úrad aspoň kusé informácie o týchto organizačných jednotkách, pretože im na účely štátnej štatistiky prideloval identifikačné číslo. Od roku 2016 prideluje IČO občianskym združeniam aj ich organizačným jednotkám Ministerstvo vnútra SR, ktoré tak získava aspoň základné informácie o ich existencii. Pripravovaný Zákon o registri MNO¹² zavádza oficiálnu evidenciu týchto organizačných jednotiek, stále však bez vyriešenia, či tieto organizačné jednotky považovať sa organizácie s právnou subjektivitou, resp. za samostatné právnické osoby.

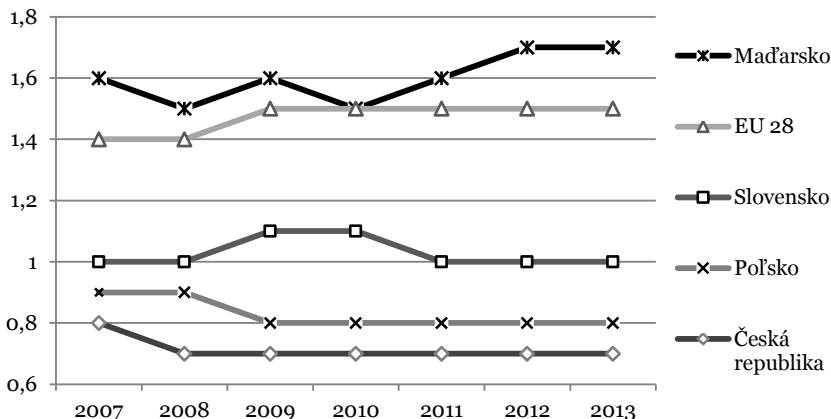
2. Veľkosť neziskového sektora v ekonomickej štatistike

Pri analýze neziskového sektora je potrebné si uvedomiť, že tento sektor zahŕňa veľké množstvo ekonomických subjektov, ktoré vytvárajú výkony, ale aj spotrebúvajú, čo so sebou prináša zaujímavé makroekonomické súvislosti. Tie môžu zvyšovať význam neziskových organizácií ako prispievateľov a tvorcov HDP (hrubý domáci produkt). Za pomoci údajov zisťovaných Štatistickým úradom SR je možné uviesť základné charakteristiky neziskového sektora na Slovensku. Patria sem napríklad výdavky, výnosy, počet zamestnancov, počet hodín dobrovoľníckej práce. Tu treba poznamenať, že niektoré údaje sú dostupné len po rok 2012, väčšinou po rok 2014. Štatistický úrad SR aktuálnejšie údaje neposkytuje, štatistické ročenky a iné dokumenty, z ktorých sme čerpali informácie, vychádzajú vždy až s odstupom dvoch rokov. Vo výnimočných prípadoch sú k dispozícii dáta za rok 2015, ktoré sú však označované ako predbežné.

Výdavky domácností na konečnú spotrebu v roku 2014 predstavovali 42,01 mld. eur. Neziskový sektor spravovaný štátom (verejný sektor) spotreboval 14,24 mld. eur a súkromný neziskový sektor len 726,64 mil. eur. To predstavuje dlhodobo niečo vyše 1 % celkovej spotreby v národnom hospodárstve, čo je úroveň pod priemerom EÚ 28 (pozri graf 2).

¹² http://www.minv.sk/?ros_legislativa_register

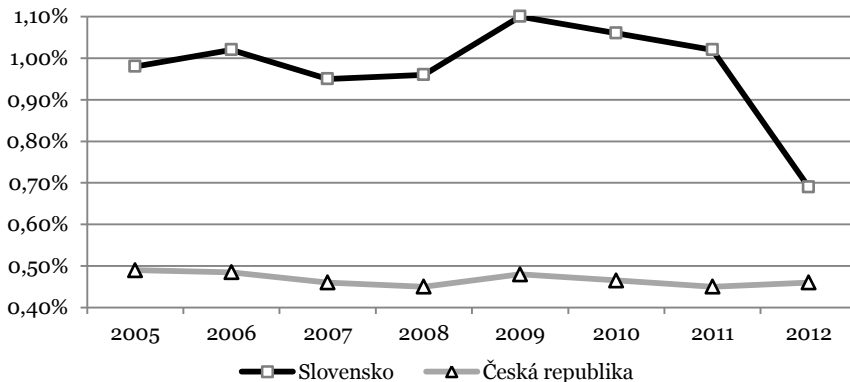
Graf 2. Podiel neziskových inštitúcií slúžiacich domácnostiam (NISD) na konečnej spotrebe – V4 a EU28 (v %)



Zdroj: Eurostat.

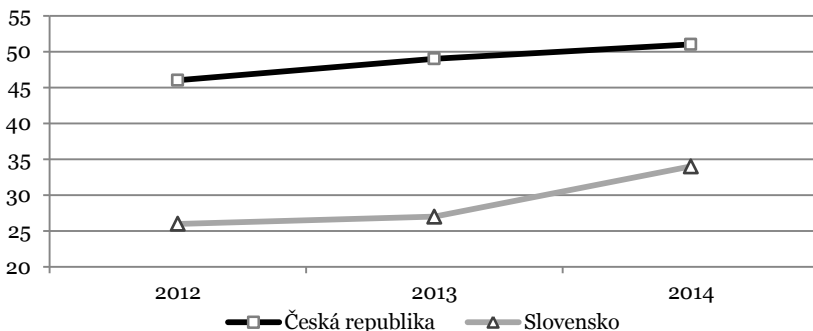
Podiel neziskového sektora na tvorbe hrubého domáceho produktu sa dlhodobo pohybuje na úrovni 1 %, pričom opäť treba uviesť, že toto číslo môže byť väčšie, vzhľadom na to, že Štatistický úrad pre NISD robí len výberové zisťovania (pozri graf 3).

Graf 3. Podiel NISD na HDP – Slovensko a Česká republika



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov Štatistických úradov ČR a SR.

Graf 4. Počet zamestnancov v neziskových organizáciách – Slovensko a Česká republika (v tis.)



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov Štatistických úradov ČR a SR.

V súkromnom neziskovom sektore pôsobí na Slovensku 34-tisíc zamestnancov (2014) a vyše 260-tisíc dobrovoľníkov. Podiel súkromného neziskového sektora na zamestnanosti ani napriek zohľadneniu dobrovoľníckej práce prepočítanej na tzv. full-time equivalent nedosahuje v priemere viac ako 1,84 %.

Tabuľka 4. Vývoj zamestnanosti v súkromnom neziskovom sektore na Slovensku v rokoch 2001–2014 (priemerný prepočítaný počet zamestnancov)

Rok	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Počet zamestnancov	16 593	16 658	18 041	20 015	34 067	33 974	33 305
Rok	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Počet zamestnancov	25 214	24 453	25 600	28 205	25 690	27 410	34 194
Prepočítaný podiel na zamestnanosti	1,12 %	1,11 %	1,18 %	1,28 %	1,99 %	1,18 %	1,45 %

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov Štatistického úradu SR.

V Slovenskej republike od roku 2011 platí zákon o dobrovoľníctve č. 406/2011, podľa ktorého je dobrovoľníkom fyzická osoba, ktorá na základe svojho slobodného rozhodnutia bez nároku na odmenu vykonáva pre inú osobu s jej súhlasom v jej prospech alebo vo verejný prospech dobrovoľnícku činnosť.

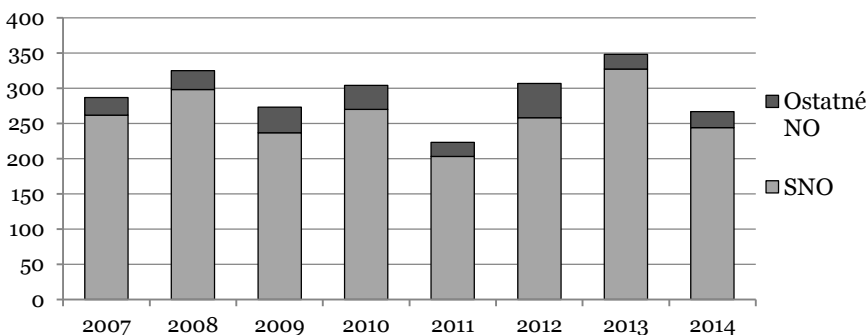
Tabuľka 5. Počet dobrovoľníkov v súkromnom neziskovom sektore na Slovensku v rokoch 2001–2014

Rok	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Počet dobrovoľníkov	223 790	118 623	198 931	196 575	227 030	220 470	286 741
Počet odpracovaných hodín (v tis.)	17 169	9 729	10 835	10 159	13 766	18 259	24 672
Priemerný počet odpracovaných hodín na 1 dobrovoľníka	77	82	54	52	61	83	86
Rok	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Počet dobrovoľníkov	324 708	272 909	304 094	223 804	208 034	348 762	267 803
Počet odpracovaných hodín (v tis.)	33 626	17 460	16 297	14 824	14 343	18 572	16 253
Priemerný počet odpracovaných hodín na 1 dobrovoľníka	104	64	54	66	69	53	60

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky.

Za sledované obdobie počet dobrovoľníkov značne kolíše. Najväčšia časť dobrovoľníkov pracuje v právnej forme občianske združenie (v priemere 86 %). Ako to znázorňuje graf 5, dobrovoľnícka práca sa objavuje takmer výhradne v oblasti súkromného neziskového sektora a zaberá v rokoch 2007–2014 okolo 90 %.

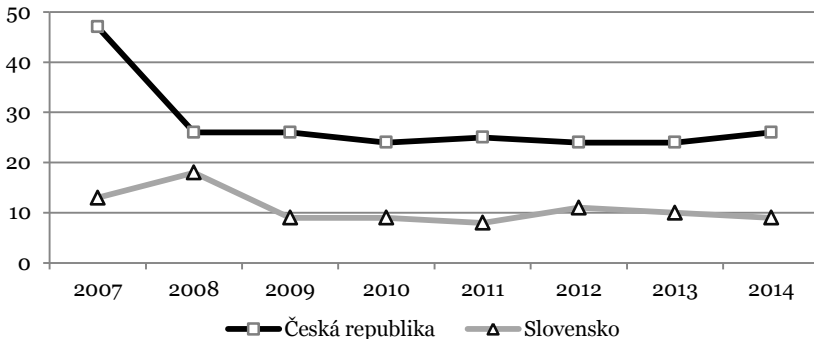
Graf 5. Podiel dobrovoľníkov v súkromných neziskových organizáciách (SNO) na Slovensku (v tis.)



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa tabuľky 5.

Celková hodnota dobrovoľníckej práce predstavuje 157 mil. eur (trend rastúci) pri 19,5 mil. odpracovaných dobrovoľníckych hodín a priemernom počte 60 dobrovoľníckych hodín na 1 dobrovoľníka (trend klesajúci).

Graf 6. Počet dobrovoľníkov v neziskových organizáciách – Slovensko a Česká republika (v tis.)

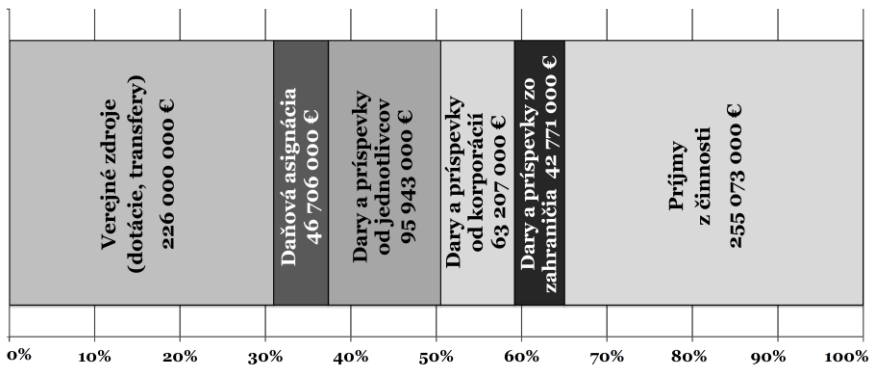


Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov Štatistických úradov ČR a SR.

3. Zdroje financovania neziskového sektora

Celková štruktúra financovania neziskového sektora na Slovensku pozostáva približne v tretinovom členení z verejných zdrojov, súkromných zdrojov a z príjmov z vlastnej činnosti (pozri graf 7). Zdroje zo zahraničia (verejné i súkromné, ich vzájomný pomer nie je z dostupných štatistických dát zistiteľný) predstavujú približne 5 % z celkových príjmov neziskových organizácií.

Graf 7. Štruktúra príjmov neziskových organizácií v SR (2013)



Zdroj: Štatistický úrad SR, 2016, itretisektor.sk, 2015, Ministerstvo financií SR, 2013.

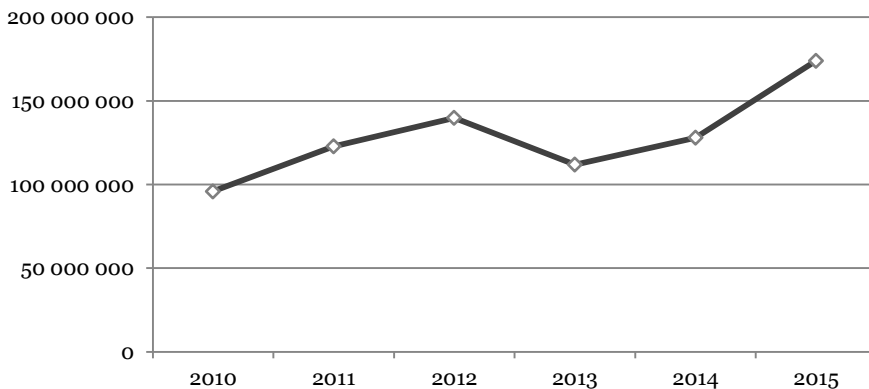
V grafe 7 nie sú zobrazené dáta za poskytnuté dotácie pre MNO od obcí a VÚC. Tie nemajú zásadný podiel na financovaní neziskového sektora, ale sa podieľajú na verejných zdrojoch, ktoré plynú do neziskového sektora odhadom vo výške 15 %.

Celkovo sa súčasná štruktúra zdrojov financovania neziskového sektora na Slovensku zdá byť zdravá a vyrovnaná. Z hľadiska udržateľnosti neziskového sektora by malo byť žiaduce udržať rovnováhu medzi uvedenými tromi kľúčovými zdrojmi tak, aby sa žiadny z nich nestal dominantným. Vzhľadom na nedostatok dát o tematickom zameraní nevieme stanoviť, či nedochádza k tematickým a obsahovým nerovnováham, resp. či niektoré zdroje nie sú vo vzťahu k činnostiam neziskových organizácií a k problémom v spoločnosti poddimenzované alebo predimenzované. Významná časť verejných zdrojov smeruje na šport a do sociálnej oblasti.

3.1. Priama podpora z verejných zdrojov – dotácie z rozpočtových kapitol

Štátne dotácie v prospech neziskového sektora majú v posledných rokoch rastúci trend (pozri graf 8) a v roku 2015 dosahovali približne 175 mil. € ročne.

Graf 8. Dotácie zo štátneho rozpočtu (celkovo v €)



Zdroj: Ministerstvo financií SR.

Tabuľka 6. Prehľad poskytnutých dotácií zo štátneho rozpočtu za roky 2010–2015 v členení podľa poskytovateľov dotácií (v eurách)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Celková suma v €
Úrad vlády	2 696 002	5 716 632	5 510 797	4 353 416	4 238 996	4 362 270	26 878 113
Ministerstvo zahraničných vecí a európ. záležitostí	165 337	102 138	148 096	3 404 115	2 755 532	3 395 512	9 970 730
Ministerstvo obrany	99 582	99 582	99 582	57 520	99 580	85 238	541 084
Ministerstvo vnútra	6 669 124	3 999 873	3 784 322	7 481 595	7 868 871	6 104 677	35 908 462
Ministerstvo životného prostredia	1 122 633	1 763 922	3 907 095	5 690 163	5 037 982	2 636 037	20 157 831
Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu	34 196 918	32 116 952	38 078 315	42 759 920	42 486 875	47 375 341	237 014 321
Ministerstvo zdravotníctva	1 771 216	11 898 891	17 000 230	3 854 832	1 954 496	5 075 681	41 555 347
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny	26 613 695	21 352 169	17 532 998	9 067 566	39 492 683	60 247 579	174 306 690
Ministerstvo kultúry	10 536 526	14 091 314	8 680 642	8 821 862	6 459 687	6 574 317	55 164 347
Ministerstvo hospodárstva	188 414	89 930	75 711	93 000	20 000	20 000	487 055
Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka	2 710 657	16 269 524	37 109 212	17 720 186	10 626 655	16 572 273	101 008 507
Ministerstvo dopravy, výstavby a reg. rozvoja	7 755 044	14 455 419	6 275 363	7 872 098	5 659 909	19 592 722	61 610 555
Všeobecná pokladničná správa	50 891	268 267	909 532	190 000	793 180	1 401 340	3 613 210
Verejná vysoká škola	1 330 714	637 829	738 913	570 514	522 480	599 795	4 400 244
Spolu	95 906 753	122 862 441	139 850 807	111 936 787	128 016 926	174 042 783	772 616 497

Zdroj: Ministerstvo financií SR.

Štátne dotácie v prospech neziskového sektora majú v posledných rokoch rastúci trend a aktuálne dosahujú približne 175 mil. € ročne. Je potrebné poznamenať, že v tejto sume sú uvedené bežné aj kapitálové dotácie. Suma zahŕňa všetky dotácie v prospech skúmaných právnych foriem, aj keď niektoré z organizácií nepôsobia „klasicky“ v neziskovom sektore (napríklad nemocnice pretransformované na neziskové organizácie poskytujúce všeobecne-prospešné služby).

Pri porovnaní celkovo poskytnutých dotácií v rokoch 2010 až 2015 v rámci jednotlivých rezortov je zrejmé, že výrazné top tri rezorty sú Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR (237 mil. €), Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (174 mil. €) a Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR (101 mil. €).

Poskytovanie dotácií neslúži primárne na podporu činnosti organizácií neziskového sektora (aj keď nastavenie podmienok niektorých výziev zväzda k takejto interpretácii štátnej dotácie), ale najmä na financovanie aktivít, ktoré majú za cieľ napĺňanie potrieb, resp. zodpovednosti štátu, ktoré realizujú aj obce či VÚC.¹³ Vzhľadom na to, že poskytovateľ dotácie je povinný jednoznačne písomne vymedziť účel, na ktorý sa dotácia poskytuje, je slobodná vôľa neziskových organizácií pri používaní zdrojov zo štátnej dotácie výrazne limitovaná čo do typu výdavkov, ale aj účelu použitia týchto zdrojov, a preto (napríklad na rozdiel od financií z podielu zaplatenej dane) nie je možné úplne súhlasiť s tým, že štátne dotácie slúžia na financovanie činnosti neziskových organizácií, resp. že ide o podporu zo štátneho rozpočtu.

Roztrieštenosť pravidiel poskytovania štátnych dotácií, keď konkrétne podmienky poskytnutia dotácie určuje poskytovateľ dotácie, priniesla na jednej strane vyhovujúcu voľnosť pre poskytovateľov dotácií, aby si nastavili pravidlá tak, ako im to vyhovuje, na druhej strane však došlo k rôznorodému nastaveniu pravidiel, čo prináša často množstvo problémov a nejasností. Napríklad chýbajú pevné termíny poskytnutia dotácií v rozpočtovom roku; vzniká otázka, či totožné druhy výdavkov na obdobné aktivity sú alebo nie sú akceptované poskytovateľmi dotácie; nie je jasné, či takéto priame štátne dotácie pre neziskové organizácie spadajú pod definíciu štátnej pomoci.

3.2. Priama podpora z verejných zdrojov – štátne fondy

Kým po roku 2000 štát redukoval počet štátnych fondov a podporu poskytoval najmä prostredníctvom jednotlivých správcov kapitol, čo malo opodstatnenie vzhľadom na deformované spravovanie verejných rozpočtov v druhej polovici deväťdesiatych rokov, v poslednom čase je badateľná snaha viace-

¹³ Príklad výzvy MV SR z roku 2016: <http://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=samospravy-ci-treti-sektor-sa-mozu-uchadzat-o-dotacie-na-projekty-orientovane-na-riesenie-problemov-romskych-komunit>

rých rezortov o znovuvytvorenie takéhoto nástroja priameho štátneho financovania. V porovnaní so štátnymi dotáciami ide o verejnoprávne inštitúcie zriadené na základe zákona, ktoré sú formálne nezávislé od ústredných orgánov štátnej správy, čo umožňuje väčšiu flexibilitu pri nastavovaní podmienok výziev.

Aktuálne fungujú tri verejnoprávne fondy, ktoré poskytujú podporu aj pre MNO: Fond na podporu umenia, Environmentálny fond a Audiovizuálny fond. Okrem týchto fondov sa aj v iných verejnoprospešných oblastiach pripravuje zavedenie štátnych fondov. Je to napríklad Fond na podporu kultúry národnostných menšín pod gesciou Ministerstva kultúry SR a Fond na podporu športu pod gesciou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR.

3.3. Priama podpora – dotácie z verejných rozpočtov samosprávy, VÚC a iných subjektov

Dotácie z verejných rozpočtov samospráv (mestá a obce) predstavujú pre MNO ročne čiastku, ktorá v roku 2015 dosiahla takmer 41 mil. € a za posledných 7 rokov kolíše v rozmedzí od 31 mil. € po 45 mil. €.

Tabuľka 7. Dotácie miest a obcí pre MNO

Rok	Celková suma v €
2009	35 145 611
2010	36 533 973
2011	31 622 136
2012	37 782 247
2013	45 398 589
2014	36 371 804
2015	40 882 260
2016* (neukončený)	35 562 311

Zdroj: Ministerstvo financií SR.

3.4. Nepriama podpora z verejných zdrojov – daňová asignácia

Mechanizmus poukazovania podielu zaplatenej dane z príjmu v prospech registrovaných neziskových organizácií je na Slovensku využívaný už od roku 2002.¹⁴ Predstavuje približne 6–10 % príjmov neziskového sektora a hoci nie

¹⁴ V prípade právnických osôb od roku 2004.

je primárnym zdrojom príjmov, zohráva dôležitú úlohu ako flexibilný, spoľahlivý a dochvilný zdroj, ktorý v sebe spája prvky súkromného a verejného financovania.¹⁵ Mechanizmus prešiel viacerými zmenami, pričom v súčasnosti je jeho rozpätie od 1,5 po 3 %, v závislosti od splnenia podmienok, ktoré stanovuje zákon o dani z príjmu.

Vývoj asignačného mechanizmu v čase ukazuje, že sa jeho výnos vracia do obdobia tesne pred finančnou krízou. Odhady pre rok 2015 hovoria o výnose 55 mil. €. Odhady do budúcnosti naznačujú, že sa pomer medzi výnosom od právnických osôb a fyzických osôb vyrovná a dlhodobo bude podstatnejší výnos od fyzických osôb. Tu je potrebné upozorniť na stále relatívne málo využívanú opciu, resp. bonifikáciu mechanizmu (asignovanie 3 %) u tých fyzických osôb, ktoré preukážu v podobe registrovanej dohody o dobrovoľníckej práci, že odpracovali za rok minimálne 40 hodín dobrovoľníckej práce, pričom podľa údajov Štatistického úradu SR priemerný dobrovoľník u nás odpracuje 53 hodín. Za rok 2014 sa takto preukázalo necelých 5 000 osôb.¹⁶

V súvislosti so zmenami, ktoré nastali v úprave mechanizmu asignácie koncom roku 2015, dochádza k posilneniu darcovskej zložky v prípade právnických osôb, ktoré môžu asigovať 2 % za splnenia podmienky poukázania daru vo výške 0,5 %. V opačnom prípade môžu asigovať len 1 % z dane.

Faktom ostáva, že objem darov, ktoré sa v rámci matchingu poukazujú a vykazujú, ostáva zanedbateľný. Nie je jasné, či ide o problematiku vykazovania, keďže iné zdroje uvádzajú výšku korporátnych darov takmer rádovo vyššiu než deklarovaný asignačný matching.

Firmy využívajú potenciál asignácie stabilne a vo väčšej miere ako fyzické osoby. Objem dane asigovanej firmami predstavuje približne 1,5 % zaplatenej dane z príjmov právnických osôb. Avšak asignácia u fyzických osôb dosahuje približne 1,1 % výnosu dane z príjmov fyzických osôb. Je tu teda väčší potenciál na zvýšenie efektívnosti využitia tohto mechanizmu u fyzických osôb (FO).¹⁷ Na to, aby sa tak stalo, je okrem intenzívnejšej práce MNO vo vzťahu k FO nevyhnutné aj odstránenie anonymity mechanizmu (čo sa už v roku 2016 stalo) na základe tzv. opt-in mechanizmu, keď si FO môže aktívne zvoliť sprístupnenie svojej identity pre danú MNO. Na to, aby toto sprístupnenie malo zmysel, je potrebné skrátiť časový odstup od poukázania podielu dane po okamih poskytnutia informácie o poukazovateľovi 2 %, ktorý je dnes príliš dlhý na efektívnu komunikáciu.

15 Molokáč, Tomáš – Hagara, Eduard: *Dve percentá informácií o asignácii*. Ministerstvo financií SR. Bratislava: Inštitút finančnej politiky 2015. Dostupné na internete, 10. 10. 2016: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=10126>

16 Tamže.

17 Tamže.

Trend je v oboch typoch asignácií – t. j. fyzických osôb, ako aj právnických osôb – rastúci, avšak analýzy IFP v dlhodobom horizonte predpokladajú nárast objemu asignácie od fyzických osôb vzhľadom na očakávaný rast príjmov obyvateľstva a stagnáciu asignácie od právnických osôb. Asignáciu využíva stále väčší počet MNO (takmer 14-tisíc v roku 2016). Registrujú sa každoročne v Zozname prijímateľov, ktorý vedie Notárska komora SR.

Priemerná asignovaná suma na MNO po postupnom poklese opäť mierne stúpa a dosahuje približne 4-tisíc eur. Súvisí to s nárastom asignovanej dane po odznení efektov finančnej krízy, pri nezmenenom tempe rastu registrácie nových prijímateľov.

Asignačný mechanizmus ostáva dôležitým prvkom financovania neziskového sektora pre svoju širokú základňu spomedzi neziskových organizácií, fyzických osôb (odhadom vyše 1,8 mil.) i právnických osôb (okolo 30-tisíc), ako aj pre svoju spoľahlivosť a predvídateľnosť.¹⁸

3.5. Nepriama podpora – oslobodenie od dane a daňové úľavy

Nepriama podpora z verejných zdrojov má aj charakter všeobecného oslobodenia od dane z príjmov pre neziskové organizácie – ide o príjmy z členského, ako aj príjmy pochádzajúce zo základnej činnosti, na ktorú bola daná organizácia založená. Okrem toho existuje aj špeciálny režim týkajúci sa dvoch oblastí: a) športu (sponzorská zmluva v športe); b) výskumu a vývoja. Pre tieto dve oblasti boli vytvorené špecifické režimy (Zákon o športe, Zákon o dani z príjmov), v ktorých dochádza k daňovému zvýhodneniu na strane darcov alebo investorov.

3.6. Príjmy zo zahraničia

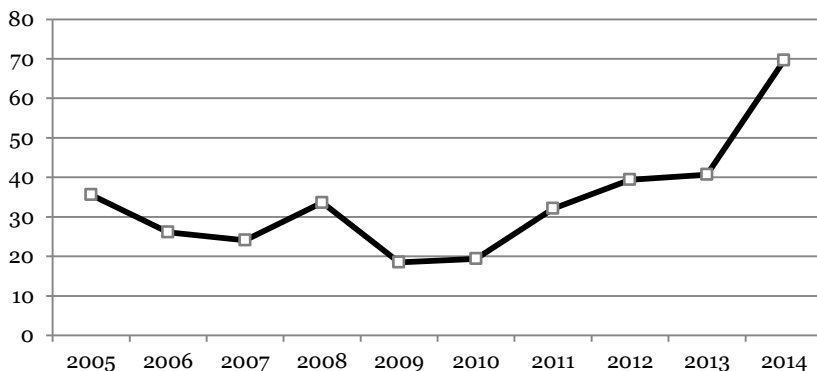
Na základe vývoja v období rokov 2013–2014 sa dá konštatovať nárast príjmov zo zahraničia. Najpravdepodobnejšie je, že je spôsobený zdrojmi z Európskych spoločností (ES).

V celkovom porovnaní (2013) predstavovali zdroje zo zahraničia 6 % z celkových príjmov (pozri graf 9). Tento pomer je porovnateľný napríklad s Maďarskom, kde v roku 2014 predstavovali zahraničné zdroje 8 % z celkových príjmov neziskového sektora.¹⁹

¹⁸ Strečanský, Boris – Török, Marianna (eds.): *Assessment of the Impact of the Percentage Tax Designations: Past, Present, Future*. Vienna: ERSTE Foundation 2016.

¹⁹ Központi Statisztikai Hivatal, 2016 – www.ksh.hu

Graf 9. Prijaté dary a príspevky zo zahraničia (v mil. €)



Zdroj: Štatistický úrad SR.

Okrem zdrojov zo Štrukturálnych fondov ES predstavujú zahraničné zdroje aj prostriedky z tzv. Nórskeho fondu a fondov EZVO (Európske združenie voľného obchodu).

Dá sa konštatovať, že v zložení zahraničných zdrojov prevažujú verejné zdroje (spomenuté prostriedky ES alebo krajín EZVO a Nórska). Žiaľ, dostupné zdroje neumožňujú bližšie zistiť podiel a charakter súkromných zahraničných zdrojov.

Na adresu zdrojov z Európskych spoločenstiev zaznieva veľa kritiky z prostredia MNO. Vyčíta sa im administratívnu náročnosť a prebyrokratizovanosť pri ich získavaní a používaní.

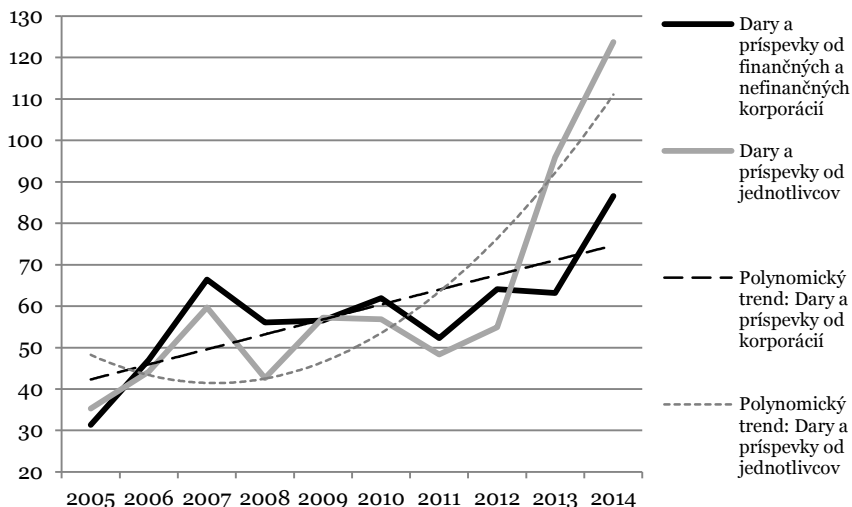
3.7. Súkromné zdroje – jednotlivci a korporácie

Súkromné zdroje predstavujú z príjmov neziskových organizácií približne 30 %, čo v roku 2013 znamenalo v absolútnom vyjadrení cca 210 mil. eur.²⁰

Tieto zdroje pozostávajú z dvoch hlavných skupín: z darov od jednotlivcov a darov od korporácií. V rámci korporácií štatistika rozlišuje finančné (banky, poisťovne, nadácie a i.) a nefinančné korporácie (výrobné podniky). Štatistika nerozlišuje podiel súkromných a verejných zdrojov na daroch a príspevkoch zo zahraničia, ktoré preto do súkromných zdrojov nezapočítavame. Je však vysoko pravdepodobné, že časť z nich je súkromnej povahy (nadácie, zahraničné firmy, jednotlivci a pod.). Pomer medzi darmi od jednotlivcov a korporácií osciluje okolo 50 %, avšak počas posledných rokov väčšiu sumu poskytujú jednotlivci než korporácie.

²⁰ Štatistický úrad SR, 2016. Slovstat databáza. Dostupné na internete, 16. 6. 2016:
http://www.statistics.sk/pls/pls/elisw/casovy_Rad.procDlg

Graf 10. Príjmy od korporácií a od súkromných osôb (v mil. €)



Zdroj: Štatistický úrad SR, 2016.

Celkovo podiel súkromných darov na príjmoch neziskových organizácií rastie. To nasvedčuje, že sa postupne prekonáva pokles z obdobia finančnej krízy. Až dáta za rok 2015 potvrdia alebo vyvrátia, či ide o významnejší trend alebo o fluktuácie vo vykazovaní dát.

V rámci firemnej filantropie prebehol v poslednej dekáde nárast v rozsahu aktivít, ako aj vo forme, akou sa firmy angažujú v spoločnosti.

Do kategórie súkromného darovstva patrí aj darovstvo nadácií. Na Slovensku existuje cca 500 nadácií, ktoré ročne poskytnú sumu okolo 20 mil. eur vo forme podpory a grantov pre tretie osoby pôsobiace v oblasti verejnoprospešnosti. Nie je známe, aký podiel z tejto čiastky smeruje do neziskového sektora a aká časť jednotlivcom či iným verejným inštitúciám.

V poslednom čase sa vynárajú noví, avšak významnejší darcovia – jednotlivci. Často ide o majiteľov alebo zakladateľov úspešných slovenských firiem, ktorí sa po rokoch aktívnej činnosti v biznise orientujú na hľadanie výziev v oblasti spoločného dobra a využívajú na to prostriedky, ktorými disponujú.

Popri väčších darcoch sa rozvíjajú aj aktivity menších darcov, o čom svedčí nárast tradičných verejných zbierok, ktoré sú stále najpopulárnejším spôsobom darovania financií zo strany verejnosti. Hoci snaha nového zákona o verejných zbierkach bola motivovaná správnymi úvahami o ochrane darcov a účelov podpory, miera regulácie a reportovacie požiadavky často vytvárajú protirečivé prostredie pre tento typ aktivity.

V posledných 3–4 rokoch je badateľné pribúdanie darov pochádzajúcich z on-line prostredia. Na darcovských systémoch a portáloch (dobrýanjel.sk, ludialudom.sk, dobrákrajina.sk, dakujeme.sme.sk) každoročne stúpa počet darov, ako aj ich objem. V roku 2015 sa dosiahla suma približne 1 mil. eur (mimo Dobrého anjela). Podobne badať nárast aj v najnovšom spôsobe financovania cez crowd-fundingové portály, z ktorých najvýznamnejší je Startlab.sk (120-tis. eur v roku 2016).

3.7.1. On-line darcovstvo

Darcovské systémy a portály (dobrýanjel.sk, ludialudom.sk, dobrákrajina.sk, dakujeme.sme.sk) sú typické menšími sumami.

Napríklad darcovský portál ludialudom.sk nedávno dosiahol 2,5 mil. €, ktoré poskytli darcovia cez tento systém na rôzne verejnoprospešné účely. Typicky ide o dar vo výške 25 € a ročne využije tento nástroj okolo 20-tisíc darcov.

Tabuľka 8. Objem darov poskytnutých cez darcovské portály (v €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
dakujeme.sme.sk	25 283	26 481	81 321	234 799	105 422	167 201
dobrákrajina.sk	38 395	53 355	52 242	71 434	95 547	113 103
ludialudom.sk	13 722	7 421	106 745	127 418	559 462	756 301

Zdroj: Centrum pre filantropiu n.o.

Význam týchto portálov a on-line darcovstva je v tom, že zjednodušujú poskytovanie podpory a prepájajú zdroje s potrebami. Na druhej strane existuje voči týmto nástrojom istá nedôvera práve pre ich anonymitu i neistotu, ktorá je vo virtuálnom priestore prítomná. Hoci spôsoby overovania kredibility prijímateľov nadobúdajú nové sofistikované podoby, predsa sa nedajú v off-line a on-line priestore úplne vylúčiť ani nečestné úmysly.

Podobný nárast je prítomný aj v ďalšom type on-line nástroja na získavanie darov od jednotlivcov – DARUJME.SK. Ide o neziskovú službu pre MNO, ktorá využíva infraštruktúru ludialudom.sk a umožňuje darcom darovať priamo a okamžite, jednorazovo alebo pravidelne prostredníctvom webovej stránky neziskovej organizácie, ktorú chcú podporiť.

Crowdfunding, známy aj ako „davové financovanie“, sa v posledných rokoch dostáva čoraz väčšmi do povedomia vďaka svojej jedinečnosti a jednoduchosti. V praxi ide o zverejnenie svojho nápadu na jednom z crowdfundingových por-

tálov a zbieranie peňazí od množstva anonymných prispievateľov.²¹ Je to proces, ktorý prebieha prostredníctvom internetu a pomáha zvyšovať kapitál organizácií prostredníctvom relatívne veľkého množstva malých investorov.

3.8. Vlastné príjmy

Z užšieho hľadiska sa samofinancovanie dá chápať ako činnosť organizácie, ktorá generuje vlastné príjmy. Samofinancovanie je teda metódou získavania interných zdrojov.²² Samofinancovanie možno označiť aj za stratégiu neziskovej organizácie vytvoriť vlastný príjem s cieľom posilniť svoje poslanie. Ide o podnikateľské zámery v súlade s poslaním MNO.²³ Medzi samofinancujúce aktivity patria²⁴:

- Členské poplatky – ročné poplatky získavané od svojich členov za isté služby alebo výrobky, čím členovia čiastočne podporujú hlavnú činnosť organizácie. Sú určené najmä na krytie administratívnych potrieb. Členské poplatky sa využívajú najmä v neziskových organizáciách zriaďovaných na členskom princípe. Členský princíp predpokladá osobné zainteresovanie členov organizácie na činnostiach neziskovej organizácie, z ktorej členom plynú priame alebo nepriame úžitky. Väčšinou sa tento princíp uplatňuje v organizáciách poskytujúcich vzájomne prospešné služby, ktoré majú vybudovanú širokú členskú základňu. Členské poplatky sú predmetom dane z príjmu, avšak sú od nej oslobodené.
- Predaj služieb – poplatok, ktorý nezisková organizácia získava za výkon služby, pričom cenu služby často dotuje verejný grant, pretože bez neho by bola pre hlavných klientov neziskovej organizácie veľmi vysoká. Môže ísť aj o predaj služieb, pri ktorých sa využívajú zručnosti a odbornosť MNO; môžu tak ponúkať konzultácie podnikom alebo miestnej správe. Z hľadiska zdaňovania sa rozlišujú príjmy zo základnej činnosti, ktoré sú oslobodené od dane z príjmov a príjmy ostatné, ktoré neziskové organizácie musia zdaňovať.
- Predaj výrobkov – produkcia publikácií a iných výrobkov súvisiacich s poslaním neziskovej organizácie, resp. nesúvisiacich s jej poslaním, ale naplňajúcich iný cieľ, ako je napríklad vytvorenie pracovných miest. Cena býva tiež obvykle dotovaná grantmi či dotáciami.

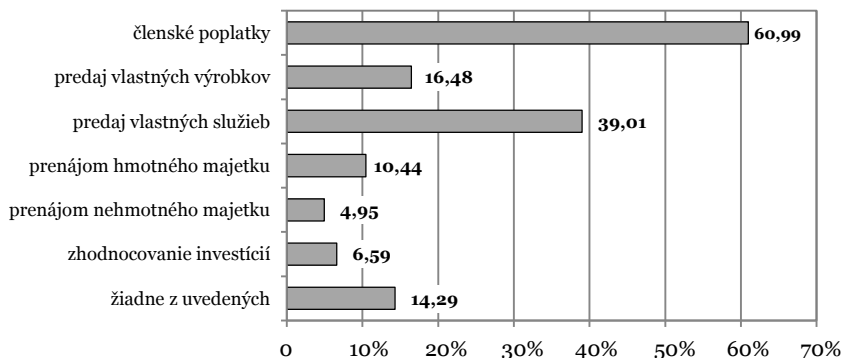
21 Napríklad Startlab.sk – crowdfundingová platforma otvorená kreatívcom, dizajnérom, umelcom, aktívnym občanom, startupistom – jednoducho každému, kto má v hlave nápad alebo pripravený projekt, ktorý pomôže zlepšiť našu krajinu.

22 Svidroňová, Mária: *Samofinancovanie a stratégia udržateľnosti neziskovej organizácie*. Banská Bystrica: EF UMB 2012.

23 Etchart, Nicole – Davis, Lee – Messing, Joanna: *Príručka podnikania neziskových organizácií*. Bratislava: Centrum prevencie a riešenia konfliktov 2001.

24 Svidroňová, 2012.

Graf 11. Vlastné zdroje financovania neziskových organizácií (v %)



Zdroj: Murray Svidroňová, Mária: *Mimovládne neziskové organizácie – nositelia inovácií verejných služieb*. Banská Bystrica: Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici 2016.

Najviac zastúpenou formou samofinancovania sú členské poplatky, ktoré využíva až 61 % neziskových organizácií, neexistuje však žiadna štatistika, ktorá by uvádzala údaje o objeme vzbieraných členských poplatkov.

Príjmy neziskových organizácií z predaja vlastných produktov a služieb majú za posledných 5 rokov klesajúci charakter tak v objeme (208 mil. eur), ako aj v podiele (21 %), aký predstavujú na príjmoch neziskových organizácií (2013).

Podnikanie neziskových organizácií nie je veľmi rozšírené. Venujú sa mu iba 3 % neziskových organizácií. V rokoch 2008–2013 boli výnosy z tejto činnosti v priemere 85,5 mil. eur, avšak za posledných 5 rokov výrazne klesli.

4. Závbery, odporúčania a otvorené otázky

Ekonomická pozícia neziskového sektora na Slovensku sa výraznejšie nedlišuje od ostatných štátov v regióne postkomunistickej Európy. Zodpovedá situácii v krajine, kde sa len vytvára model postavenia neziskového sektora vo vzťahu k štátu a trhu. V tomto procese neziskový sektor zápasí o uznanie (aj v podobe snáh o vytvorenie ekonomických podmienok na svoje fungovanie) ako autonómny sociálno-politický a ekonomický aktér. Zároveň je vťahovaný do rôznych vzťahov s verejným i komerčným sektorom, kde vzhľadom k jeho ekonomickej fragilitě a slabej vlastnej ekonomickej báze dochádza aj k jeho kooptácii alebo inštrumentalizácii.

Neziskový sektor na Slovensku je ekonomicky v slabej kondícii, rovnako ako bol pred desiatimi rokmi (pri zohľadnení bazálneho rastu daného ekonomickým kontextom). V podstate kopíruje vývoj ekonomiky. Na tom by nebolo nič problematické, keby východisková pozícia bola primeranejšia.

Neziskový sektor na Slovensku zaznamenáva významný rast počtu organizácií, čo je prejavom postupného prekonávania asociatívneho deficitu z obdobia komunizmu. Viditeľný rast príjmov a výdavkov len kopíruje celkové ekonomické zmeny v spoločnosti. Inými slovami, v pomere k ostatným sektorom, ako aj v pomere k celkovému ekonomickému vývoju sa postavenie neziskového sektora na Slovensku dlhodobo nemení. O tom svedčí podiel neziskového sektora na HDP, ktorý osciluje okolo 1 %. V zamestnanosti dochádza k veľmi miernemu nárastu, avšak v dobrovoľníctve dochádza k poklesu, čo nie je pozitívny trend.

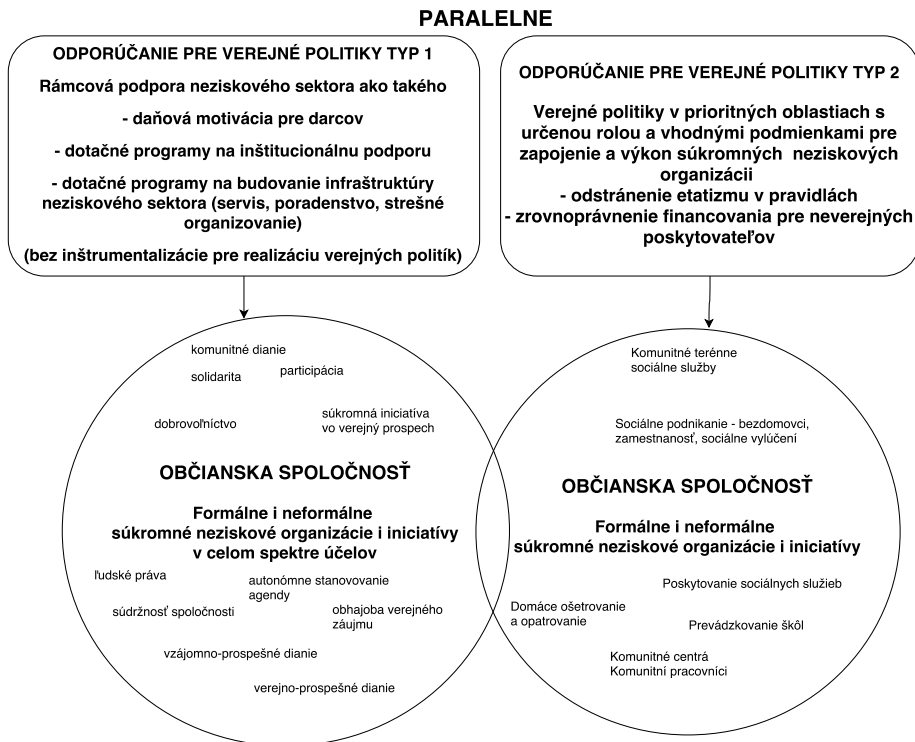
Postavenie neziskového sektora je na podobnej úrovni ako začiatkom tisícročia. Vzhľadom ku kondícii, v akej sa občianska spoločnosť ocitla po roku 1989, i vzhľadom k očakávaniam po roku 1998 sa to nedá považovať za uspokojivý stav, ale za stagnáciu.

Pozitívne sa dá hodnotiť vyvážený, približne tretinový podiel hlavných zdrojov financovania neziskového sektora (verejných, súkromných a vlastných).

Problémom je nedostatočná informačná a dátová základňa o štruktúre neziskového sektora v štatistike. Súčasný informačný zdroj neumožňuje hlbší vhľad napríklad do rozlíšenia neziskového sektora podľa tém, cieľových skupín a pod.

Z hľadiska možných odporúčaní je kľúčové posilniť nepriame nástroje na podporu sektora ako takého bez jeho inštrumentalizácie pre realizáciu verejných politík. Medzi takéto nástroje môžeme v súčasnosti zaradiť aj mechanizmus daňovej asignácie, ktorý svojím nepriamym a decentralizovaným charakterom vytvára systémový prvok v podpore neziskového sektora ako takého (pri podpore konkrétnych verejnoprospešných účelov). Medzi ďalšie takéto nepriame nástroje patria daňové motivácie pre darcov na celú šírku účelov, v ktorých pôsobia neziskové organizácie. Takéto daňové úľavy sú v súčasnosti obmedzené len na vybrané účely. Zásadným odporúčaním z hľadiska financovania neziskových organizácií je teda doplniť existujúci motivačný systém pre darcov a darcovstvo (momentálne orientovaný len na šport a vedu a výskum) aj o ďalšie oblasti, s cieľom zvýšiť podiel darcovstva jednotlivcov na príjmoch neziskových organizácií tak, aby sa väzba medzi neziskovým sektorom a verejnosťou významnejšie posilnila. To platí aj pre asignáciu fyzických osôb, kde je značný potenciál na zvýšenie: ešte stále je totiž približne 40 % fyzických osôb, ktoré asignačný mechanizmus nevyužívajú.

Obrázok 2. Vizualizácia hlavných odporúčaní



Pravda, tým sa neznižuje potreba presnejšie definovať rolu neziskového sektora v konkrétnych verejných politikách. Tu však neziskový sektor pomáha verejnému sektoru naplňať jeho politiky, a nie je autonómne konajúci. Sústreďenie sa len na tento spôsob podpory neziskového sektora by znamenalo trend postupnej inštrumentalizácie a kooptácie sektora do verejnej správy. To by bolo nežiaduce z hľadiska súčasnej teórie i dobrej praxe rešpektujúcej autonómnosť prostredia občianskej spoločnosti a jej oddelenie od štátu či komerčného sektora.

Rovnako je potrebné navrhnuť nový spôsob podpory a rozvoja príjmov z vlastnej činnosti vrátane sociálneho podnikania neziskových organizácií, keďže tento typ príjmov má klesajúci charakter a vo vzťahu k potenciálu neziskového sektora sa dá hodnotiť ako nevyužitý. Existujúce nástroje sa doposiaľ

nepreukázali ako efektívne. Súčasťou zmien v tejto oblasti by malo byť aj významnejšie prekonfigurovanie potenciálnych rol neziskových organizácií vo verejných politikách v oblastiach aktuálnych prioritných reforiem, t. j. v oblasti vzdelávania (umožniť a rozvinúť podmienky na zriaďovanie škôl s povahou neziskových organizácií) i zdravotníctva a sociálnej starostlivosti (zrovnoprávniť financovanie s verejnými poskytovateľmi sociálnych služieb) – či už v súčasnom centralizovanom systéme alebo v decentralizovanom systéme, ktorý je z pohľadu súkromných neziskových organizácií želateľný (peniaze nasledujú klienta, pričom poskytovateľa danej služby si vyberá klient).

V tejto súvislosti je kľúčové aj odstrániť prvky etatizmu v nastaveniach financovania z verejných zdrojov. Je potrebné docieľať, aby pravidlá týkajúce sa používania finančných prostriedkov, ako aj pravidlá sledovania a vykazovania ich použitia zohľadňovali povahu neziskových organizácií v čerpaní a prístupe k verejným prostriedkom. V praxi sú tieto pravidlá nastavené zo zotrvačnosti na veľké inštitúcie. Pritom však povaha súkromných neziskových inštitúcií je iná a tieto pravidlá ich nesmierne zaťažujú, prípadne im až znemožňujú aktívnu účasť na využívaní verejných zdrojov. Bez adekvátnych finančných zdrojov na administratívne kapacity nemajú niektoré organizácie možnosť niektoré verejné zdroje využívať. Týka sa to najmä eurofondov a príspevkov na poskytovanie sociálnych služieb či vzdelávanie. Súčasná nastavenie je dizajnované v duchu etatizmu, resp. exkluzivity na mieru verejných inštitúcií a bráni efektívnejšiemu pôsobeniu neziskových organizácií v poskytovaní verejných služieb.

Ďalším zásadným odporúčaním je zjednotiť sledovanie neziskového sektora v ekonomickej štatistike.

Právne prostredie vo vzťahu k občianskej spoločnosti a neziskovému sektoru: stav a výzvy

MILAN ANDREJKOVIČ

1. Úvod

Moderná, resp. nová legislatíva neziskového sektora sa rozvíja od roku 1990, keď boli prijaté prvé zákony upravujúce fungovanie neziskového sektora a občianskej spoločnosti (napríklad zákon o združovaní občanov č. 83/1990 Zb.; zákon o zhromažďovacom práve č. 84/1990 Zb.; zákon o petičnom práve č. 85/1990 Zb. a ďalšie) po zmene spoločenského zriadenia. Prvá legislatíva, prijatá takmer okamžite po Nežnej revolúcii (o čom svedčia poradové čísla uvedených zákonov), mala najmä za cieľ umožniť občanom, aby boli aktívni a mohli uplatňovať svoje občianske práva, t. j. slobodne sa združovať, zhromažďovať a obracať sa so svojimi požiadavkami na orgány verejnej správy. Niektoré zákony upravujúce inštitúty občianskej spoločnosti však pretrvali roky aj po zmene zriadenia (napríklad zákon o verejných zbierkach č. 63/1973 Zb.; zákon o podmienkach činnosti organizácií s medzinárodným prvkom v Československej socialistickej republike č. 116/1985 Zb. a ďalšie), iné základné bunky (dobrovoľníctvo, sponzoring, verejná prospešnosť) naopak dlhodobo vôbec neboli ošetrené legislatívou a spôsobovali tak pomalší rozvoj sektora, snahu o hľadanie alternatívnych, polooficiálnych riešení a iné komplikácie v praxi.

Po zmene režimu si štát prirodzene najprv potreboval upraviť legislatívou vlastné fungovanie (územné a správne členenie, kompetencie) a následne umožniť rozvoj podnikateľského prostredia (obchodné spoločnosti, živnostníci). Chýbala mu však jasná koncepcia rozvoja občianskej spoločnosti, a tak zákony upravujúce občiansku spoločnosť a neziskový sektor sa buď nepodarilo komplexne rekodifikovať až do dnešných dní (napríklad Občiansky zákonník č. 40/1964 Zb.), alebo vznikali postupne až v rokoch 1996 a 1997 (zákon o nadáciách č. 207/1996 Z. z., zákon o neinvestičných fondoch č. 147/1997 Z. z., zákon o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby č. 213/1997 Z. z.).

Ďalším dôležitým míľnikom vo vývoji legislatívy bolo obdobie po roku 2000, keď došlo k novelám zákonov, alebo boli prijaté úplne nové zákony dotýkajúce sa neziskového sektora, ako napríklad nový zákon o nadáciách č. 34/2002 Z. z.; transformačný zákon č. 13/2002 Z. z.; novela zákona

o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby č. 35/2002 Z. z.; novela zákona o dani z príjmov – zavedenie asigñácie 1 % resp. 2 % z dane.

Aj keď štát v istej miere počas posledných 26 rokov reagoval na vývoj celej spoločnosti, stále prioritne upravoval najmä svoje fungovanie a fungovanie podnikateľského sektora, pričom občianska spoločnosť a neziskový sektor ostávali na pokraji záujmu. Na jednej strane to spôsobovalo aplikačné problémy, na druhej strane však relatívna stabilita v legislatíve umožňovala neziskovému sektoru nájsť cesty svojho fungovania a prispôbiť sa (nedokonalej) úprave. Ľudia pôsobiaci v neziskovom sektore požadujú voľnosť, a nie prísne zošňurovanie často sa meniacimi pravidlami. Aj preto snahy o výraznejšie zasiahnutie do legislatívy (napríklad zákonník neziskového práva, zákon o spolkoch) vyvolali pomerne silný odpor samotného sektora. Zákony sa tak vyvíjajú osamotene v závislosti od toho, nakoľko aktívni sú „ťahúni“, resp. lídri v danej oblasti (napríklad asigñácia, verejné zbierky, dobrovoľníctvo).

Legislatíva občianskej spoločnosti trpí aj tým, že naša spoločnosť reprezentovaná rôznymi vládnucimi garnitúrami dlhodobo nemá jasno v tom, akú rolu má občianska spoločnosť zohrávať a aký by mal byť vzťah štát – občianska spoločnosť.

2. Právne formy neziskového sektora

Formalizované fungovanie neziskového sektora po roku 1989 sa postupne zameralo na realizáciu všeobecne či vzájomne prospešných aktivít prostredníctvom právnických osôb (organizácií) nezaložených alebo nezriadených za účelom podnikania (mimovládnych neziskových organizácií, ďalej len „MNO“). Štát postupne prijímal legislatívu upravujúcu nie verejnoprospešné oblasti, ale dôraz kládol na realizáciu aktivít prostredníctvom špecializovaných právnych foriem MNO.

Zaujímavosťou je, že takmer všetky právne formy MNO môžu vykonávať podobné aktivity v rovnakých oblastiach, a teda deliaca čiara medzi nimi je veľmi nejasne stanovená, líšia sa najmä typom oprávnených aktivít. Každá z týchto právnych foriem má nejakým spôsobom vo svojich zákonoch upravené (verejnoprospešné) oblasti, v ktorých môže pôsobiť (okrem občianskych združení, ktoré majú tzv. negatívnu definíciu, teda majú stanovené, za akým účelom sa nesmú združovať) a spôsob, ktorým by mala realizovať svoje aktivity. Málokto zákon však precízne definuje, prikazuje, či zakazuje niektorú z aktivít, a tak v realite dochádza k tomu, že rovnaké aktivity vykonávajú rôzne právne formy. Za úvahu do budúcnosti by teda stálo, či ponechať a vyprecizovať striktné definície všetkých právnych foriem MNO, alebo zjednodušiť fungovanie organizáciám, zúžiť počet právnych foriem a naopak dôraz klásť

na vykonávanie aktivít nezávisle od právnej formy. Podobný spôsob fungovania neziskového sektora na Slovensku by však predpokladal najprv zavedenie definície všeobecnej prospešnosti, aby mohla byť zodpovedajúco posudzovaná nie právna forma, ale samotná vyvíjaná aktivita. Touto formou by sa umožnilo aj jasnejšie zapojenie právnických osôb mimo neziskového sektora (napríklad podnikateľských subjektov) do realizácie všeobecne prospešných aktivít. V prípade jasnej a precíznej definície všeobecnej prospešnosti by tak napríklad verejné zdroje mohli ísť na financovanie takýchto aktivít nezávisle od právnej formy prijímateľa financií. Kým pred pár rokmi bola viditeľná snaha „mať“ svoju MNO, aktuálny vývoj občianskej spoločnosti poukazuje na zníženú snahu realizovať svoje aktivity prostredníctvom právnických osôb, ale hľadajú sa rôzne iné spôsoby, ako napríklad neformálne združenia fyzických osôb.

Spoločné problémy všetkých MNO sa týkajú najmä ne/existencie registrov, ne/možnosti podnikania a formy zamestnávania pracovníkov v MNO.

3. Prehľad problémov vybraných individuálnych právnych foriem

3.1. Občianske združenia

Občianske združenia sú upravované Zákonom o združovaní občanov č. 83/1990 Zb., pričom okrem „klasických“ občianskych združení upravuje aj odborové organizácie a organizácie zamestnávateľov. Tie však majú odlišný spôsob vzniku: kým občianske združenia vznikajú registráciou na Ministerstve vnútra SR vyznačením dňa registrácie (do 10 dní odo dňa začatia konania o registrácii), odborové organizácie aj organizácie zamestnávateľov sa stávajú právnickou osobou dňom nasledujúcim po tom, ako bol Ministerstvu vnútra SR doručený návrh na jej evidenciu (aj keď ministerstvo ešte ani nestihlo preveriť náležitosti návrhu na registráciu). Jednoduché a extrémne rýchle zakladanie odborových organizácií má za následok nárast ich počtu, pričom ďalšie informácie o ich následnej činnosti úplne absentujú – stačí, že sa vyhlásia za odborovú organizáciu.

Vypuklým a neriešeným problémom sú organizačné jednotky (zložky) občianskych združení, ktoré chcú konať a konajú vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť, t. j. úplne nezávisle od materského občianskeho združenia, ktoré ich zriadilo. Problematické je hneď to, akým spôsobom podľa slovenskej legislatívy vznikne právnická osoba – jednoducho povedané by mali vzniknúť zápisom do príslušného registra, evidencie a pod., ktoré vedie štát. Tieto dcérske jednotky sa nikde (okrem v materskej organizácii) neevidujú – t. j. štát o nich nemá vôbec prehľad. Zákon o združovaní občanov umožňuje združeniam, aby si takéto dcérske jednotky založili, nerieši však celý proces ich evi-

dencie, zmien a zániku. Prvou nezodpovedanou otázkou tak je, či tieto dcérske jednotky vôbec majú právnu subjektivitu (v tomto prípade sa používa pojem delegovaná, resp. odvodená právna subjektivita od materskej organizácie). Kým v minulosti tieto organizačné jednotky žiadali o pridelenie IČO Štatistický úrad, mal štát aspoň akú-takú informáciu o ich založení, nie však už o zmenách a prípadne zániku týchto zložiek (ešte väčším paradoxom je, že Štatistický úrad mal podľa zákona o štátnej štatistike prideľovať IČO organizačným jednotkám bez právnej subjektivity).

3.2. Nadácie

Z hľadiska právnej praxe v oblasti nadácií sa neobjavujú výraznejšie problémy. Časom sa vyprofilovali viaceré typy nadácií, ktoré majú odlišné fungovanie podľa povahy ich nadačnej činnosti. Zákon tieto typy nešpecifikuje, avšak zároveň ani neobmedzuje, čo sa dá považovať za pozitívnu črtu a z hľadiska právnej praxe to nepredstavuje problém. V záujme lepšej prehľadnosti pôsobenia nadácií je vhodné uvádzať do praxe nasledujúcu typológiu a zvyšovať tak osvetu a informovanosť o rôznych formách nadačnej činnosti.

Grantujúce nadácie, operatívne a grantovo-operatívne nadácie

Jeden z účelov nadácie je podpora verejnoprospešných účelov, napríklad cez podporu tretích osôb (tzv. grantujúce nadácie). Ďalšia časť nadácií neposkytuje finančnú podporu iným osobám, ale naopak samy priamo realizujú svoju činnosť (aktivity, projekty) alebo zveľaďujú majetok vyčlenený na verejnoprospešný účel – tzv. operatívne nadácie. Ďalej existujú nadácie, ktoré sú operatívno-grantujúce. Toto členenie je iba neformálne, zákon takéto názvoslovie nepozná, súčasná právna úprava nie je prekážkou pre pôsobenie týchto typov nadácií.

Komunitné nadácie

Komunitné nadácie, ako už z ich názvu vyplýva, sa venujú podpore komunit na definovanom území – či už ním je obec/mesto, resp. určitý región. Zákon o nadáciách nepozná pojem „komunitná nadácia“ a taktiež účel „podpora komunit“ nie je definovaný ako jeden z verejnoprospešných účelov, na ktorý je možné použiť prostriedky nadácie. Komunitné nadácie tak svoju činnosť musia uvádzať ako niektorý/niektoré z verejnoprospešných účelov a svoje komunitné zameranie prezentujú svojím názvom, prípadne v nadačnej listine uvedú preambulu, ktorou deklarujú svoje komunitné zameranie, aby bola ich činnosť jasne čitateľná a pochopiteľná pre prípadných podporovateľov aj záujemcov o podporu. Úzke zameranie a predpokladaný výrazný prínos pre lokálnu komunitu by sa

mohli následne prejavíť vo forme nejakého lokálneho zvýhodnenia – napríklad zníženia či odpustenia lokálnych daní a poplatkov pre komunitné nadácie.

Firmné nadácie

Medzi ďalšie typy nadácií môžeme zaradiť aj firmné nadácie, kde je zakladateľom nadácie právnická osoba – podnikateľský subjekt, ktorý často uvádza v názve nadácie aj časť alebo celý obchodný názov svojej firmy a ktoré sú v rôznej miere integrované do „rodiny“ právnických osôb prepojených s materskou spoločnosťou.

3.3. Neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby

Základnou mätúcou komplikáciou pri n.o. je už samotný názov právnej formy – súhrne sa ako „neziskové organizácie“ zvyknú označovať všetky organizácie nezaložené alebo nezriadené za účelom dosahovania zisku, teda ide o akési spoločné pomenovanie množstva právnych foriem. Vo verejnosti, ale napríklad aj vo verejnej správe, dochádza často k zámene právnej formy n.o. a súhrnného označenia „neziskové organizácie“, preto bol už niekoľkokrát (avšak neúspešne) podaný návrh, aby sa názov tejto právnej formy zmenil na „všeobecne prospešná spoločnosť“ podľa vzoru „obecne prospešných spoločností“ v Českej republike.

3.4. Záujmové združenia právnických osôb

Ako napovedá už názov tejto právnej formy, ide o združenia právnických osôb, či už podnikateľských, alebo nepodnikateľských, za nejakým účelom. Aj keď podstatou tejto právnej formy nie je združovať organizácie za účelom realizácie podnikateľských aktivít, predsa tieto organizácie nepatria celkom medzi klasické neziskové organizácie, pretože to, že si záujmové združenie môžu založiť aj podnikateľské organizácie, aby tak presadzovali svoje obchodné potreby a predstavy (istá forma lobingu), sa často dostáva na hranu toho, o akú verejnoprospešnú neziskovú aktivitu ide. Záujmové združenia si však zakladajú aj samotné neziskové organizácie, preto pri tejto právnej forme ide o akýsi hybrid umožňujúci združovanie sa akýchkoľvek právnických osôb. Preto aj poskytovatelia verejných zdrojov často neumožňujú, aby záujmové združenia boli uvedené medzi neziskovými prijímateľmi verejných zdrojov, keďže nevedia overiť ich (požadované) neziskové poslanie.

3.5. Neformálne združenia

V súčasnej dobe sa pri výkone rôznych všeobecne prospešných aktivít a najmä pri poskytovaní verejných zdrojov kladie dôraz na právnu formu realizátora

aktivít, pričom v drvivej väčšine sa požaduje, aby prijímateľom finančných prostriedkov (najmä z verejných zdrojov) a realizátorom bola MNO, resp. nejaká iná právnická osoba. Zatiaľ čo pri formovaní neziskového sektora a v podstate aj celej spoločnosti malo zakladanie a neskôr aj vyžadovanie si právnickej osoby viacero dôvodov na všetkých stranách, v súčasnosti silnie trend, aby sa zbytočne nezakladala nová právnická osoba. Aktívni občania, najmä mladšia generácia, chcú realizovať svoje aktivity, sústrediť sa na podstatu svojej činnosti, a nie na nutnú byrokráciu spojenú so zakladaním a prevádzkovaním organizácie. Motiváciou je aj vyhnúť sa nutnej komunikácii so štátom – či už s registrovým orgánom, alebo následne napríklad s daňovými úradmi, so sociálnou poisťovňou, s inšpektorátom práce, so zdravotnými poisťovňami. V niektorých prípadoch sa založeniu právnickej osoby vyhnúť nevedia (napríklad pri prijímaní 2 % z dane musí byť prijímateľom právnická osoba, a nie fyzická osoba), niektorý zákon zasa umožňuje realizáciu aktivít iba prostredníctvom organizácie (napríklad stavebný zákon a možnosť pripomenkovania zámerov, keď okrem vlastníkov okolitých pozemkov majú právo vstupovať do konania aj občianske združenia) a pod.

Riešením rôznych ad hoc aktivít realizovaných aktívnymi občanmi sú neformálne združenia fyzických osôb. V takomto prípade nastávajú komplikácie: ako si medzi sebou stanoviť rozhodovacie práva; kto je oprávnený konať v mene neformálneho združenia; ako to bude s prijímaním cudzích zdrojov (financií) na súkromný účet jedného z členov neformálneho združenia; ako to bude s prístupom a kontrolou použitia týchto prostriedkov; ako v prípade sankcií preukázať, kto všetko je zodpovedný a ako sa má podieľať na prípadnej sankcii.

4. Inštitúty občianskej spoločnosti

Tieto inštitúty tvoria základné bunky celej občianskej spoločnosti, bez nich by sa nedalo hovoriť o jej existencii, prípadne o jej rozvoji. Je preto na pováženie, že až v poslednej dobe dochádza po prvýkrát k ich legislatívnej úprave, pričom donedávna boli len predmetom debát a neformálnej akceptácie. Na druhej strane ide o natoľko citlivé pojmy, že sa v istom zmysle dá pochopiť dlhodobá diskusia o ich presnom definovaní a neochota ich zošňurovania legislatívou.

4.1. Dobrovoľníctvo

Dobrovoľníctvo predstavuje bez pochyb základ občianskej spoločnosti, keďže aktívni občania realizujú svoje aktivity nie s cieľom zárobkovej činnosti, ale z vlastného presvedčenia.

Dlhodobý je jednou z otázok, či člen združenia môže byť súčasne považovaný za dobrovoľníka tohto združenia. Kým filozoficky a hodnotovo to je jasná otázka, z pohľadu práva to až také jasné nie je; dobrovoľník by mal svoju činnosť vykonávať dobrovoľne, t. j. nie na základe napríklad hrozby sankcie. Ak však člen niektoré svoje aktivity vykonáva ako svoje členské povinnosti vyplývajúce zo stanov združenia a prípadne ich nesplnenie môže byť sankcionované, tak by sa právo na to mohlo pozerieť aj spôsobom, že ide o „vynútenú“ aktivitu, a teda nie o dobrovoľníctvo. Je veľmi ťažké sklbiť oba tieto pohľady, pričom samotný zákon tomu veľmi nepomáha, keď nejasne hovorí, že dobrovoľník nesmie svoju dobrovoľnícku činnosť vykonávať pre orgán alebo funkcionára právnickej osoby, ktorej je členom.

Nový zákon o športe priniesol nesystémový prvok do dobrovoľníctva – tzv. „náhradu za stratu času dobrovoľníka za každú hodinu vykonávania dobrovoľníckej činnosti v športe najviac vo výške hodinovej minimálnej mzdy“. Aj keď je možné súhlasiť so zámerom zákonodarcu transparentniť finančné toky v športe, veľká výhrada smeruje k tomu, aby takáto činnosť, označovaná za dobrovoľnícku, bola finančne nejakým spôsobom kompenzovaná. Zákon o dobrovoľníctve totiž definuje, že dobrovoľník vykonáva svoju činnosť bez nároku na odmenu. Filozofia dobrovoľníctva tiež tkvie v tom, že dobrovoľník daruje svoj čas v prospech niekoho iného bez kompenzácie.

4.2. Sponzoring

Sponzoring dlhodobý nie je na Slovensku legislatívne vyriešený. Pri tradičnom ponímaní sponzora ide o vzťah, keď na jednej strane sponzor „daruje“ finančné prostriedky sponzorovanému, zvyčajne MNO, za účelom realizácie konkrétnej aktivity. Takéto niečo však aktuálne v slovenskej legislatíve nie je; pojem sponzoring sa zaviedol do zákona o športe, ale v legislatívnom procese sa stanovili výrazné limity. V iných verejnoprospešných oblastiach však pojem sponzoring neexistuje.

4.3. Participácia

S rozvojom aktívnej občianskej spoločnosti rastie aj požiadavka, aby sa aktívni občania mohli zapojiť do legislatívneho procesu už od vzniku nápadu na tvorbu verejnej politiky, nie iba na jej konci v rámci medzirezortného pripomienkového konania (MPK). Jednak v čase konania MPK je už neskoro na zásadné zmeny v navrhovanej politike a je možné reagovať iba na navrhované paragrafy, odseky, články a pod.; jednak platí, že verejnosť musí získať minimálne 500 podpisov, aby sa pripomienkou povinne zaoberal predkladateľ materiálu (ide o tzv. hromadnú pripomienku verejnosti, ktorá tým získa podobné postavenie ako tzv. zásadná pripomienka od pripomienkujúcich subjektov verejnej správy).

vy). Preto verejnosť často v prípade citlivých materiálov požaduje, že ak nebola zapojená do ich tvorby, majú byť tieto materiály stiahnuté a odoslané na opätovné prepracovanie – čo celý proces značne predlžuje.

Už v roku 2014 vláda SR schválila ako (zatiaľ) odporúčací materiál „Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík“¹, ktorý popisuje štyri základné scenáre možného zapojenia verejnosti (participácie).

V roku 2015 bol prijatý nový zákon o tvorbe právnych predpisov, do ktorého sa v rámci MPK podarilo Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti dostať jednak zmienku o participácii a jednak zaviesť ako povinnú prílohu tzv. Správu o účasti verejnosti pri tvorbe právneho predpisu (§7 ods. (1) písm. d)). Okrem toho bola do tohto zákona vnesená požiadavka na zverejňovanie „predbežnej informácie“.

Legislatívny rámec participácie tak pomaly dostáva jasnejšie kontúry, participácia však nie je právnicko precízne definovaná, a tak každý zo subjektov má svoju predstavu, ako by sa mala realizovať.

4.4. Transparentnosť

Treba si uvedomiť, že „pravá“ transparentnosť je dobrovoľná, t. j. jednotlivec alebo organizácia zverejní informácie bez toho, aby to bolo vyžadované zákonmi. Legislatívou vynucované zverejňovanie informácií a údajov predstavuje vlastne ich povinné publikovanie, prispieva však aspoň k celkovému informovaniu o tom, čo sa deje v konkrétnej inštitúcii. Štát sa proaktívnemu zverejňovaniu informácií bráni tým, že môže robiť len to, čo má zákonmi prikázané (na rozdiel od súkromného sektora, ktorý môže robiť všetko, čo nemá zakázané) a zároveň často nemôže zverejňovať zbierané údaje vzhľadom na to, že v legislatíve má presne určené, za akým účelom ich zbiera a archivuje. Na druhej strane je tu požiadavka spoločnosti, aby všetko, čo nie je chránené pred zverejnením (napríklad osobné údaje; daňové, bankové, listové, svedecké a iné tajomstvo či iné údaje) aj bolo zverejnené.

Čím viac sa bude presadzovať téza „Čo nie je tajné, je verejné“, resp. jej presnejšia špecifikácia „Čo je verejné, má byť viditeľné (zverejnené)“, tým viac bude rozvíjaná transparentnosť, nakoľko sa nebude brániť proaktívnemu a dobrovoľnému zverejňovaniu dát a informácií verejnej správy.

4.5. Darcovstvo/filantropia

Podpora aktivít občianskej spoločnosti a neziskového sektora prostredníctvom darov by mala predstavovať jeden zo základných princípov fungovania MNO.

¹ http://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/aktuality/participacia/2014/05/Pravidla-zapajania-verejnosti_verejne-politiky.pdf

Pri klasickom darovaní, resp. filantropii ide o poskytnutie vlastných zdrojov (najmä financií, ale aj iných hodnôt), ktorých sa darca vzdáva v prospech obdarovaného, keďže chce podporovať jeho verejnoprospešné aktivity. Takáto čistá forma filantropie je vzácna a predpokladá vybudovanie dlhodobých vzťahov medzi darcom a organizáciou a okrem úpravy najdôležitejších vzťahov ju nie je potrebné výrazne legislatívne upravovať. Zvyčajne sa na motiváciu darcov používa možnosť odpočítať si poskytnutý dar z daňového základu; na Slovensku však už takáto možnosť v legislatíve od roku 2004 nie je, hoci v posledných rokoch sa objavili nové motivačné daňové mechanizmy viazané na oblasť podpory vedy a výskumu či športu, ale viazané na nové podmienky pri ich uplatňovaní.

5. Verejnoprospešné oblasti

Rozvoju občianskej spoločnosti aj neziskového sektora by výrazne prospelo, ak by sa podarilo legislatívne zadefinovať pojmy ako „verejná prospešnosť“, „všeobecná prospešnosť“ a „vzájomná prospešnosť“. Aj keď právnici (najmä ústavní) majú na tieto pojmy svoj názor a vlastné definície (vrátane pojmu verejný záujem), samotná legislatíva, počnúc Ústavou SR, nemá presné uvedené definície a buď tieto oblasti nenazýva vôbec nijako, alebo používa pojmy verejná prospešnosť a všeobecná prospešnosť ako zameniteľné. V minulosti bola definícia uvedená v Občianskom zákonníku, neskôr však z neho vypadla, a tak si individuálne zákony zaviedli vlastný pohľad na to, čo považujú za všeobecnú či verejnú prospešnosť. Táto nejednoznačnosť v posudzovaní síce v občianskej spoločnosti umožňuje realizovať široké spektrum činností a aktivít bez toho, aby museli byť vopred vyhlásené za prospešné, na druhej strane sa však štát bráni výraznejšie podporovať neziskový sektor, kým nebude jasné, že sú podporované všeobecne prospešné účely, a nie vzájomne prospešné aktivity. Zavedením definície by bolo možné poukázať na počet skutočne existujúcich všeobecne prospešných organizácií, zaviesť ich adresnejšiu podporu z verejných zdrojov výmenou za existujúcu silnejšiu požiadavku štátu na kontrolu a transparentnosť. Na druhej strane vzájomne prospešné organizácie by zase mohli mať oveľa voľnejší režim, keďže by neprichádzali do styku s verejnými prostriedkami.

6. Financovanie MNO

Finančná legislatíva v prostredí neziskového sektora a občianskej spoločnosti odráža absolútnu absenciu štátnej politiky. Štát (ale v podstate ani sektor samotný) nemá vyjasnené, akou cestou by chcel občiansku spoločnosť rozvíjať a aké finančné „pravidlá hry“ by tomu mali zodpovedať – či rozvíjať občiansku

spoločnosť viac smerom k výraznej finančnej podpore občianskej spoločnosti z verejných zdrojov či súkromných zdrojov (darov) alebo smerom k samofinancovaniu, resp. získavaniu zdrojov na činnosť sektora vlastnou činnosťou neziskových organizácií.

6.1. Verejné zdroje

Priama podpora

Pri poskytovaní verejných zdrojov je veľmi otáznou, či ich vnímať ako podporu neziskového sektora. Štát si totiž prostredníctvom použitia verejných zdrojov na dotácie a nenávratné finančné príspevky istým spôsobom vlastne zabezpečuje výkon a realizáciu aktivít v oblastiach, ktoré má kompetenčne na zodpovednosť, pričom odlišnosť od samotnej kúpy služieb prostredníctvom verejného obstarávania je najmä v špecifikácii detailu požadovaných aktivít a výsledkov. Kým v prípade dotácií samotní žiadatelia definujú, ako a aký výsledok chcú dosiahnuť z množiny ukazovateľov, v prípade verejného obstarávania ide o to, kto najlacnejšie naplní konkrétne stanovený cieľ. Čiže stále ide o istú formu súťaže medzi organizáciami o to, ktorá bude môcť naplniť potreby štátu.

Personálne výdavky

Najvypuklejšie sa nezladená politika prejavuje pri financovaní personálnych výdavkov, keď z niektorých dotácií môžu prijímatelia financovať aj mzdové náklady realizátorov projektu vo forme klasickej mzdy (trvalý, resp. skrátený pracovný pomer), z iných naopak je tento výdavok absolútne neoprávnený a prijímatelia tak toho istého človeka môžu zamestnať len na mimopracovné dohody o vykonaní práce alebo o pracovnej činnosti. Pri eurofondoch sa naopak často vyžaduje mať aspoň jedného-dvoch zamestnancov buď na trvalý pracovný pomer, alebo aspoň na „dohodu“. Asignácia takúto otázku vôbec nerieši, a teda umožňuje prijímateľom, aby si sami stanovili formu zapojenia personálu do svojich aktivít (čo je v podstate ideálny stav).

Ešte špecifickejšia situácia je v prípade, ktorý je častou realitou v neziskovom sektore, že „zamestnanci“ svoju prácu voči MNO fakturujú (t. j. sú živnostníci). V takomto prípade však ide o obchodný vzťah, ktorý pravidlá verejných financií požadujú obstaráť, t. j. prijímateľ dotácie si musí svojho „zamestnanca“ získať prostredníctvom verejného obstarávania, čo značne komplikuje a predlžuje realizáciu samotných projektových aktivít.

Na tejto rozporuplnosti v pravidlách financovania miezd je najlepšie viditeľné nepochopenie toho, že hlavným cieľom poskytovateľa verejných zdrojov má byť výsledok, a nie „cesta“, teda spôsob, akým bol tento výsledok dosiahnutý.

Preukazovanie splnenia administratívnych podmienok

Medzi administratívnymi podmienkami, ktoré sú stanovené pre organizáciu, aby mohla byť prijímateľom verejných zdrojov, sú požiadavky na „bezdlžnosť“ organizácie voči verejnej správe v širšom zmysle, ale aj ďalšie požiadavky, napríklad nebyť v konkurze, nemať zistené porušenie zákazu nelegálnej práce a ďalšie. Veľkou výzvou je však pravidlo „jedenkrát a dost“ a princíp, že „obehávať majú údaje, a nie ľudia“. Podstatou toho je, že ak raz štát už nejaký údaj o organizácii má, potom verejná inštitúcia nemá od žiadateľa vyžadovať predloženie potvrdenia, ktoré má k dispozícii iná verejná inštitúcia, ale má si to od nej získať priamo.

Oprávnení prijímatelia z radov MNO

Zaujímavosťou je to, akým spôsobom stanovujú poskytovatelia verejných zdrojov oprávnené právne formy MNO, ktoré môžu byť žiadateľmi o podporu. Hoci by sa poskytovatelia naozaj nemali zaujímať o konkrétnu právnu formu, predsa niektorí uvádzajú všetky právne formy MNO ako oprávnené, iní si vyberajú iba niektoré právne formy a iným neumožňujú, aby sa uchádzali. Takáto selekcia je z princípu diskrimináciou na základe právnej formy. Poskytovatelia by tak mali mať jasne odôvodnené, prečo im záleží na tom, aby isté aktivity realizovala, alebo naopak nerealizovala nejaká právna forma.

Podobnou potenciálnou diskriminačnou podmienkou často je, aby organizácia mala za sebou isté obdobie existencie (napríklad sa požadovali 3 roky pri niektorých dotáciách; 1 rok pri asignácii), pretože dĺžka existencie organizácie nehovorí nič o jej skúsenostiach, personále, expertíze. Ak chce poskytovateľ odstrániť potenciálne špekulatívne a nízko kvalifikované organizácie, má iné možnosti, ako to dosiahnuť. Môže požadovať expertízu na úrovni zamestnancov a expertov organizácie, a nie na úrovni dĺžky existencie organizácie – ved' odborníci sa môžu združiť a založiť MNO ad hoc na realizáciu nejakého konkrétneho projektu a nechcú kvôli tomu zbytočne hľadať už existujúcu organizáciu, ktorá spĺňa podmienku vyžadovanej doby existencie.

Nepriama podpora

Takýmto spôsobom štát neposkytuje financie priamo MNO, ale umožňuje, aby časť financií, ktorá by inak mala ísť do štátneho rozpočtu, ostala v neziskovom sektore, resp. bola zaslaná zo súkromného sektora do neziskového sektora na plnenie verejnoprospešného účelu.

V súčasnom zákone o dani z príjmov je možné odpočítať 25 % výdavkov projektu na výskum a vývoj od základu dane (tzv. superodpočítateľná položka – §30c), čo predstavuje istú obdobu odpočítania daru – nejde však o odpočí-

tanie hodnoty daru pre MNO, ale o odpočítanie výdavkov na výskum a vývoj, t. j. výdavkov investovaných do jednej z verejnoprospešných oblastí. Iné verejnoprospešné oblasti takúto možnosť nemajú, štát však otvorením tejto možnosti aspoň pre výskum a vývoj „prelomil“ dlhodobý nesúhlas s odpočítateľnosťou výdavkov investovaných do verejnoprospešných oblastí. Podobný koncept by radi využili aj v iných verejnoprospešných oblastiach, kde to však legislatíva nepovoľuje. Aj na tomto príklade sa dá ilustrovať nehomogénny vývoj v oblasti financovania neziskového, verejnoprospešného sektora.

6.2. Súkromné zdroje

Legislatíva súkromných zdrojov je, podobne ako pri verejných zdrojoch, roztrieštená, pričom situáciu ešte komplikuje fakt, že je k dispozícii aj množstvo rôznych druhov súkromných zdrojov. Finančná legislatíva sa tu skôr zameriava na čiastkovú individuálnu legislatívnu úpravu každého zdroja.

Občianska participácia a mimovládne neziskové organizácie očami verejnosti

ZORA BÚTOROVÁ

1. Úvod

Od Novembra 1989, keď sa Slovensko vydalo na cestu budovania liberálnej demokracie, prešlo viac ako štvrtstoročie. Aj keď krajina dosiahla nesporné úspechy, predsa to bola v očiach mnohých občanov cesta plná výmoľov a výtlkov, náročnejšia, ako v časoch eufórie z pádu komunizmu očakávali. Dvadsaťsedem rokov od Nežnej revolúcie obyvatelia zažívajú mnohoraké podoby frustrácie a hoci ešte stále väčšina z nich v zásade preferuje politický režim liberálnej demokracie, zároveň pociťuje únavu a znechutenie z konkrétnej podoby, akú kedysi vytúžená sloboda nadobudla.

Navyše, popri hlasoch aktívnych občanov pôsobiacich v početných organizáciách i v rozličných neformálnych iniciatívach, ktoré sú síce pestrého tematického zamerania i rozmanitej hodnotovej orientácie, no predsa ich spája vyznávanie princípov liberálnej demokracie, sa čoraz hlasnejšie a agresívnejšie ozývajú hlasy z „neobčianskej spoločnosti“ („uncivil society“) odmietajúce tento režim a s ním aj koncept ľudských práv, prozápadné smerovanie Slovenska, jeho zakotvenie v euroatlantickej civilizácii.

Slovensko v tomto ohľade nepredstavuje výnimku v rámci krajín Vyšehradskej štvorky ani širšieho okruhu členských krajín Európskej únie. To by však nemalo byť pre jeho občanov, ktorých rozširovanie extrémizmu naplňa obavami, dôvodom na zloženie rúk do lona, ale naopak impulzom na vážne zamyslenie, čo sa dá urobiť, aby sa negatívny scenár rozvratu ešte stále krehkých základov súčasného režimu nenaplnil. Jeho udržateľnosť totiž vôbec nie je samozrejímavá ani zaručená – a bez mnohostranného a trvalého pôsobenia prodemokratického občianstva bude veľmi náročné ju naplniť.

V takomto kontexte možno vidieť aj túto štúdiu, založenú na interpretácii dát z reprezentatívneho sociologického výskumu¹, ktorá chce zmapovaním stavu občianskej participácie a postojov občanov k mimovládnym neziskovým

1 Výskum uskutočnil Inštitút pre verejné otázky v júni 2016. Zber dát realizovala agentúra FOCUS na reprezentatívnej vzorke 1003 respondentov vo veku 18 a viac rokov. Výskum bol koncipovaný tak, aby bola väčšina údajov porovnateľná s podobne zameranými výskumami zo začiatku storočia. Všade, kde je to možné, uvádzame aktuálne zistenia do širšieho časového rámca a naznačujeme vývojové trendy.

organizáciám prispieť k lepšiemu sebazpoznaniu spoločnosti a k posilneniu šancí liberálnej demokracie na Slovensku.

Keďže podoba občianskej participácie i pohľad verejnosti na MNO sa formuje na pozadí celkového spoločensko-politického vývoja, najprv načrtujeme, ako ho vníma verejnosť na Slovensku.

2. Celková klíma v spoločnosti

Polovica roku 2016 zastihla slovenskú verejnosť v mimoriadne pesimistickej nálade.² Hoci od parlamentných volieb uplynuli iba tri mesiace, takmer tri pätiny občanov (62 %) mali pocit, že spoločnosť sa uberá nesprávnym smerom. Kritický pohľad bol univerzálne rozšírený a prevažoval – i keď v nie celkom rovnakej miere – vo všetkých kľúčových sociálnych prostrediach: medzi ženami i mužmi; ľuďmi všetkých generácií, no najmä medzi mladými; medzi ľuďmi rozličného vzdelania či ekonomického postavenia, no najmä medzi drobnými podnikateľmi a živnostníkmi, ako aj medzi nezamestnanými; medzi občanmi slovenskej i maďarskej národnosti; medzi obyvateľmi malých obcí, no najmä veľkých miest.

Ľuď trápili rozličné obavy (pozri graf 1). Výraznú väčšinu znepokojovali problémy, ktoré už majú priam chronický charakter: korupcia, klientelizmus a rozkrádanie verejného majetku; nízka úroveň zdravotnej starostlivosti; pretrvávajúce problémy v regiónoch; zaostávanie školstva a vzdelávania, problémy v spolunažívaní Rómov a Nerómov.

V poslednom období k nim však pribudli aj nové zdroje znepokojenia, predovšetkým obavy z príchodu väčšieho množstva imigrantov, živé nielen rétorikou extrémistických politických síl, ale aj viacerých vplyvných politikov hlásiacich sa k mainstreamu vrátane premiéra R. Fica. Značne rozšírené je aj znepokojenie občanov z ťažkostí EÚ pri zvládaní súčasných kríz.³

Ďalším novým zdrojom znepokojenia je nástup extrémistov a rozširovanie ich vplyvu. Po volebnom úspechu ĽSNS prestali byť obavy verejnosti z extrémizmu iba čímsi virtuálnym. Neobčianska spoločnosť (uncivil society) je čoraz viditeľnejšia nielen na sociálnych sieťach, ale aj v reálnom živote.

2 Nálada v spoločnosti po voľbách sa vyznačovala dokonca vyššou mierou pesimizmu, než akú namerali sociologické výskumy po všetkých parlamentných voľbách od roku 1998. (Porovnaj: Bútorová, Zora – Gyárfášová, Oľga – Slosiarik, Martin: *Verejná mienka a voľičské správanie* in: Krivý, Vladimír (ed.): *Slovenské voľby '12: Čo im predchádzalo, postoje a výsledky*. Bratislava: Sociologický ústav SAV 2012, s. 137–202).

3 Tu treba uviesť, že výskum prebehol v čase pred britským referendom, takže možno hypoteticky predpokladať, že rozsah znepokojenia by mohol byť po odhlasovaní vystúpenia Británie z EÚ vyšší.

Zároveň si väčšina ľudí začína uvedomovať aj rizikovosť iného nového trendu, ktorý pripomína džina vypusteného z fľaše moderných informačno-komunikačných technológií: šírenia nenávisti, netolerancie a konšpiračných teórií prostredníctvom sociálnych sietí.⁴

Graf 1. „Na vývoj na Slovensku v poslednom období majú ľudia rozličné názory. Aký je Váš názor na nasledujúce skutočnosti?“ (v %)

„Znepokojuje ma to, nie je to v poriadku.“



Poznámka: Zvyšok do 100 % tvoria odpovede „neznepokojuje ma to“, „nezaregistroval/a som to, nič také sa nedeje“, „neviem“.

Zdroj: Inštitút pre verejné otázky, jún 2016.

⁴ Nie je prekvapujúce, že medzi stúpenkami extrémistickej Ľudovej strany Naše Slovensko – na rozdiel od prívržencov ostatných strán – je väčšina takých, ktorí popierajú alebo ignorujú existenciu oboch trendov – rastúceho extrémizmu i šírenia nenávisti a falošných správ prostredníctvom internetu.

Nespokojnosť a obavy z vývoja sa kombinujú s odcudzením značnej časti občanov od verejného diania. V posledných rokoch pribudli ľudia, ktorí nemajú záujem o politiku.⁵ Dnes už v spoločnosti prevažujú: napriek tomu, že voľby sa konali iba nedávno, nezáujem vyjadrilo až 56 % respondentov.

Medzi ľuďmi je dlhodobý rozšírený pocit vzájomnej nedôvery. To je závažný jav, keďže všeobecná dôvera tvorí dôležitú súčasť sociálneho kapitálu spoločnosti, ktorý ovplyvňuje celkovú prosperitu spoločnosti.⁶ O tom, že „väčšine ľudí možno dôverovať“, je presvedčených iba 17 % ľudí, kým opačného názoru, že „opatrnosti v styku s inými ľuďmi nikdy nie je nazvyš“, je až 81 %. Nízka dôvera k iným ľuďom ide ruka v ruke s prevažujúcou nedôverou voči viacerým politickým a spoločenským inštitúciám. Navyše podkopáva záujem občanov aktívne sa zapájať do verejného diania.

3. Občianska participácia: trendy a faktory

Právo na občiansku participáciu možno považovať za jednu zo základných demokratických hodnôt a samotnú participáciu za jeden z kľúčových faktorov demokratickej konsolidácie.⁷ Bez účasti občanov na spravovaní vecí verejných sa nedá hovoriť o plnohodnotnom fungovaní demokracie. To platí tobôž pre postkomunistické spoločnosti so silným dedičstvom štátneho socializmu, ktorý umŕtvoval aktívne občianstvo vyznávajúce demokratické hodnoty.

Vývoj občianskej participácie v postkomunistických krajinách sa zvykne opisovať ako proces lineárneho opadávania občianskeho záujmu. Aj keď najmä občianska mobilizácia na Slovensku koncom 90. rokov vyvracia všeobecnú platnosť tohto konštatovania, predsa sa v poslednom období zúžil okruh ľudí, ktorí sa rozličnými formami zapájajú do riešenia spoločenských problémov a spravovania vecí verejných (pozri tabuľku 1).

5 Pokles záujmu o politiku v uplynulej dekáde zdokumentoval aj výskum ISSP *Občianstvo 2004 a 2014*. Pozri: Gyárfášová, Oľga: *To sladké slovo demokracia... Spokojnosť s demokraciou a politické odcudzenie na Slovensku* in: *Sociológia*, 47 (5), 2015, s. 365–389.

6 Bačová, Viera: *Sociálny kapitál v psychológii* in: *Československá psychologie*, 51 (4), 2007, s. 360–373.

7 Diamond, Larry: *Developing Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press 1999.

Tabuľka 1. Vývoj foriem minulej občianskej participácie a možnej participácie v budúcnosti v období 1994 – 2016 (% aktívnych v minulosti : % pripúšťajúcich participáciu v budúcnosti)

	1994	2004	2008	2016
Účasť na voľbách	84 : 87	82 : 84	78 : 85	59 : 71
Podpísanie petície	40 : 66	49 : 66	50 : 74	41 : 66
Zapojenie sa do charitatívnych zbierok	--	--	58 : 71	38 : 55
Zapojenie sa do riešenia problému v obci či meste	40 : 72	38 : 70	36 : 64	20 : 58
Obrátenie sa na verejného činiteľa ^{1/} (poslanca, starostu)	37 : 72	35 : 68	11 : 37	17 : 49
Poskytnutie finančného daru na dobročinný účel	--	--	--	16 : 38
Účasť na symbolickom proteste alebo bojkote	--	--	15 : 37	13 : 41
Účasť na internetových diskusiách o verejnom dianí	--	--	7 : 23	12 : 31
Účasť na verejných rokovaníach, diskusiách a vyjednávaniach	--	--	18 : 40	11 : 39
Účasť na verejnom mítingu alebo pochode ^{2/}	42 : 54	31 : 41	18 : 36	10 : 39
Účasť na štrajku	16 : 38	11 : 35	--	7 : 37
Účasť na práci mimovládnej organizácie	--	--	9 : 30	6 : 29
Účasť na demonštrácii	26 : 53	15 : 42	10 : 32	5 : 35
Účasť na pripomienkovaní zákona alebo nariadenia	--	--	7 : 37	4 : 35
Aktívna práca v odboroch	--	--	11 : 17	4 : 21
Vyjadrovanie sa k politickým otázkam v médiách	13 : 38	7 : 24	2 : 16	2 : 17
Práca pre politickú stranu	13 : 33	10 : 19	7 : 18	2 : 16
Kandidovanie do verejnej funkcie	10 : 22	6 : 17	5 : 17	2 : 14

Poznámka: Respondenti odpovedali na otázku, či uvedené formy verejného angažovania uplatnili za posledných približne 10 rokov a či by ich uplatnili v budúcnosti, ak by to bolo potrebné. V roku 2004 a 1994 sa aktivity v minulosti neobmedzovali na 10-ročné obdobie.

1/ V rokoch 1994 až 2008 bola použitá formulácia „politický činiteľ“.

2/ V rokoch 1994 až 2008 bola použitá formulácia „politický míting“.

-- nesledovalo sa.

Zdroj: FOCUS, december 1994; Inštitút pre verejné otázky, november 2004 a jún 2016; COPART-KVSBK/IVO, november 2008.

Od roku 2008 proces poklesu niektorých participičných aktivít dokonca akceleroval. Výrazne sa znížila účasť občanov na voľbách rozličného druhu, na petičných akciách, charitatívnych zbierkach i na riešení problémov v obci či meste. Zúžil sa okruh občanov, ktorí sa zúčastnili na protestných aktivitách, ale aj občanov angažovaných v odboroch, pracujúcich pre politickú stranu či kandidujúcich do verejnej funkcie. Rady tých, čo sa vyjadrovali k verejnému daniu v médiách, ostali rovnako nepočtené ako pred ôsmimi rokmi. Spomedzi porovnateľných 16 foriem sa participácia mierne rozšírila iba v dvoch prípadoch: pri oslovovaní verejných činiteľov so žiadosťou riešiť konkrétny problém a pri účasti na internetových diskusiách o verejnom dani. Výsledkom bolo, že kým v roku 2008 nemalo nijakú skúsenosť s občianskou participáciou 13 % respondentov, v roku 2016 ich už bolo 25 %. Tieto posuny sa premietli aj do poklesu priemernej miery participácie⁸ z hodnoty 0,215 na 0,154.

Podľa teórií participácie medzi kľúčové faktory ovplyvňujúce mieru participácie patria „individuálne zdroje“ jednotlivcov zapojiť sa do verejného diania.⁹ Pozrime sa preto bližšie na sociálny profil aktívnych občanov.

Vychádzajúc z porovnávania priemernej miery minulej participácie možno konštatovať, že v predchádzajúcej dekáde boli občiansky aktívni najmä ľudia vzdelanejší, s náročnejšími duševnými profesiami – na rozdiel od nekvalifikovaných manuálnych pracovníkov a nezamestnaných (pozri tabuľku 2).

Generácia štyridsiatnikov, päťdesiatnikov i starších bola aktívnejšia než mladšie ročníky. Najväčšie rozdiely sa prejavovali v účasti na voľbách. Opačný je prípad participácie na internetových diskusiách, do ktorej sa zapájajú najmä mladší ľudia.

Na rozdiel od dekády pred rokom 2008, keď sa muži vyznačovali vyššou mierou participácie ako ženy¹⁰, rodový rozdiel v priemernej miere participácie v posledných rokoch zanikol – nie však v dôsledku aktivizácie žien, ale v dôsledku poklesu občianskej participácie mužov.

Ako sa dalo predpokladať, občianskej participácii sa väčšmi darí u ľudí, ktorých neparalyzuje nezáujem o verejné dianie, pocit občianskej bezmocnosti a

8 Súhrnný ukazovateľ priemernej miery participácie môže nadobudnúť hodnoty od 0,00 (ak respondent/ka nevykonával/a, resp. nezamýšľa vykonávať žiadnu aktivitu) až po 1,00 (ak respondent/ka vykonáva, resp. zamýšľa vykonávať všetky aktivity).

9 Vráblíková, Kateřina: *Politická participace a její determinanty v postkomunistických zemích* in: *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, 45 (5), 2009, s. 867–897.

10 Bútorová, Zora – Gyárfášová, Oľga: *Slovensko na prahu tretej dekády slobody kontúry participičného paradoxu* in: Plichtová, Jana (ed.): *Občianstvo, participácia a deliberácia na Slovensku: teória a realita*. Bratislava: Veda 2010, s. 137–184.

nedôvery k iným ľuďom i ku kľúčovým politickým a spoločenským inštitúciám. Nezanedbateľným faktorom je zapojenie jednotlivcov do dobrovoľných organizácií.

Údaje v tabuľke 1 umožňujú sledovať aj vývoj potenciálnej či zamýšľanej participácie v budúcnosti. Ukazujú, že hoci sa rady aktívnych občanov sa za uplynulé dve dekády zúžili, predsa existuje značný potenciál na rozšírenie občianskej participácie. Inými slovami, okruh respondentov, ktorí pripustili, že by sa v prípade potreby aktívne zapojili do verejného diania, je oveľa širší ako okruh tých, čo sa v ňom angažovali v minulosti. To platí nielen pre masové aktivity politickej podpory či protestu, ale aj pre deliberatívne formy otvárajúce priestor pre účasť občanov na verejnom zvažovaní argumentov pre rôzne alternatívy riešenia problémov. Pozitívom je aj deklarovaný záujem o intenzívnejšiu účasť na charitatívnych zbierkach, na riešení lokálnych problémov či na práci mimovládnych organizácií.

Z porovnania zamýšľanej participácie v roku 2016 s rokom 2008 vyplýva, že potenciál budúcej participácie neklesol, ba je dokonca o čosi vyšší: priemerná miera potenciálnej participácie sa zvýšila z hodnoty 0,379 na 0,385. Zároveň sa však rozšíril aj okruh respondentov, ktorí sa nemienia v budúcnosti nijako angažovať, a to z 10 % na 17 %. Tento zdanlivý paradox naznačuje, že v spoločnosti sa prehlbuje priepasť medzi občanmi, ktorí sa natoľko odcudzili od verejného diania že celkom rezignovali na jeho ovplyvňovanie a medzi tými, ktorí nepodľahli syndrómu občianskej bezmocnosti a s ich aktívnym vstupom do verejného priestoru sa dá rátať v budúcnosti.

Pozrime sa teraz, či občiansky hlas bude pravdepodobne v budúcnosti vo verejnom priestore zaznievať hlasnejšie. Odpovede respondentov naznačujú, že za inak nezmenených okolností by to mal byť hlas ľudí s vyšším vzdelaním. Z hľadiska ekonomického statusu to by to mali byť častejšie tvoriví odborní pracovníci, študenti a úradníci, na rozdiel od nekvalifikovaných robotníkov, dôchodcov a nezamestnaných. Povzbudzujúce je zistenie, že mladší ľudia nedeklarujú slabší záujem aktívne sa zúčastňovať na verejnom dianí než staršie generácie, hoci v minulosti zaostávala v miere participácie práve mladšia generácia.

Ako ďalej ukázal výskum, vyššia pripravenosť na participáciu v budúcnosti je charakteristická pre ľudí, ktorých väčšmi ležia na srdci závažné spoločenské problémy, ako korupcia, klientelizmus a rozkrádanie verejného majetku; pretrvávajúce problémy v spolunažívaní Rómov a Nerómov; nástup extrémistov a rozširovanie ich vplyvu; ťažkosti EÚ pri zvládaní súčasných kríz. Väčší participačný potenciál majú respondenti, ktorí kladú väčší dôraz na to, že v demokratickej spoločnosti treba rešpektovať aj práva menšín, a ktorí zrejme aj preto väčšmi oceňujú užitočnosť MNO so silným ľudskoprávnym nábojom.

Tabuľka 2. Priemerná miera minulej občianskej participácie a možnej participácie v budúcnosti (podľa sociálno-demografických a postojových charakteristík občanov – 2016)

		Priemerná miera	
		minulej participácie	potenciálnej participácie
Celá populácia		0,154	0,395
Rod	Muži	0,152	0,391
	Ženy	0,155	0,380
Vek	18 – 29	0,141	0,452
	30 – 39	0,137	0,369
	40 – 49	0,168	0,402
	50 – 59	0,168	0,356
	60 a viac	0,157	0,338
Vzdelanie	Základné	0,117	0,325
	Stredné bez maturity	0,139	0,347
	Stredoškolské	0,152	0,388
	Vysokoškolské	0,214	0,495
Vybrané kategórie ekonomického postavenia	Nekvalifikovaní robotníci	0,158	0,370
	Úradníci	0,167	0,440
	Tvoriví odborní pracovníci	0,256	0,524
	Podnikatelia bez zamestnancov	0,166	0,361
	Dôchodcovia	0,147	0,321
	Študenti	0,129	0,483
	Nezamestnaní	0,094	0,259
Interpersonálna dôvera	Väčšine ľudí možno dôverovať	0,185	0,449
	Opatrnosti v styku s inými ľuďmi nikdy nie je nazvyš	0,144	0,372
Dôvera k prezidentovi	Áno a skôr áno	0,165	0,421
	Nie a skôr nie	0,130	0,318
Dôvera k mimovládnym organizáciám	Áno a skôr áno	0,178	0,464
	Nie a skôr nie	0,128	0,322
Parlamentné voľby dávajú ľuďom ako ja možnosť ovplyvniť vývoj na Slovensku	Áno a skôr áno	0,174	0,444
	Nie a skôr nie	0,116	0,308
Znepokojenie z korupcie, klientelizmu a rozkrádania verejného majetku	Znepokojení	0,157	0,393
	Neznepokojení	0,097	0,269

Pokračovanie tabuľky 2.

		Priemerná miera	
		minulej participácie	potenciálnej participácie
V demokratickej spoločnosti treba rešpektovať aj práva menšín	Áno a skôr áno	0,162	0,417
	Nie a skôr nie	0,109	0,265
Hodnotenie užitočnosti MNO na pomoc imigrantom pri začleňovaní do spoločnosti	Známka 1	0,167	0,469
	Známka 2 a 3	0,135	0,350
	Známka 4 a 5	0,156	0,358
Hodnotenie užitočnosti MNO pôsobiacich proti rasovej, etnickej a názorovej neznášanlivosti	Známka 1	0,166	0,462
	Známka 2 a 3	0,143	0,344
	Známka 4 a 5	0,125	0,291
Hodnotenie užitočnosti MNO zameraných na zlepšenie životnej situácie rómskej komunity	Známka 1	0,166	0,500
	Známka 2 a 3	0,140	0,346
	Známka 4 a 5	0,141	0,377
Hodnotenie užitočnosti MNO zaoberajúcich sa problémami sexuálnych menšín a presadzujúcich ich práva	Známka 1	0,161	0,476
	Známka 2 a 3	0,139	0,345
	Známka 4 a 5	0,154	0,349
Členstvo v mimovládnej neziskovej organizácii	Áno	0,224	0,489
	Nie	0,111	0,330

Poznámka: Pri výpočte priemernej miery minulej a potenciálnej občianskej participácie sa bralo do úvahy všetkých 18 foriem participácie uvedených za rok 2016 v tabuľke 1.

Zdroj: Inštitút pre verejné otázky, jún 2016.

Pravda, politický vývoj od konca 90. rokov ukázal, v reálnom živote skutočná participácia spravidla zaostáva za potenciálnou, deklarovanou respondentmi sociologických výskumov. Či sa pôvodný úmysel jednotlivcov, ktorým ležia na srdci ľudské práva a hodnoty liberálnej demokracie, premení na ich skutočné správanie, závisí od celého radu okolností. Je evidentné, že negatívna energia – nespokojnosť a obavy zo smerovania krajiny, nedôvera v iných ľuďoch, ako aj v politickej a spoločenskej inštitúcii – na mobilizáciu občianskeho potenciálu nestačia.

V tomto kontexte pokladáme za mimoriadne dôležité zistenie, že významným faktorom podporujúcim občiansku participáciu je zapojenie jednotlivcov do dobrovoľných organizácií. Pritom jednotlivé druhy organizácií sa odlišujú silou vplyvu. Zvýšená účasť občanov na najväčšom počte foriem participáčnych aktivít sa spája s členstvom v mimovládnych neziskových organizáciách. Aj preto patrí práve MNO významná rola v rámci rozvoja občianskej spoločnosti.

4. Mimovládne neziskové organizácie a občianske združovanie

4.1. Dôvera k mimovládnym neziskovým organizáciám

MNO sa s vyrovnaným skóre dôvery a nedôvery (45 % : 46 %) umiestnili na štvrtjej priečke za inštitúciou prezidenta, samosprávy a verejného ochrancu práv občanov. Dôveryhodnosť MNO prevýšila významné štátne inštitúcie – políciu, Národnú radu SR, vládu SR, ako aj justíciu a súdy (pozri tabuľku 3).

Tabuľka 3. Vývoj dôvery k vybraným domácim politickým a spoločenským inštitúciám (% dôverujúcich : % nedôverujúcich)

	XI. 03	XI. 04	XI. 05	XI. 06	XI. 07	XI. 08	XI. 10	IX. 11	VI. 12	XI. 13	VI. 16
Prezident SR	56:38	69:27	73:25	76:22	75:22	74:25	65:31	62:35	61:34	48:49	66:32
Samospráva v obci, meste	56:38	56:39	54:41	58:27	55:39	60:36	51:43	-	-	-	60:38
Mimovládne organizácie	42:40	-	49:39	47:38	40:43	47:41	41:47	41:47	40:49	46:42	45:46
Polícia	34:62	53:49	40:49	-	-	46:52	43:55	-	-	46:55	45:53
Odbory	36:51	34:56	30:59	34:54	30:52	39:47	-	-	38:46	39:45	42:49
Národná rada SR	24:72	32:66	24:73	50:45	44:52	42:56	32:63	31:66	42:55	33:63	35:62
Vláda SR	19:79	29:69	21:77	54:42	45:51	48:50	33:62	29:67	44:53	35:62	35:63
Justícia a súdy	22:69	28:68	29:68	-	-	33:63	33:62	-	28:66	24:72	29:67
Politické strany	11:83	16:80	11:84	24:69	22:72	19:78	21:72	-	17:77	17:78	26:71

Poznámka: Zlúčené odpovede „úplne a skôr dôverujem“ a „skôr a vôbec nedôverujem“. Zvyšok do 100 % tvoria odpovede „neviem“.

– Údaje nie sú k dispozícii.

Zdroj: Inštitút pre verejné otázky, 2003 – 2007 a 2010 – 2016; COPART-KVSBK/IVO, 2008.

Kredibilita MNO dosahuje druhé najlepšie skóre medzi inštitúciami, ktoré pôsobia „dolu“, priamo v komunitách občanov – v obciach, mestách či na pracoviskách. Umiestňujú sa síce za orgánmi miestnej samosprávy, ale predstihujú odbory, cirkvi a náboženské spoločnosti, ako aj politické strany.

Z tabuľky 3 je ďalej zrejmé, že počas uplynulých 13 rokov sa dôveryhodnosť MNO zásadne nezmenila, iba mierne kolísala. Nemenilo ani umiestnenie MNO za orgánmi miestnej samosprávy, ale pred odborními a politickými stranami.

Dôvera verejnosti k MNO je rozložená v rozličných sociálnych prostrediach pomerne rovnomerne. Viac-menej vyrovnaný pomer dôverujúcich a nedôverujúcich občanov je charakteristický pre všetky vekové a vzdelanostné skupiny. Mierne zvýšenú dôveru k mimovládny organizáciám pociťujú ženy a obyvatelia najmenších obcí. Výraznejším diferenciačným faktorom sú politické preferencie. Prevažujúcu nedôveru k MNO pociťujú nevoliči (24 % dôverujúcich : 63 % nedôverujúcich) a prívrženci ĽSNS (26 % : 66 %). Naopak najväčšiu dôveru k nim majú priaznivci KDH (68 % dôverujúcich) a OĽaNO-NOVA (63 %).

4.2. Imidž MNO a hodnotenie ich užitočnosti

Obraz MNO v očiach verejnosti je prevažne priaznivý, hoci podiel ľudí, ktorí im dôverujú a nedôverujú, je vyrovnaný.¹¹ Pozitívne, resp. neutrálne asociácie vyvolávajú MNO v 70 % respondentov a negatívne iba v 12 %. Podiel ľudí, ktorým pojem MNO nič nehovorí, že od začiatku 21. storočia výrazne znížil (z 31 % na 19%), pričom tento posun priniesol posilnenie pozitívneho imidžu (z 57 % na 70 %).

Imidž MNO sme zisťovali otvorenou otázkou. Prehľad spontánnych odpovedí v tabuľke 4 prezrádza širokú paletu asociácií, ktoré v ľuďoch pojem MNO vyvoláva. Medzi pozitívnymi asociáciami dominujú atribúty dobročinnosti, charity, pomoci ľuďom v núdzi či služby blížnemu.

Naopak zdrojom kritiky MNO je najmä podozrenie z nedostatočnej kontroly a transparentnosti narábania s financiami, ako aj z prospechárstva. Týmto respondentom sa MNO spájajú so zneužívaním eurofondov, s parazitovaním na štátnom rozpočte, s prepieraním peňazí – čiže s nekalými finančnými praktikami, ktoré majú za následok obohacovanie sa na úkor iných ľudí, „priživovanie sa na nešťastí druhých“.

¹¹ To znamená, že časť ľudí síce uznáva užitočnosť MNO, ale predsa si voči nim zachováva rezervovaný postoj.

Tabuľka 4. „Čo Vám napadne, keď počujete pojmy ako mimovládna, nezisková či neštátna organizácia, občianske združenie, nadácia, tretí sektor?“ (Spontánne asociácie – v %)

		2003	2005	2016
Pozitívne a neutrálne odpovede	Organizácie, ktoré pomáhajú ľuďom v núdzi, robia niečo pre druhých, nerobia to pre zisk (dobročinnosť, charita)	27	29	26
	Konkrétna MNO alebo konkrétny predstaviteľ MNO	5	6	13
	Neziskové a neštátne organizácie, nezávislé od vlády a politických strán, bez finančnej podpory štátu; nevytvárajú zisk; poberatelia daňovej asigácie	9	9	8
	Organizácie, ktoré robia zbierky a získavajú dary od sponzorov, nadácie, poskytovanie finančnej pomoci ľuďom, ktorí to potrebujú	3	8	8
	Dobrovoľníctvo; skupiny a spolky aktívnych občanov, ktorých spájajú spoločné záujmy	4	3	7
	Organizácie, ktoré riešia spoločenské problémy, poskytujú služby a kompenzujú nedostatočné fungovanie štátu; protiváha k štátnym organizáciám	8	7	5
	Organizácie kontrolujúce štátne orgány, upozorňujúce na prešľapy, vyjadrujúce sa k problémom, „organizácie zasahujúce zvonku do politiky“	0	0	2
	Prospešné, užitočné, dôveryhodné organizácie	1	3	1
	Spolu	57	65	70
	Negatívne odpovede	Podozrenie z netransparentnosti narábania s financiami, z prospechárstva a obohacovania sa	10	8
Organizácie poplatné nejakej politickej strane		1	1	1
Financovanie, riadenie zo zahraničia, najmä z USA, poplatnosť cudzím záujmom		0	0	1
Nedôveryhodné, zbytočné organizácie		1	3	1
Spolu		12	12	12
Neinformované odpovede	Iné odpovede nezodpovedajúce pojmu MNO	3	3	2
	Nevie, neodpovedal/a	28	20	17
	Spolu	31	23	19

Zdroj: Inštitút pre verejné otázky, 2003, 2005 a 2016.

Pozrime sa teraz, ktoré MNO pokladajú ľudia za najužitočnejšie. Ako ukazuje tabuľka 5, prvé dve priečky podľa užitočnosti zaujímajú MNO pôsobiace v oblasti zdravia; sociálnych služieb ľuďom v núdzi¹²; tretiu MNO zamerané na pomoc pri riešení problémov mládeže. Tieto organizácie získali priemerné hodnotenie blízke sa školskej známke „jedna mínus“.

Podobne ako v roku 2005, aj v roku 2016 za nimi nasledujú MNO zamerané na ochranu a rozvoj životného prostredia; MNO zaoberajúce sa rozvojom obce, mesta či sídliska; MNO zamerané na odhaľovanie prípadov korupcie vo verejnom sektore; MNO zaoberajúce sa problémami žien a presadzovaním ich práv; až po MNO obhajujúce práva občanov voči štátu a súkromným vlastníkom.

Zoznam skúmaných MNO bol v roku 2016 bohatší, boli doň zaradené aj MNO, ktoré si kladú za cieľ podporovať športové a rekreačné aktivity; podporovať rozvoj vzdelávania a vedy; podporovať rozvoj kultúry a umenia; podporovať výchovu a vzdelávanie v ľudských právach.

Do zoznamu boli zaradené aj iniciatívy s implicitne protirómskym zamieraním, ktoré deklarujú, že chcú „obhajovať slušných občanov v konfliktoch s neprispôsobivými občanmi“. Podľa názoru verejnosti sú tieto iniciatívy užitočnejšie ako MNO zamerané na zlepšenie životnej situácie rómskej komunity. To odráža náklonnosť väčšiny populácie akceptovať radikálnu protirómsku rétoriku i praktické kroky namierené proti Rómom.

Priemerné hodnotenie lepšie ako dvojku si vyslúžili aj MNO, ktoré si kladú za cieľ kontrolovať prácu štátnej správy, samospráv a súdov a požadovať jej skvalitnenie; MNO s cieľom monitorovať financovanie politických strán a verejne kritizovať odhalené problémy; MNO s cieľom analyzovať spoločenské problémy a navrhovať ich nové, efektívnejšie riešenia. Oproti roku 2005 sa hodnotenie užitočnosti všetkých týchto troch typov MNO výrazne zlepšilo.

O čosi rezervovanejšie hodnotia občania MNO, čo si kladú za cieľ poskytovať humanitárnu pomoc v iných krajinách a tie, čo sa usilujú aktívne zasahovať do politického rozhodovania svojimi stanoviskami, resp. občianskymi iniciatívami. Hoci sa za posledné desaťročie preukázali množstvom užitočných aktivít, ich pozícia v očiach verejnosti sa neposilnila.

¹² Podobne tomu bolo od druhej polovice 90. rokov, ako to potvrdzuje výskum v rokoch 1996, 2001 a 2003. (Porovnaj: Bútorová, Zora: *Mimovládne organizácie a dobročinnosť vo svetle verejnej mienky* in: Majchrák, Jozef – Strečanský, Boris – Bútorová, Martin (ed.): *Keď ľahostajnosť nie je odpoveď. Príbeh občianskeho združovania na Slovensku po páde komunizmu*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky 2004, s.145–182; Bútorová, Zora: *Mimovládne organizácie očami verejnosti* in: Strečanský, Boris (ed.): *Kvadratura kruhu alebo otázka spôsobu? K niektorým otázkam roly verejných zdrojov v podpore občianskeho hlasu vo verejnej politike na Slovensku 1995 – 2007*. Bratislava: Nadácia Ekopolis 2008, s. 27–40).

Tabuľka 5. Rebríček MNO podľa užitočnosti (priemerné hodnotenie na škále 1 až 5 – 2005 a 2016)

	2005	2016
Pomáhať pri riešení problémov zdravia	1,36	1,62
Poskytovať sociálne služby ľuďom v núdzi (deťom, starým a ťažko chorým, bezdomovcom, týraným ženám)	1,34	1,63
Pomáhať pri riešení problémov detí a mládeže	-	1,66
Obhajovať slušných občanov v konfliktoch s neprispôsobivými občanmi	-	1,73
Staráť sa o ochranu a rozvoj životného prostredia	1,65	1,74
Podporovať rozvoj obce, mesta či sídliska	1,72	1,74
Odhaľovať prípady korupcie vo verejnom živote	1,72	1,78
Podporovať športové a rekreačné aktivity	-	1,82
Zaoberať sa problémami žien a presadzovať ich práva	1,82	1,83
Podporovať rozvoj vzdelávania a vedy	-	1,83
Podporovať rozvoj kultúry a umenia	-	1,85
Podporovať výchovu a vzdelávanie v ľudských právach	-	1,85
Obhajovať práva občanov voči štátu aj súkromným vlastníkom	1,78	1,87
Kontrolovať prácu štátnej správy, samospráv a súdov a požadovať jej skvalitnenie	2,20	1,89
Monitorovať financovanie politických strán a verejne kritizovať odhalené problémy	2,04	1,93
Analyzovať spoločenské problémy a navrhovať ich nové, efektívnejšie riešenia	2,52	1,93
Poskytovať humanitárnu pomoc v iných krajinách*	2,14	2,10
Aktívne zasahovať svojimi stanoviskami, resp. občianskymi iniciatívami do politického rozhodovania	2,10	2,13
Vystupovať proti rasovej, etnickej a názorovej neznášanlivosti	1,98	2,20
Usilovať sa o zlepšenie životnej situácie rómskej komunity (sociálnej, zdravotnej, vzdelanostnej, bytovej...)**	2,56	2,38
Pomáhať imigrantom pri ich začleňovaní do spoločnosti	-	2,73
Zaoberať sa problémami sexuálnych menším a presadzovať ich práva	-	2,83

Poznámka 1: Respondenti odpovedali na otázku: „Na Slovensku pôsobí mnoho mimovládnych neziskových organizácií – občianskych združení, spolkov, klubov, nadácií a pod., ktoré vykonávajú tie najrozmanitejšie činnosti. Do akej miery pokladáte za užitočné, aby vykonávali nasledujúce činnosti? Svoje stanovisko umiestnite na škále, kde 1 znamená, že je to užitočná činnosť a 5 znamená opak.“

Poznámka 2: – neskúmalo sa.

* V roku 2005 bola použitá formulácia „Poskytovať humanitárnu pomoc a podporovať demokraciu v iných krajinách“.

** V roku 2005 bola použitá formulácia „Usilovať sa o sociálne a morálne pozdvihnutie rómskej komunity“.

Zdroj: Inštitút pre verejné otázky 2005 a 2016.

Napokon na posledných štyroch pozíciách sa umiestnili MNO, ktoré vystupujú proti rasovej, etnickej a názorovej neznášanlivosti; MNO, ktoré sa usilujú o zlepšenie životnej situácie rómskej komunity; MNO, ktoré pomáhajú imigrantom pri ich začleňovaní do spoločnosti; a MNO zaoberajúce sa problémami sexuálnych menšín a presadzovaním ich práv.

Treba však zdôrazniť, že aj v týchto prípadoch sa výsledná priemerná školská známka pohybuje medzi „dve mínus“ až „tri“. To znamená, že medzi ľuďmi neprevažuje názor, ktorý by zásadne popieral ich užitočnosť. V každom prípade sa tu však prejavuje istá uzavretosť nemalej časti slovenskej verejnosti, ktorá je ostrážitá, neraz netolerantná až nevráživá voči rozličným vydaniam inakosti, čo sa premieta aj do spochybňovania užitočnosti aktivít mimovládnych organizácií so silným ľudskoprávnym zameraním.

4.3. Viditeľnosť MNO na celospoločenskej a lokálnej úrovni

Postoj verejnosti k MNO sa v nemalej miere odvíja od toho, ako hodnotia konkrétne MNO, ktoré poznajú. Na celospoločenskej úrovni najviac pozornosti pýtajú tri MNO pôsobiace v oblasti zdravia: Liga proti rakovine, Slovenský Červený kríž a Dobrý anjel. Kým prvé dve organizácie zaujímali popredné miesta aj v minulosti, viditeľnosť Dobrého anjela zaznamenala od založenia v roku 2005 priam raketový nástup. Porovnanie s rokom 2005 ukazuje, že za poslednú dekádu sa rozšíril okruh MNO, ktoré verejnosť registruje. Ich počet presiahol 110. Na druhej strane sú však ešte stále na Slovensku iba necelé dve tretiny ľudí (64 %), ktorí vedia uviesť konkrétnu MNO s celoštátnou pôsobnosťou.

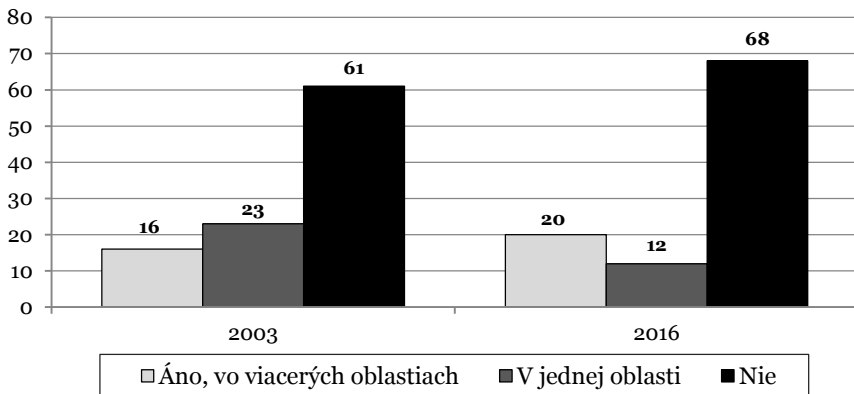
Podstatne slabšia je viditeľnosť MNO na lokálnej úrovni: takúto organizáciu vedelo uviesť iba 36 % respondentov. Na prvých priečkach sa umiestnil Slovenský Červený kríž, za ktorým s odstupom nasledujú seniorské organizácie; športové kluby a turistické oddiely, ako aj dobrovoľné hasičské zbory. Celkovo respondenti uviedli takmer 120 MNO s pôsobnosťou v mieste ich bydliska.

4.4. Dobrovoľníctvo a členstvo v dobrovoľných organizáciách¹³

Zapojenie občanov do dobrovoľníckych aktivít nie je na Slovensku zatiaľ ani zďaleka väčšinovým fenoménom. Podiel ľudí, ktorí v poslednom roku vykonávali nejakú dobrovoľnícku aktivitu, dosahoval necelú tretinu (32 %), pričom ostatní takúto skúsenosť nemali (68 %). Porovnanie v čase (pozri graf 2) naznačuje nepriaznivý vývoj: od roku 2003 sa okruh dobrovoľníkov zúžil z 39 % na 32 %.

¹³ Okruh dobrovoľných organizácií zahrnutých do výskumu zahŕňal mimovládne neziskové organizácie, ako aj odbory, politické strany a stavovské či profesijné organizácie.

Graf 2. „Venovali ste sa počas uplynulého roka dobrovoľníckej aktivite?“ (v %)



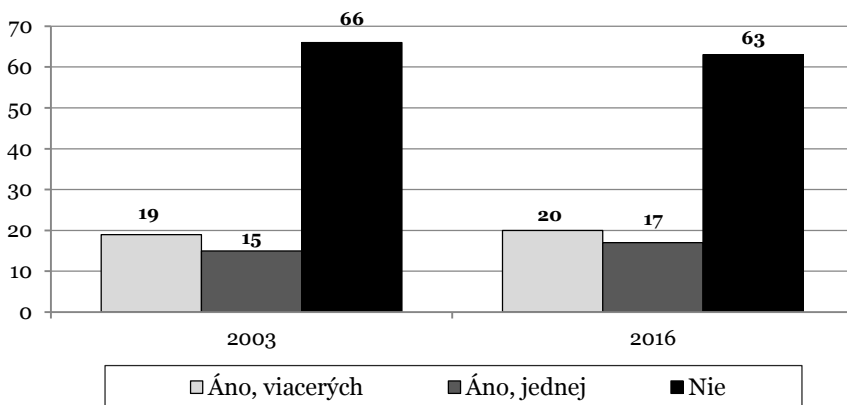
Zdroj: Inštitút pre verejné otázky, 2003 a 2016.

Dominantnými oblasťami dobrovoľníctva v rámci celej občianskej spoločnosti sú ochrana a rozvoj životného prostredia (túto oblasť uviedlo 12 % respondentov); náboženské a cirkevné aktivity (11 %); pomoc ľuďom v núdzi (11 %). Iba o málo menej časté sú aktivity na poli športu a rekreácie; aktivity pri rozvoji obce, sídliska či bývania; aktivity na poli kultúry a umenia (po 9 %). Za nimi nasledujú aktivity v oblasti školstva, vzdelávania a vedy; ako aj aktivity na podporu dobročinnosti, darcovstva a dobrovoľníctva (po 8 %). S väčším odstupom sa umiestnili aktivity v oblasti zdravia; v rámci odborov; pri obhajobe práv občanov (po 4 %); v profesijných alebo stavovských organizáciách (3 %); dobrovoľnícke aktivity na poli politiky; medzinárodné aktivity, humanitárna pomoc a podpora demokracie v iných krajinách, ako aj pomoc utečencom (po 2 %). Napokon najmenej respondentov uviedlo aktivity na pomoc rómskym komunitám; ako aj aktivity na ochranu zvierat (po 1 %).

Inou dimenziou občianskeho združovania je členstvo v dobrovoľných organizáciách (pozri graf 3). Podobne ako v prípade dobrovoľníctva, je podiel ľudí, ktorí sú členmi jednej alebo viacerých dobrovoľných organizácií, bezmála dvojnásobne nižší ako podiel tých, čo nie sú členmi žiadnej organizácie (37 % : 63 %). Od roku 2003 sa však okruh členov dobrovoľných organizácií sa mierne rozšíril (z 34 % na 37 %).¹⁴

¹⁴ Pre potreby porovnania celkovej hladiny členstva v MNO v roku 2003 a 2016 sme zo zoznamu MNO v roku 2016 vylúčili členstvo v odborovej organizácii a v politickej strane.

Graf 3. „Ste členom/-kou nejakých dobrovoľných organizácií?“ (v %)



Zdroj: Inštitút pre verejné otázky, 2003 a 2016.

Organizáciami, v ktorých sa občania najčastejšie združujú, sú bytové družstvá, spoločenstvá nájomníkov či vlastníkov bytov (13 %). Za nimi nasledujú športové kluby a oddiely (9 %); náboženské organizácie, resp. organizácie blízke cirkvi; organizácie združujúce rodičov (po 8 %); rekreačné či spoločenské kluby (7 %), kultúrne a umelecké združenia (6 %); organizácie združujúce dôchodcov; organizácie v oblasti zdravia (po 5 %); organizácie na ochranu a rozvoj životného prostredia; odborové organizácie (po 4 %). Zriedkavejšie je členstvo v týchto organizáciách: iniciatívy a združenia na pomoc ľuďom v núdzi; komunitné združenia, lokálne iniciatívy; združenia na podporu práv a kultúry národnostných menšín; organizácie na ochranu práv občanov a výchovu k ľudským právam; vzdelávacie a vedecké spoločnosti (po 2 %). Napokon, najmenej členov majú politické strany; detské a mládežnícke organizácie; profesijné alebo stavovské združenia; združenia a iniciatívy poskytujúce humanitárnu pomoc v iných krajinách a pomoc utečencom (po 1 %).

Pokiaľ ide o sociálno-demografický profil, prejavuje sa tu viacero špecifik. Muži ako dobrovoľníci i členovia dobrovoľných organizácií sa častejšie realizujú v oblasti športu a životného prostredia; ženy zase častejšie pomáhajú ľuďom v núdzi a sú aktívnejšie v náboženských organizáciách, v ľudskoprávných organizáciách; v združeniach na podporu ochranu práv a kultúry národnostných menšín.

Najmladší ľudia a študenti sú častejšie členmi kultúrnych a umeleckých združení; športových organizácií; mládežníckych organizácií. Zo strednej vekovej skupiny sa nadpriemerne často grupujú členovia ZRPŠ. Ľudia vo veku nad 65 rokov sa častejšie angažujú v kluboch dôchodcov a náboženských organizáciách.

Ľudí s vyšším vzdelaním priťahujú vo zvýšenej miere dobrovoľnícke aktivity na poli kultúry a umenia; školstva, vzdelávania a vedy; obhajoby práv občanov; zdravia; ale aj na pôde profesijných alebo stavovských organizácií. Častejšie sa angažujú v združeniach na pomoc ľuďom v núdzi; na ochranu životného prostredia; v iniciatívach poskytujúcich humanitnú pomoc iných krajinách i pomoc utečencom.

Spoločnou črtou dobrovoľníkov i členov dobrovoľných organizácií je to, že sú to častejšie občania, ktorí sú v hodnotení vývoja spoločnosti menej pesimistickí a pociťujú viac dôvery k iným ľuďom, ako aj k viacerým politickým či spoločenským inštitúciám vrátane MNO.

5. Záver

Kruh analýzy uzavrieme pripomenutím ďalšieho dôležitého fenoménu, ktorý sa spája so združovaním v dobrovoľných organizáciách. Ako sme konštatovali v tretej časti tejto štúdie, zapojenie jednotlivcov do dobrovoľných organizácií či združení je nezanedbateľným faktorom formujúcim prodemokratickú participatívnu politickú kultúru. Aj keď členstvo občanov v politických stranách, ich práca v odboroch, účasť na živote cirkví a náboženských organizácií či členstvo v profesijnom či stavovskom združení – teda aktivity, kde je prioritou skôr partikulárny záujem, sú tiež ukazovateľom občianskeho pohybu, podľa zistení nášho výskumu sú to práve MNO, kde sa v najsilnejšej miere utvára, kultivuje a reprodukuje občianska participácia ako jeden z kľúčových pilierov liberálnej demokracie. V tom spočíva strategický význam MNO. Aj preto je také dôležité vynaložiť maximálne úsilie na to, aby sa na Slovensku dotvoril inštitucionálny systém zabezpečujúci autonómnu existenciu štruktúr mimovládneho neziskového sektora.

Je slovenská občianska spoločnosť na križovatke? Trendy a výzvy na základe kvalitatívnych ukazovateľov

DUŠAN ONDRUŠEK – ZUZANA FIALOVÁ – PETER GUŠTAFÍK –
KAROLÍNA MIKOVÁ – ZORA PAULINIOVÁ – BOHDAN SMIEŠKA

1. Úvod

Na otázku, aké sú trendy v rozvoji a výzvy, ktorým čelí občianska spoločnosť na Slovensku, sme sa snažili odpovedať aj z hľadiska kvalitatívnych ukazovateľov – na základe priamych rozhovorov s aktérmi, predstaviteľmi mládeže a expertmi.

Štatistické ukazovatele na základe dotazníkových šetrení a nástrojov výskumu verejnej mienky umožňujú zachytiť údaje a podklady pre analýzu na základe makropohľadu, z odstupu a na základe porovnaní a ukazovateľmi v minulosti a v porovnaní s kontextom iných krajín. Rovnako dôležitý je však aj mikropohľad, hlas jednotlivých ľudí, ktorí sa venujú občianskym aktivitám, ľudí, ktorí by mohli byť adresátom služieb a úsilia zo strany občianskeho sektora alebo programov spolupráce občianskeho, verejného a súkromného sektora na Slovensku.

Generácia pracovníkov a aktivistov, ktorí sa zaslúžili o polozenie základov inštitúcií občianskej spoločnosti od konca 80-tych rokov, starne a opúšťa centrálnu pozíciu v spoločenskom dianí, kde sú hlavnými aktérmi organizovaní a neformálne pôsobiaci občania samotní. Súčasne vidíme, ako sa popri občianskej spoločnosti (civil society) vynára a posilňuje aj neobčianska spoločnosť (uncivil society). Ako sa globálne a celoslovenské trendy, zmena priorít, posuny vo financovaní a regulatívne opatrenia odrážajú na podobe zapojenia jednotlivcov a jednotlivých organizácií a iniciatív, na étose a „hlase“ občanov vo verejných diskusiách?

Cieľom tejto časti výskumu sú skôr **špecifické sondy** do ohraničených podskupín. Zaujímajú nás podskupiny, ktoré by mohli zohrávať výraznú úlohu v posune alebo smerovaní občianskej spoločnosti v najbližších 5 rokoch, alebo ktoré môžu svojimi aktivitami ohrozovať vývoj občianskej spoločnosti. Na základe troch kvalitatívnych sond v práci s tromi rôznymi cieľovými skupinami sme sa snažili pomenovať hlavné výzvy, potreby a príležitosti pre rozvoj občianskej spoločnosti.

Použili sme tri nástroje:

1. **Séria 15 rozhovorov s mienkotvornými osobnosťami** z celého Slovenska s následnou obsahovou analýzou. Vybrali sme 15 výrazných, aj keď v niektorých prípadoch menej známych predstaviteľov neziskových organizácií, takých, ktorí prevažne žijú a pôsobia v občianskych aktivitách mimo Bratislavu. Títo respondenti pôsobia na rôznych miestach na Slovensku, v menších obciach aj v mestách, sú rôzneho veku a s rôzne dlhou skúsenosťou práce v sektore, sú sami občiansky aktívni v nejakom aspekte verejného života alebo ich osobná aktivita presahuje do verejného priestoru (mimo kruhov etablovaných, resp. profesionálne fungujúcich neziskových organizácií, takže pôsobia aj v samospráve alebo v rámci podnikateľského prostredia).

2. **Séria troch fokusových skupín** v regiónoch Slovenska (Prešovský, Banskobystrický a Západoslovenský kraj) s 33 mladými ľuďmi (vo veku 15–30 rokov), hlavne ľuďmi, ktorí môžu mať pocit frustrácie z celkového fungovania systému, zo situácie, v akej sa nachádzajú, z nedostatku pracovných možností, nestabilnej alebo neuspokojivej práce, ktorí majú i nemajú skúsenosť s prácou mimo Slovenska.

3. **Delfská metóda** so šiestimi výraznými osobnosťami, ktorí majú expertízu na problematiku vývoja spoločnosti, kvality demokracie, generáčnych posunov, zmien v kontexte EÚ a stredoeurópskeho regiónu (hlavne V4). Majú tiež znalosti a nezávislý kvalifikovaný odhad v oblasti politologického, medzinárodnopolitického, konfliktologického a sociologického hodnotenia javov na Slovensku. Do delfskej metódy sa po konzultáciách zapojilo šesť expertov.

2. Výzvy, pred ktorými stojí občianska spoločnosť na Slovensku¹

Cieľom Delfskej metódy bolo pomenovať sociálnopolitické, ekonomické, environmentálne a bezpečnostné výzvy, pred ktorými bude stáť Slovensko najbližších päť rokov v kontexte EÚ a stredoeurópskeho regiónu (hlavne V4). Pomenovať aj prejavy a možné aktivity „uncivil society“, združovania sa skupín domobrany, skupín s násilným programom alebo ideológiou. Pomenovať,

1 Editor Dušan Ondrušek. Text je zostavený z podkladov, ktoré vypracovali nasledujúci experti a expertky: Radovan Bránik, publicista a odborník na extrémistickú scénu, zakladateľ Modrého anjela; Martin Dubecí, analytik a aktivista, spoluzakladateľ think-tanku Progresívne Slovensko, pôsobil na Ministerstve financií, bol jedným z iniciátorov *Výzvy k ľudskosti*; Zuzana Kumanová, historička a etnografka, riadiťelka združenia In Minorita a autorka projektu Občianska participácia rómskych žien, pôsobila aj na Úrade splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity; Daniel Milo, analytik Globsec Policy Institute, pôsobil v OBSE a ako národný koordinátor protiextrémistických politík na ministerstve vnútra; Soňa Szomolányi, sociologička, politologička a profesorka na Filozofickej fakulte Univerzity Komenského, venuje sa analýze transformácie Slovenska po roku 1989; Ivan Štefunko, podnikateľ so skúsenosťami najmä vo svete online médií a internetových projektov, spoluzakladateľ poradenskej spoločnosti Neulogy a ďalších spoločností vrátane Monogram Technologies, Pelicantravel.com či Euraactiv.sk.

ktoré z nich sú kľúčové a v ktorých pravdepodobne môžu hrať významnú úlohu aktívni občania a inštitúcie, ktoré sú formované iniciatívou občanov (ako sú MNO a trefosektorové štruktúry, neorganizované zoskupenia typu grassroots aktivity, cirkev, podnikateľské iniciatívy, politické hnutia, nezávislé médiá).²

2.1. Pred akými najdôležitejšími výzvami stojí slovenská spoločnosť?

2.1.1. Vzťah Slovenska k Európskej únii a širšiemu zahraničiu

V situácii, keď Európa a EÚ sú v silne prepojenom a rozkolísanom svetovom poriadku vystavené ekonomickej, migračnej a bezpečnostnej kríze, je mimoriadne dôležité mať geopoliticky zorientovanú a zodpovednú politickú elitu. Geopoliticky nepripravená reprezentácia pri externých šokoch môže opäť raz v dejinách viesť k hľadaniu spojenca na nesprávnej strane, aj napriek členstvu Slovenskej republiky v euroatlantických štruktúrach. V súčasnosti väčšina politickej reprezentácie pôsobí ako geopoliticky negramotná a nezodpovedná alebo naschvál krátkozraká. Prezident Andrej Kiska so svojou jednoznačnou euroatlantickou orientáciou a odmietaním strachu je svetlou výnimkou tak doma, ako aj v rámci V4. V situácii, keď je významná väčšina obyvateľstva civilizačne zmätená, je zreteľná orientácia elít obzvlášť závažná. Prieskumy ukazujú, že Slovensko je jedinou krajinou v regióne V4, kde verejnosť verí viac Rusku ako USA, a viac ako polovica respondentov má utopické pranie, aby Slovensko tvorilo most medzi Východom a Západom. Slabé ukotvenie populácie Slovenskej republiky v západných hodnotách a inštitúciách je pri aktuálnej konfigurácii elít bezpečnostným rizikom. Je živnou pôdou pre protizápadnú informačnú kampaň Kremľa v tzv. alternatívnych médiách a sociálnych sieťach.

Postbrexitová Európska únia bude iná ako tá pred britským referendom. Dopady budú ďalekosiahle a scenárov vývoja je niekoľko, od utužovania spolupráce a silnejšieho postavenia európskych inštitúcií, až po vytvorenie viacrýchlostnej Európy – s jadrom tzv. starých štátov a voľnejším zoskupením tzv. nových členských krajín. S týmto úzko súvisí aj otázka Vyšehradskej štvorky (V4) ako spoločného bloku. Vzhľadom na nástup autoritatívnych tendencií v Maďarsku a Poľsku – chce aj Slovensko byť súčasťou takéhoto bloku? Bude postoj Slovenska k EÚ rovnako kritický ako postoj Maďarska a Poľska?

Jedným z hlavných globálnych trendov je oslabovanie Západu a pokles vplyvu západnej civilizácie na formovanie svetových politík. Nástup Číny ako nového ekonomického lídra a s tým súvisiaci presun mocenskej rovnováhy

² Delfská metóda prebiehala v dvoch kolách tvorby a pripomienkovania štyroch otázok, kde zúčastnení experti najprv sformulovali svoje odpovede na každú zo štyroch položených otázok v rozsahu 3–5 strán. Celková výsledná správa, po vzájomnej korekcii, oponovaní a zúžení textu a doplnení odpovedí mala napokon približne 20 strán sumarizačného textu, na ktorom sa zhodli experti. Skupina bola tematicky aj vekovo vyvážená, takže vo výslednej správe sú zastúpené aj hlasy mladšej generácie.

ovplyvňuje aj Slovenskú republiku. Zároveň v našich spoločnostiach prebieha kríza zastupiteľskej demokracie a hodnôt liberalizmu (slobodný trh, ľudské práva, humanizmus, solidarita). Slovo solidarita a humanizmus neboli dlhé obdobie súčasťou slovníka demokratických elít.

Hlavnou výzvou bude nájsť a udržať stabilitu a bezpečnosť spoločnosti v čase dramatických a zásadných zmien v geopolitickej oblasti – v čase nárastu ruského expanzionizmu, rétoriky zo studenej vojny, oslabovania NATO a znižovania ochoty USA angažovať sa vo svete, regionálnej nestability na Blízkom východe či posilňovania autoritárskych tendencií v mnohých krajinách.

2.1.2. Vzťah verejných inštitúcií k občianskej spoločnosti na Slovensku

Politické strany prakticky prestali plniť svoju funkciu prepájania občianskej spoločnosti so štátom. Sféra politiky je zdiskreditovaná a pôsobí v nej mechanizmus negatívnej selekcie. Fenomén „zajatia štátu“ politikmi následne priťahuje predovšetkým politických podnikateľov, ktorí chcú z tohto prepojenia profitovať. Naopak, lídri z oblasti kultúry, podnikania a neziskového sektora sa vstupu do aktívnej politiky vyhýbajú. Výsledkom je absencia politických strán, ktoré by plnili rolu alternatívy schopnej prevziať moc po budúcich voľbách. Absencia práve takejto dôveryhodnej alternatívy na oboch stranách politického spektra je jedným z faktorov konsolidácie neliberálnej demokracie v Maďarsku a smeruje k tomu aj politika strany Právo a spravodlivosť (PiS) v Poľsku. Subjekty a osobnosti označované za reprezentantov občianskej spoločnosti musia hľadať cestu ku koreňom autentickkej občianskej angažovanosti, vďaka ktorej v dávnejšej minulosti nachádzali prieniky s väčšinovou spoločnosťou. Zvlášť v ostatných rokoch sa ukazuje, že neliberálne, protidemokratické a neonacistické prúdy dokázali túto agendu bez väčšieho odporu prevziať a jej prostredníctvom vplyvajú na verejnú mienku obyvateľov konkrétnych lokalít, ktorým poskytujú nejakú formu pomoci.

S tým súvisia akútne problémy právneho štátu a slabá vymožitelnosť práva. Tá má aj zásadný vplyv na nízku ochotu domácich a zahraničných spoločností investovať a podnikáť na Slovensku. Prieskum Svetového ekonomického fóra potvrdil fakt, že firmy hodnotia nezávislosť slovenského súdnictva ako najhoršiu v EÚ. Doterajšia skúsenosť s beztretnosťou establišmentu sa prirodzene odráža vo vysokej nedôvere k justičnému systému a následne vedie k znechuteniu zo samotnej demokracie.

Štát zlyháva pri plnení funkcie garanta bezpečnosti občanov a svojou nečinnosťou spoluvytvára priestor pre rôzne aktivity členov Ľudovej strany Naše Slovensko (ĽSNS) (napríklad „zelené hliadky vo vlakoch“). Zodpovedné inštitúcie pristupujú veľmi laxne aj k formovaniu rôznych skupín domobrany a ozbrojených skupín s násilným programom.

2.1.3. Stav verejného sektora

Na Slovensku môžeme hovoriť o nedokončenej demokratickej tranzícii, ktorá sa spája aj s budovaním štátnosti. Najmarkantnejším prejavom tohto stavu sú nefungujúce verejné inštitúcie. Momentálne sa však tieto inštitúcie nedokážu transformovať. Veľká časť problémov spočíva v ich nedostatočnej kapacite – technickej, manažérskej či ľudskej. Polícia nevyšetruje, nemocnice neliečia a eurofondy sa nečerpajú. Znie to ako klišé, ale tento štát je potrebné v niektorých oblastiach dobudovať. V komunálnej politike, súkromnom aj mimovládnom sektore však vidíme aj prípady, či rovno odvetvia, ktoré fungujú na európskej úrovni. Zároveň treba povedať, že demokratickú transformáciu Slovenska sprevádzali neoliberálne volania po minimálnom štáte, pričom nedostatočné kapacity štátu sú priamym dôsledkom aplikácie tejto ideológie.

Reforma verejnej správy zďaleka nepriniesla očakávané výsledky a elektronizácia verejnej správy je premrhanou príležitosťou, ktorá sa nebude opakovať. S týmto úzko súvisí politizácia verejnej správy a korupcia, ktorá zásadnou mierou znižuje kvalitu života, obmedzuje možnosti na rozvoj podnikania a deformuje podnikateľské prostredie.

2.1.4. Migrácia a širšia otázka vzťahu Slovenska s inými kultúrami

Idealistický model monokultúrnej krajiny, rýdzo kresťanského Slovenska, ktoré je uzavreté pred okolitým svetom, nemá šancu vydržať aktuálne trendy. Zároveň časť obyvateľstva túži po stabilite a „zlatých časoch“ minulosti, ktoré im populistickí politici neraz aj sľúbia. S otázkou zmeny zloženia obyvateľstva súvisí aj otázka, ako sa vyhnúť medzikultúrnym konfliktom súvisiacim so vznikom uzavretých skupín obyvateľov s iným kultúrnym pozadím. Starnutie obyvateľstva v kombinácii so silným odmietaním imigrantov napriek nedostatku kvalifikovaných pracovníkov je ďalšou výzvou do budúcnosti. Významná väčšina odmieta dokonca vnútroúijnú migráciu, hoci ju hospodárstvo v určitých sektoroch akútne potrebuje už dnes. Iba 19 % respondentov súhlasilo s tvrdením, že „naše hospodárstvo potrebuje zamestnať legálnych migrantov“, čím sa Slovensko dostalo na posledné miesto v rebríčku krajín EÚ, kde bol priemer 51 % (European Parliament Eurobarometer, 2015).³

2.1.5. Ekonomický model Slovenskej republiky

Monotematicky úzke zameranie na automobilový priemysel a malý dôraz na nové technológie spolu s nastupujúcou robotizáciou (tzv. 4. priemyselná revolúcia) do výroby v dlhodobom horizonte postupne ohrozia komparatívnu výhodu Slovenska (lacná pracovná sila). Slovensko stojí pred výzvou uskutočniť opatrenia na odvrátenie tejto hrozby.

3 http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2015/2015parlemeter/EB84.1_synt_conso_en.pdf

2.1.6. Fungovanie zdravotníctva

Napriek nemalým investíciám zo strany štátu, verejných i súkromných poisťovní, napriek aktivitám samospráv i občanov je zdravotníctvo na Slovensku stále hlboko pod priemerom krajín OECD. To sa týka výkonnosti, efektívnosti, subjektívneho vnímania obyvateľstva, ale aj objektívnych kritérií KPIs – kľúčových ukazovateľov výkonnosti (key performance indicators), ako je napríklad dožitie v zdraví alebo chorobnosť. Vyplýva to zo zlého manažmentu, nedostatku zhody jednotlivých aktérov, ako aj nesprávneho prerozdeľovania zdrojov medzi nimi. Mnohí ťahajú za kratší koniec (pacienti, samospráva), iní zas vedia realizovať obrovské zisky (distribúcia liekov alebo poisťovne). Tento zle nastavený konsenzus je veľmi ťažko meniť pre nerovnosť vplyvu aktérov, ako aj pre malú odvahu regulátorov otvoriť diskusiu o zásadných zmenách v systéme. Reformu možno uskutočniť v kratšej časovej perspektíve, jej podstatné zložky aj v priebehu jedného volebného obdobia. Politici by však museli preukázať odvahu a schopnosť odkomunikovať ju záujmovým skupinám a obyvateľstvu.

2.1.7. Vzdelávanie

Vzdelávanie je absolútnou prioritou pre Slovensko v 21. storočí. Reformu vzdelávacieho systému, ako aj jej implementáciu a doladovanie treba realizovať minimálne počas dvoch až troch volebných období. Treba na ňu odvahu a konsenzus významnej časti politického spektra, ktorá si uvedomí, že politické ovocie sa bude môcť zbierať až po niekoľkých volebných cykloch. Zasadou je nemeniť smerovanie a priority v období reformy. Preto sa do nej musia zapojiť veľké politické, ako aj občianske osobnosti a nesľubovať viditeľné zmeny hneď.

Problém odlivu mozgov je s touto oblasťou tiež úzko spojený. Málo rozvinutých krajín prichádza o ľudský kapitál takým tempom ako Slovensko. Signifikantným príkladom sú napríklad najlepší absolventi stredných škôl masovo končiaci minimálne v Českej republike.

2.1.8. Rómovia a ich integrácia

Rómovia predstavujú jednu z najväčších výziev pre Slovensko. Doterajšie pokusy o nájdenie komplexných riešení zlyhali z mnohých dôvodov – pre nedostatok politickej vôle zaviesť nepopulárne opatrenia (kvóty, podmienka zamestnania Rómov pri verejných objednávkach, riešenie vzdelávania z centrálnej úrovne, desegregácia vzdelávania a bývania), narastajúcu mieru segregácie, stratu prirodzenej interakcie medzi Rómami a majoritou, nárast konfliktov a vnímania Rómov ako záťaže pre sociálny systém, čo často vedie k represívnym opatreniam neriešiacim súčasný stav.

V posledných rokoch sa radikalizujú odmietavé postoje k Rómom nielen akceptáciou protirómskej rétoriky na všetkých úrovniach vrátane politickej

scény. Po ostatných parlamentných voľbách sa do parlamentu dostala strana s výrazným protirómskym programom. Výzvou je zmena spoločenských postojov, zmena náhľadu na tému zlepšenia sociálnej integrácie Rómov ako predpokladu zlepšenia sociálnej kohézie spoločnosti, ale predovšetkým podpora akceptácie inakosti.

2.2. Priaznivé javy

Napriek silnej kritike a odmietaniu – aj zo strany predstaviteľov občianskej spoločnosti a mienkotvorných ľudí – možno považovať vytvorenie koalíciej vlády za zdôvodnené. Bolo to politicky realistické riešenie pre spoločnosť po marcových voľbách 2016, v ktorých občania poslali do parlamentu aj dve anti-systémové strany bez koalícieho potenciálu. Paradoxne, vďaka úspechu týchto dvoch subjektov (LSNS a hnutie Sme Rodina – Boris Kollár) premiér Robert Fico nemohol mať zase vládu jednej strany, čo je oproti situácii v Maďarsku a Poľsku komparatívna výhoda. Hoci má koexistencia lídrov SNS a Most-Híd inštrumentálny základ, neznižuje to význam „historického kompromisu“ v podobe prekonania slovensko-maďarského štiepenia. Nezanedbateľné je aj premostenie ľavo-právneho delenia, posun od názorovej polarizácie k pluralite, a prvý raz aj vytvorenie vládnej koalície z pôvodne vládnych a opozičných strán. Silná polarizácia politických elít i spoločnosti však predstavuje riziko pre demokratickú stabilitu. Pozitívne príklady predstavujú ľudia z tretieho sektora, ktorí veľmi vecne a kriticky analyzujú stav verejnej správy (Gabriel Šípoš – Transparency International Slovensko, Zuzana Wienk –Aliancia Fair Play), a zároveň sú schopní konštruktívneho vecného postoja. Ďalším príkladom pozitívneho prístupu je občianske združenie Slovensko.Digital, zamerané na zlepšenie kvality digitálnych služieb štátu. Namiesto lacného moralizovania a negativizmu investujú svoje schopnosti a kritický potenciál do lepšieho fungovania nášho štátu. Akosi prirýchlo sa zabudlo na príbeh tragicky zosnulého Martina Filka, ktorého prínos pre vylepšenie fungovania štátu oceňovali ľudia z rôznych sfér. Jeho prínos bol možný preto, že nezostal pri písaní blogov, ale vstúpil do spolupráce s ministrom financií vo vláde Fico II a tam presadzoval iniciatívu „Hodnota za peniaze“.

Obyvateľstvo krajiny by možno po mesiacoch ťažkého vyjednávania akceptovalo nevyhnutnosť zostavenia vlády v jej terajšom zložení, ale omračujúca rýchlosť, s akou vznikla v spolupráci dovtedajších ostenatívnych nepriateľov, významne znížila dôveru bývalých voličov Siete a Mostu-Híd vo váhu ich voličských hlasov a narušila dôveru voličov vo váhu ich hlasov na Slovensku en bloc. Zásluhou systematického zlyhávania dlhodobo vládnuceho elít a postupnej redukcie demokracie na systém benefitov pre spriaznené firmy logicky a neúprosne narastá podpora pre hnutia, ktoré považujú demokraciu za svojho úhlavného nepriateľa.

Pri desiatkach brutálnych prešľapov proti elementárnej demokratickej politickej kultúre, ktorých sa dopustila ešte stále vládnuca – hoci v mierne pozmenenej forme – garnitúra, je aktuálnou kruciálna otázka: ako je možné, že po dvoch obdobiach jej vlády sa na Slovensku odrazu našiel dostatok voličov ochotných poslať do parlamentu hneď dve antisystémové strany? Téza o „historickom kompromise“ v podobe prekonania slovensko-maďarského štiepenia stojí tiež na vratkých nohách: nie je to predsa prvýkrát, čo sa strana s prevažujúcim maďarským etnickým zložením nachádza v slovenskej vláde.

A napokon: onen „duch polarizácie a antagonizmu“ je primárne, dlhé roky a od počiatku živý výkonom politiky osôb, strán a hnutí, ktoré dodnes držia v rukách prakticky všetku výkonnú moc v tejto krajine a určujú tón a tempo verejného diskurzu. Diskusia či spor o miere akceptovateľnosti kompromisu v tejto situácii pomáha výraznou mierou formovať názory mienkotvorných osôb a podporuje tiež profiláciu aktuálnych či budúcich lídrov a stakeholderov.

Na ilustráciu polarizácie širšieho verejného diskurzu a zároveň prevahy negativizmu možno uviesť ešte príklad vnímania katolíckych komunít v liberálnom prostredí. Posledným referendum o rodine bolo silne zviditeľnené ultrakonzervatívne združenie Aliancia za rodinu (AZR), ktoré je známe radikálnym odmietaním akejkoľvek plurality a dialógu. Ale katolícka komunita je vnútorne podstatne rôznorodejšia. Objektívne diskurzu by prospelo napríklad upozorniť, že referendum a najmä autoritatívne praktiky AZR počas a po referende vnútorne odcudzili mnohých aktívnych katolíkov (niektorí členovia po referende AZR aj opustili). Sú v katolíckom prostredí skupiny, ktoré sa usilujú mobilizovať aj širšiu občiansku spoločnosť okolo aktuálnych problémov. Tiež agenda a forma realizácie bratislavského Pochodu za život v roku 2015 boli v rukách progresivistických prúdov vo vnútri katolíckej cirkvi, ktoré vynaložili veľa úsilia na bezkonfliktný priebeh a elimináciu prejavov ultrakonzervatívnych kruhov a vyznávačov Jozefa Tisa.

2.2.1. Rozvoj startupov a podnikateľskej kultúry

Slovensko za pomerne krátky čas svojho trvania dokázalo vyprodukovať a udržať viacero významných hráčov v tejto oblasti inovatívneho podnikania: ESET, Sygic, Pixel Federation, Aeromobil, ale aj Globsec. Ich úspech je dôkazom, že aj v často objektívne ťažkej situácii (podnikateľské prostredie) je možné založiť a rozvíjať úspešný podnikateľský nápad. Úspešné startupy sa zároveň stávajú modelom pre ostatných začínajúcich podnikateľov. Cielená a skutočne efektívna podpora zo strany štátu môže rozšíriť tento model a podporiť vznik ďalších takýchto subjektov. Startupy predstavujú veľmi žiaduce spojenie IT prostredia s inováciami a diverzifikujú podnikateľské prostredie na Slovensku.

V dlhodobom horizonte sa v ideálnom prípade môžu stať inkubátormi a zdrojmi širších spoločenských zmien a zároveň spôsobom, ako udržať kvalitných ľudí na Slovensku, hoci zatiaľ tento trend dáta jednoznačne nepotvrdzujú.

2.2.2. Prepájanie korporátneho a občianskeho sektora v spoločných iniciatívach

Rozvoj spoločenskej zodpovednosti firiem (corporate social responsibility – CSR) a ich výraznejšie zapájanie do aktivít občianskej spoločnosti má mnoho pozitív. Na rozdiel od minulosti, keď sa pod CSR chápala najmä finančná podpora a grantové programy, iniciatívy ako Teach for Slovakia alebo Slovensko.Digital ukazujú benefity takéhoto partnerstva.

Spolupráca MNO a firemného prostredia zároveň prináša zaujímavý a potrebný prenos skúseností a postupov z firemného prostredia do MNO (jasné merateľné ukazovatele, efektívne postupy) a naopak (lepšie porozumenie pre špecifiká práce MNO, osobná angažovanosť v témach, osobná skúsenosť s témami, ktorým sa korporátna sféra nevenuje).

2.2.3. Nástup „pozitívnej“ generácie

K priaznivým javom patrí aj aktivizácia generácie tridsiatnikov a čerstvých štyridsiatnikov, ktorí majú naozaj pozitívny vzťah ku svojej krajine. Je to generácia, ktorá má často zahraničnú skúsenosť a vie svoje zručnosti adaptovať na prostredie na Slovensku. Štúdiom či dokonca práca v zahraničí ich stále naplňuje cieľmi, ktoré chcú realizovať v domácom prostredí. Táto generácia je oveľa menej zameraná na okázalý blahobyť a viac sa venuje zážitkom, uspokojeniu zo správne odvedenej práce. Je to presne tá generácia, na ktorej začína stáť ekonomika. Prínosné je, že sa mladí ľudia nevracajú iba do súkromnej sféry, ale aj do verejného či mimovládneho prostredia, kde realizujú svoj entuziazmus s väčším či menším úspechom. V tomto procese zohrávajú pozitívnu rolu nielen jednotlivci, ktorí inšpirujú ďalších na návrat, ale aj organizácie, ktoré sa o to priamo snažia. Príkladom je SAPIE (Slovenská asociácia pre inovatívnu ekonomiku), LEAF, Nadácia Pontis, ale aj mnohí iní.

Zároveň sa tieto generačné „hnutia“ začínajú spájať. Podnikatelia, ktorí začali podnikať po roku 2000, a teda nemali žiadny kontakt s privatizáciou či inými radikálnymi zmenami vlastníctva, sa veľmi ochotne a programovo spájajú s mimovládnymi organizáciami, ktoré bojujú proti vylúčeniu, za lepšie vzdelávanie či proti korupcii. Neexistencia historických vzťahov s ľuďmi zo „starej ekonomiky“ alebo transformácie robí túto generáciu súdržnou a existuje mnoho prípadov, kde si súkromný sektor navzájom pomáha s mimovládnym a dokonca spolupracuje nezištne s časťou vlády a ministerstiev, ktoré načúvajú. Dobrým príkladom je iniciatíva Slovensko.Digital, ktorá je financovaná z čisto súkromných zdrojov a nezištne radí vláde, ako lepšie a efektívnej-

šie informatizovať spoločnosť. Watchdogové MNO im pomáhajú medializovať veľmi silné porušenia obstarávania a poskytujú aj mozgový potenciál na analýzu. Nie je tajomstvom, že malé, ale vplyvné časti úradníckeho aparátu sú v týchto aktivitách nápomocné. Oligarchické štruktúry si s takouto aktivitou nevedia rady, keďže sa s takouto nezištnou a súkromne financovanou aktivitou ešte nestretli.

2.2.4. Pozitívne trendy vo verejnom sektore

Pozitívne trendy vidieť aj vo verejnom sektore. Téma kvality tvorby a výkonu verejných politík a ľudí, ktorí túto prácu robia, sa dostala na mapu. Ministerstvo financií, a špecificky Inštitút finančnej politiky, sú inštitúcie fungujúce na európskej administratívnej úrovni. Je dobré, že sa snažia o sebareplikáciu v širšej štátnej správe. Rovnako platí, že inde vo verejnom sektore existujú inštitúcie, školy, fakulty, ktoré sa rozvíjajú, prechádzajú generačnými obmenami a naďalej fungujú. Rovnako, ako je dôležité mať silu kreatívnej deštrukcie a pokroku, sú dôležité aj stabilizátory, ktoré vytvárajú priestor na kontinuitu a rozvoj.

2.2.5. Rozvoj rómskeho „obrodného hnutia“

V priebehu niekoľkých rokov by mohla vzniknúť v strednej Európe veľká skupina vzdelaných mladých Rómov schopná formulovať a aj jasne presadzovať svoje predstavy o spolužití Rómov v EÚ či širšie v Európe; treba sa však vyvarovať tzv. rómskeho nacionalizmu.

Formovanie strednej vrstvy rómskej populácie môže výrazným spôsobom pozitívne ovplyvniť verejnú mienku, a zároveň prinášať aj úspešné riešenia na lokálnej úrovni. Pozitívne možno hodnotiť aj politickú participáciu. Po posledných komunálnych voľbách v samosprávach pracuje niekoľko stoviek rómskych poslancov a 34 rómskych starostov. Žiaľ, zastúpenie Rómov v zastupiteľstvách vyšších územných celkov je veľmi malé a počas posledných dvoch volebných období to boli iba dvaja či traja poslanci.

2.3. Nepriaznivé trendy

2.3.1. Pokles dôvery v politické inštitúcie a utilitaristické chápanie EÚ

Narastá znechutenie verejnosti z „reálne existujúcej demokracie“ a s tým súvisiaci pokles dôvery v politické inštitúcie. Prispieva k tomu už spomínaný fenomén „zajatia štátu“ politikmi, ktorí sú vnímaní najmä ako dohadzovači medzi štátom a oligarchami, na úkor verejného záujmu.

Rizikom je utilitaristické chápanie nášho členstva v únii. Len 27 % obyvateľov Slovenskej republiky súhlasilo s tvrdením, že „hodnoty demokracie a slobody sú dôležité“, čím Slovensko obsadilo posledné miesto (priemer EÚ28 bol 49 %). Toto mimoriadne povrchné ideovo-hodnotové chápanie členstva

odkrylo odmietanie prebrať primeraný podiel utečencov a pomôcť najviac zafaženým krajinám. Môžeme v podstate hovoriť o neautentickej integrácii Slovenska do EÚ. Slovenská spoločnosť si nedostatočne internalizovala integračné úspechy a akoby ich už považovala za samozrejmosť. Politická elita sa málokedy vyjadrovala pozitívne o vplyvoch členstva v EÚ a ak áno, vždy zdôrazňovala iba tzv. prínosy z eurofondov. Pri prvých problémoch, akým bola tzv. migračná kríza, politické strany veľmi rýchlo využili argument „príkazov z Bruselu“. Z mnohých dôvodov ide o výhovorku zastierajúcu neschopnosť starať sa dlhodobo o blaho občanov.

2.3.2. Ideologizujúci moralisti či politickí realisti? Polarizácia spoločnosti a verejného diskurzu

Súčasne viacerí odborníci poukazujú na ignorovanie niektorých problémov vo fungovaní spoločnosti a nenaplnenie očakávaní zo strany politikov.

Záťaž desaťročí autokracií a dedičstva vzorca vnímania sveta v protiklade „MY a ONI“ je v spoločnosti stále široko prítomná. Tento negatívny sklon k polarizovanému obrazu sveta zdôraznil krajinný architekt Martin Barry v reflexii debát o otázkach verejného priestoru na Slovensku. „Problém je, že debaty, počas ktorých k tomu dochádza, sú stále priveľmi polarizované. Všetci sú buď zlí, alebo dobrí...“ Výsledkom je malá schopnosť kooperovať vo veci spoločného záujmu v jednej sfére, aj keď v iných otázkach môžu ľudia mať rozdielne postoje a názory.

2.3.3. Šírenie populizmu a extrémizmu

Nástup politického extrémizmu a populizmu, ako aj strata líderstva v hlavných politických stranách vedú k bulvarizácii politiky a sprostovaniu verejnej diskusie o mnohých zásadných otázkach. Vykresľovanie celej existujúcej politickej reprezentácie a demokratického právneho štátu ako nefunkčného modelu získava čoraz väčšiu podporu medzi voličmi, ktorí pod vplyvom korupčných škandálov a bulvarizácie verejného diskurzu očakávajú radikálne riešenia. Tie im ponúkajú politické subjekty založené na charizmatických vodcoch, ktoré však nemajú vnútorné kapacity ani odbornosť na skutočný výkon verejnej moci, alebo sú ich programové ciele v zásadnom rozpore s princípmi právneho štátu a demokracie. Nástup Mariana Kotlebu v Banskobystrickom kraji a neskôr celonárodný výsledok jeho strany je jasným znakom polarizácie spoločnosti. Ak sčítame hlasy pre hnutie Sme rodina Borisa Kollára a nedávno zmiernenú SNS, tak môžeme konštatovať, že viac ako štvrtina voličov v SR nemá problém s radikálnymi postojmi voči inakosti, menšinám alebo konkrétnemu vierovyznaniu. Keď si k tomu prirátame niektoré názory konzervatívnych strán, či Smeru-SD, ale aj lídra SaS Richarda Sulíka, a po „konsolidácii“ už takmer celým vedenú stranu, môžeme identifikovať názory väčšiny slovenského elektorá-

tu ako netoleranciu voči inakosti, sebazahľadosť, až „zakomplexovanosť“. Opakujúce sa útoky premiéra Roberta Fica na občianske združenia, mimovládne neziskové organizácie a ich predstaviteľov sú nebezpečné nielen pre samotný rozvoj občianskej spoločnosti, ale sú prejavom neliberálneho chápania politického systému vrcholným predstaviteľom štátu. Zatiaľ je reakcia zo strany mimovládneho sektora nedostatočná. Zrejme je to aj dôsledkom absencie zastrešenia, akým bolo kedysi „Grémium tretieho sektora“.

2.3.4. Presvedčenie o absencii spravodlivosti

Najnebezpečnejšie je zrejme celospoločenské presvedčenie, že v spoločnosti už neexistuje základná spravodlivosť, čo má za následok, že systém je nastavený v neprospech bežného človeka. Jednoducho povedané, ak chce človek prežiť, musí sa taktiež „ohýbať“. Podobné zmýšľanie stojí za rastom podpory antisystémových strán a politikov. S týmto javom je úzko spojená nedôvera v mainstreamové autority či rast konšpiračného myslenia.

2.3.5. Dlhodobé podcenenie podpory vzdelávania a vedy

Všetky doterajšie vlády, aj tie reformné, problémy vedy a školstva odsúvali na vedľajšiu koľaj ako niečo, čo príde na rad, až budeme mať silnú ekonomickú základňu. Nedávna ekonomická kríza vo svete dostatočne predviedla, že vzdelávanie a veda v skutočnosti spoluvytvárajú samotné fundamenty vývoja spoločnosti, a keď sú slabé, tak nakoniec krachuje aj ekonomika. Je potrebné urobiť z „fundamentov“ tému sporu tak, aby politickí aktéri boli nútení zaoberať sa tým. To sa nestane, pokiaľ nepocítia tlak zo strany zainteresovanej verejnosti a zo strany mimovládnych združení a iniciatív. Štrajky a iniciatívy učiteľov tohto roku sú významným krokom vpred, ale stále sa táto aktivita nestretáva s dostatočnou solidaritou a podporou verejnosti.

2.3.6. Erózia elít

Erózia elít sa prejavuje dvoma spôsobmi. V prvom rade je to spomínaný pocit nespravodlivosti, ktorý je vo veľkej miere založený na absolútnej neresponzivnosti politickej triedy voči požiadavkám verejnosti. Ťažko sa čudovať pádu dôvery v demokraciu, keď samoregulačné mechanizmy nedostanú z úradu politikov, ktorí majú škandály ako Bonaparte alebo Gorila. Erózia sa prejavuje aj tým, že reakciou na tento stav nie je očista či snaha o „leadership“ voči verejnosti v náročných témach, ale podvolenie sa populistickým tendenciám. Okrem prezidenta republiky sa dnes nájde veľmi málo politikov, ktorí by mali odvahu ísť proti prieskumom verejnej mienky v niektorých komplikovaných témach. Chýbajú dôveryhodní lídri, ktorí sa zaoberajú politikami (policy), a nie politikou (politics).

2.3.7. Relativizácia odbornosti, expertízy a poznania

Masové rozšírenie internetu prinieslo aj relativizáciu odbornosti, expertízy a poznania. Verejnosť vníma v prostredí internetu ako rovnako dôveryhodné a rovnako hodnotné postoje odborníka, dlhodobo sa venujúceho sa danej problematike (lekár, ekonóm, diplomat, právnik), publikujúceho v odbornom prostredí, a názory laika, ktorý sa cíti povolaný vyjadrovať sa k danej téme. Ľudia majú dojem, že vďaka prístupu k informáciám všetkému rozumejú, majú právo sa k tomu vyjadrovať, a navyše ich názor na akúkoľvek otázku by mal byť braný do úvahy s rovnakou vážnosťou ako názor skutočných expertov a autorít. Keď sa tak nedeje, majú pocit, že ich „vláda“, systém nepočúva, a chcú viac priamej demokracie a rozhodovacích právomocí. Nástup referend a snaha o priame rozhodovanie o čomkoľvek na základe často pochybných informácií je veľmi nebezpečným trendom, prejavujúcim sa v mnohých oblastiach. Tento fenomén predstavuje doslova systémové ohrozenie spoločnosti. Navyše s touto témou súvisí aj strata postavenia autorít v spoločnosti – od učiteľov cez politikov až po akademikov.

2.3.8. Odchod mladých perspektívnych ľudí zo SR

Úbytok mladých, vzdelaných a schopných ľudí, a ich odchod zo SR je jedným z najnegatívnejších trendov v Slovenskej republike. Ak tí najkvalitnejší inovátori a nositelia zmien masovo odchádzajú, prudko klesá šanca, že sa Slovenská republika posunie dopredu v pozitívnom smere. Slovensko musí ponúknuť mladým a kvalifikovaným ľuďom jasnú perspektívu na kvalitný život (kariéra, dostupné bývanie, kvalita služieb, celkové právne prostredie, vymožitelnosť práva).

2.3.9. Nezávládnutá realizácia rómskych integračných politík

Ďalším nepriaznivým trendom je nezvládnutá realizácia „integračných politík SR“ vo vzťahu k rómskym komunitám a marginalizovaným rómskym komunitám. Na deklaratívnej úrovni sa zástupcovia štátnej správy, odborníci a rómska reprezentácia dokážu dohodnúť na postupnosti jednotlivých krokov a dokážu pripraviť kvalitné akčné plány – dlhodobé aj krátkodobé. Ich realizácia sa však nedarí. Príkladom k takémuto postupu môže byť spoločenský postoj ku vzdelávaniu veľkej časti rómskych detí v špeciálnych školách. Už niekoľko rokov odborníci, rómski aktivisti, mienkotvorní Rómovia, ale aj zodpovedný byrokratický aparát rezortov pripúšťajú, že je to problém. Dokonca sú prijaté odporúčania, čo je potrebné urobiť, aby sa predchádzalo nesprávnemu zaradovaniu rómskych detí do špeciálnych škôl. Doposiaľ však ku zlepšeniu diagnostiky detí nedošlo a ani jedna špeciálna škola nebola zo siete vyradená, či už pre nedostatok detí, alebo pre porušenie administratívnych postupov.

2.4. Pozitívne iniciatívy čeliace spoločenským výzvam

Slovenská spoločnosť potrebuje nové ciele a dlhodobé vízie. Mala by ich formulovať generácia ľudí, ktorí v nej budú aktívni ešte pár desiatok rokov a budú znášať pozitívne či negatívne dôsledky svojich krokov. Pozitívne sa presadzuje generácia tridsiatnikov a štyridsiatnikov, ktorí za svoje úspechy v zamestnaní, podnikaní, aktivizme či verejnej službe vďaka práve správne myslenej cieľavedomosti, vôli inšpirovať sa vonkajším prostredím či ochote deliť sa. Správna kombinácia sebavedomia, slobodného myslenia, solidarity, zodpovednosti a vlastenectva môže prispieť k budovaniu otvorenej spoločnosti v jej najširšom význame. Generačný a optimisticky ladený projekt pre Slovensko môže byť odpoveďou na nerozhodnosť a extrémizmus rodiači sa v našej spoločnosti. Takýto projekt si ale vyžaduje efektívny manažment, rozpočet a hlavne ideovú koncepciu, ako aj dostatočnú legitimitu aktérov.

Nárast aktivity ľudí v komunitnej, ekologickej, kultúrnej sfére potrebuje aj lídra s víziou. Pri podpore aktivistov je nesmierne dôležitá obozretnosť. Aktivizmus môže byť aj kontraproduktívny. Potrebujeme ľudí, ktorí budú mať aj reálne riešenia a schopnosť ich realizovať, nestačí len ukazovať na to, čo nefunguje, bez ponúkania alternatív. Len odmietiť a protestovať nie je produktívne.

Je potrebné zamerať sa na invenčnú a mladým príťažlivú výchovu k občianstvu (napr. formou digitálnych hier, filmového spracovania totalitnej minulosti a nie nudnými prednáškami), ktorú sme u nás po páde komunizmu na rozdiel od povojnového Nemecka zanedbali. Sú tiež potrebné grassroots aktivity na podporu kritického myslenia. Pozitívnymi príkladmi takto nasmerovaných aktivít je viacero.

Centrum pre európsku politiku (CEP) je nezisková organizácia, ktorá poskytuje základný prehľad a špecializované informácie o hodnotových, politických a ekonomických aspektoch európskej integrácie a ich vplyve na Slovensko, prevažne pre stredoškóľakov. Spolupracuje s európskou iniciatívou a inšpiruje sa veľmi úspešnou občianskou výchovou v Nemecku.

Príkladom cennej aktivity je aj nedávne zviditeľnený projekt skupiny maturantov „Stredoškóľáci proti konšpiratívnym portálom“.

Projekt „Teach for Slovakia“ je príkladom zapojenia mladých absolventov do práce v školstve v sociálne marginalizovaných oblastiach. Obsahuje viacero vzájomne sa podporujúcich aktivít, jeho realizátori sa sieťujú a vzájomne inšpirujú vďaka spolupráci s podobnými projektmi v zahraničí.

Rozbieha sa projekt „Spoločná krajina“, ktorý v spolupráci s iniciatívou „Zabudnuté Slovensko“ bude organizovať v regiónoch verejné diskusie o extrémizme a totalitách. Cieľom je aj premostiť priepasť medzi bratislavským centrom a stredoškóľakmi v „zabudnutých“ regiónoch, ktorí v hodnotovom a ideovom zhmätku sú potenciálnymi voličmi antisystémových hnutí.

Pozitívnym príkladom je v tomto smere činnosť združenia LEAF, zameraná na podporu a výchovu mladých lídrov v rôznych oblastiach života.

Dobrym príkladom je tiež iniciatíva Slovensko.Digital. Táto iniciatíva je spojením biznisového prístupu a spoločenskej zodpovednosti firiem s NGO aktivizmom, s pozitívnym efektom pre celú spoločnosť. Má za sebou konkrétne analýzy, produkty a informácie, ktoré už dnes dokázali zastaviť mnohé nezmyselné IT projekty. Táto iniciatíva by mala byť modelom pre iné podobné aktivity vzhľadom na spojenie podnikateľských subjektov s občianskym aktivizmom. V čase odchodu donorov zo SR a krízy MNO by mohol byť práve model spolupráce na podobnom základe replikovateľný aj v iných témach. Predpokladá to ústretovosť z oboch strán a ochotu venovať financie a personálne kapacity na dosiahnutie cieľov, ktoré sú definované ako spoločné pre všetky zúčastnené subjekty.

„Nie v našom meste – Banská Bystrica“ je aktivita založená na lokálnom prístupe k problému politického extrémizmu, zároveň využívajúca národné aj medzinárodné skúsenosti s touto témou. Práve prepájanie lokálnej úrovne a znalostí s medzinárodným know-how je model, ktorý je potrebné vyzdvihnúť. Táto aktivita sa snaží spájať viacerých aktérov z rôznych sektorov – MNO, akademickej obce, cirkvi, kultúrne ustanovizne, čo je opäť príklad hodný opakovania.

V EduRoma podobne ako v predchádzajúcej iniciatíve prepája Vlado Rafael lokálnu úroveň a riešenie konkrétneho problému v konkrétnej lokalite (ZŠ v Šarišských Michaľanoch) s celospoločenskou problematikou desegregácie vzdelávania rómskych detí. Treba brať do úvahy, že desegregácia je zložitý a dlhodobý proces. Aj v tomto projekte (Michaľany – Ostrovany) riešenia „zvonku“ narážajú na rezistenciu „zvnútra“.

Občianska spoločnosť môže – a v záujme zachovania spoločenského zmiernu aj musí – zohrať dôležitú úlohu v zlepšení spolužitia s Rómami. Veľmi dôležitá je podpora na lokálnej úrovni a zapájanie všetkých aktérov do riešenia spoločenských problémov. Osvedčilo sa nevyčleňovať aktivity iba pre „Rómov“, ale riešiť sociálne začlenenie na občianskom princípe, zohľadňujúc kultúrne či iné špecifiká. Príkladom lokálnych organizácií, ktoré sa dokázali napojiť na existujúcu podporu, sú komunitné centrá (napríklad vo Veľkom Krtíši a v Krompachoch. Nastáva posun a rast samofinancovaných organizácií aj mimo najväčšie mestá. Silnejšie organizácie by sa mali rozširovať týmto smerom, prípadne sieťovanie lídrov z celého Slovenska (príkladom sú organizácie ako Za Lepší Horný Lopašov či Východné pobrežie).

Občianske organizácie by mali pokračovať v kontakte s politickou sférou (prirodzene na dobrovoľnom princípe, nie ako norma). Úlohou občianskej sféry by nemalo byť len suplovať nefungujúce verejné služby (Zelená hliadka), ale byť aktívnym, inkluzívnym a participatívnym elementom v politickom systéme, ktorý reprezentuje najrozdielnejšie hlasy v spoločnosti voči verejnej

moci. Medzi politickou a občianskou spoločnosťou by nemala existovať čier-nobiela bariéra dobré – zlé, ale organické spolunažívanie, aké vidíme v demokraticky konsolidovanejších krajinách (pozitívne príklady: Slovensko.Digital, Transparency International Slovensko, ZaPiešťany).

Občiansky sektor sa má snažiť o ďalšiu profesionalizáciu a trvalo udržateľné financovanie. Za posledné štyri roky došlo k vzniku či profesionalizácii viacerých občianskych združení. Tá sa prejavila v ich manažmente, verejnej komunikácii, advokácii či fundraisingu. V tomto kontexte je dôležité spomenúť aj potrebu vytvorenia trvalo udržateľného systému financovania. To je dnes založené hlavne na domácej či zahraničnej podpore z verejných zdrojov. Sme presvedčení, že väčšina zdrojov by mala prichádzať od veľkých a malých slovenských darcov. Je to opäť prirodzený a nezávislý spôsob fungovania občianskej spoločnosti. Veľmi pozitívne vnímame v tejto oblasti aktivity Nadácie Pontis či Centra pre filantropiu.

3. Úspešnosť a životaschopnosť občianskej spoločnosti mimo hlavného mesta (zistenia zo série rozhovorov s občianskymi aktivistami)⁴

Cieľom tejto časti výskumu bolo porozumieť motiváciám a podmienkam pre spontánnu občiansku aktivitu mimo prostredia centra. Skúmali sme motivácie iniciátorov a ich nasledovníkov, využívané nástroje, hodnotenie dosahu aktivít samotnými aktivistami, ale aj napríklad rozdielnosť takýchto občianskych prejavov oproti aktivitám, ktoré sú organizované v súčinnosti s politickými stranami, neziskovými organizáciami alebo verejnými inštitúciami. Cieľom tiež bolo zachytiť, akým spôsobom sa darí presadzovať účasť verejnosti na správe vecí verejných či obhajobu záujmov znevýhodnených skupín v malomestskom a vidieckom prostredí. Skúmali sme pôsobenie občianskych aktérov ako možného katalyzátora spoločenských zmien. Chceli sme tiež porozumieť výzvam, ktorým čelia občianski aktéri a ich činnosť v konzervatívnejšom malomestskom a vidieckom prostredí, či v prostredí mimo rámcov etablovaných štruktúr mimovládnych organizácií, médií, verejných inštitúcií, odborov a politických strán. Rozhovory sme realizovali s Editou Bednárovou z Cígeľu (okres Prievidza), Michalom Dittom z Bátoviec (okres Levice), Ingrid Doležalovou z Prešova, Teréziou Hochmuthovou z Bardejova, Annou Jančovou z Považskej Bystrice, Miroslavom Kollárom z Hlohovca, Ingrid Kossovou zo Sielnice (okres Zvolen), Jurajom Marčekom z Martina, Jozefom Mervom

⁴ Editorka Zuzana Fialová. Autorský tím: Zuzana Fialová, Peter Gušťařík, Zora Pauliniová a Bohdan Smieška.

z Uzovského Šalgova (okres Sabinov), Jurajom Paučulom z Banskej Štiavnice, Zuzanou Révészovou z Košíc, Ivanom Siláčim z Lučenca, Radom Slobodom z Banskej Bystrice, Máriou Šárosovou z Lubotíc (okres Prešov) a Mariannou Varjanovou z Nižnej Polianky (okres Bardejov).

Občianska spoločnosť v rozmere siete iniciatív či mimovládnych organizácií existuje na Slovensku i v regiónoch pomerne úspešne. Objavujú sa noví mladí lídri, vytvárajú sa „ostrovčeky pozitívnej deviácie“. Nová generácia aktivistov si často plní osobné sny o seberealizácii a prispievajú k lepšiemu svetu práve cez aktivity v rámci občianskej spoločnosti.

Problémom je však hodnotový obsah občianskej spoločnosti. Demokracia nie je v širšej spoločnosti cenenou hodnotou, chýba solidarita, tolerancia, niekedy dokonca úcta k ľuďom ako takým. Samotný pojem demokracie nie je vo verejnosti obľúbený a chápaný. Súčasný občianske organizácie a iniciatívy veľmi neprispievajú k jeho vyjasňovaniu a etablovaniu. Dôležitejšími hodnotami pre bežných ľudí sú poriadok a bezpečnosť.

Nepotvrdila sa celkom hypotéza, že na to, aby bol aktivizmus úspešný, treba mať podporu miestnych tradičných autorít. Deliaci čiara sa zakladá skôr na tom, či ide o tzv. **aktivizmus nekonfliktný** (napr. plánovanie verejných priestorov, práca s mládežou, voľnočasové aktivity, kultúrne projekty), alebo tzv. **aktivizmus konfliktný** (napr. ochrana ľudských práv a práv menšín, transparentnosť verejnej správy, boj proti fašizmu a extrémizmu). Ten prvý je viac prijímaný spoločnosťou i verejnou správou, preto je viditeľnejší a podporovanejší. Aktivizmus konfliktný sa zas naopak často stretáva s odsúdením a nepochopením nielen zo strany samosprávy, ale aj miestnych komunít.

Prejavy neobčianskej spoločnosti registrujú aktivisti zväčša len povrchne. Nevenujú sa im, nerozmyšľajú nad nimi, prevažne nemajú motiváciu niečo s nimi robiť. Sústreďujú sa na svoju parciálnu agendu a cítia sa pohodlne vo svojich sieťach. Nevedia si rady s neobčianskou spoločnosťou. Dokonca aj aktivisti v oblasti práv menšín, pre ktorých neobčianska spoločnosť znamená reálnu, niekedy až fyzickú hrozbu, nemajú premyslené postoje k tomu, ako na tieto prejavy reagovať, čo ich spôsobuje a čo treba robiť pre to, aby neboli pre verejnosť natoľko atraktívne.

Z viacerých výpovedí cítiť únavu, sklamanie, odcudzenosť niektorých lídrov. Na potvrdenie hypotézy o tom, či sa ako životaschopnejšie a demokratickejšie javia živé dobrovoľnícke iniciatívy než zabehnuté mimovládne organizácie, by bol potrebný ďalší výskum. Organizáciám často chýba element členstva či reprezentovania nejakej skupiny prívržencov, čo naopak často ponúka neobčianska spoločnosť. Mimovládne organizácie majú tendenciu „uviaznuť v projektoch“ a nereagujú na páľčivé problémy komunity, prchavé iniciatívy sú zas často veľmi individualistické a riešia otázky, ku ktorým verejnosť nemá vzťah.

4. Perspektívy a výzvy mladých ľudí na Slovensku (zistenia z fokusových skupín)⁵

Cieľom fokusových skupín bolo porozumieť, ako mladí ľudia vnímajú perspektívu na vlastné uplatnenie sa v pracovnom aj osobnom živote – v súčasnosti a s výhľadom do budúcnosti, či už zostanú na Slovensku, alebo odídu do zahraničia. Cieľom bolo zistiť, aké stratégie majú pre vyrovnávanie sa s obmedzeniami na trhu práce, ako si utvárajú a rozvíjajú politické postoje a postoje k osobnému naplneniu (prípadne ako sa vyrovnávajú so záťažou spracovávania neprehľadných informácií), odkiaľ čerpajú informácie pre hodnotenie verejného života a politiky na globálnej, celoštátnej, aj miestnej úrovni (nakoľko sú dôležité vrstovnicke siete, rodina, sociálne médiá, tradičné médiá, konšpiratívne teórie, a nezávislé vyhľadávanie informácií).

Ako najväčší problém na Slovensku mladí ľudia vnímajú: a) korupciu, klientelizmus a rozkrádanie verejného majetku; b) nízku úroveň zdravotnej starostlivosti; a c) zaostávanie školstva a vzdelávania. K oveľa menej výrazným problémom radia neriešenie problémov v regióne, mocenskú rozpínanosť Ruska či hrozbu prílivu migrantov.

Príklon k radikálnym stranám považujú za dôsledok dlhodobu prehlbovanú nedôveru verejnosti v schopnosť etablovaných politických strán prinášať a realizovať skutočné riešenia problémov, ktorým Slovensko čelí. Pri vytváraní politických názorov porovnávajú viaceré zdroje, pričom viac dôverujú ľuďom, ktorých poznajú osobne. Pri informačných zdrojoch berú do úvahy aj to, aké záujmy sa nimi presadzujú.

Tí, ktorí dôverujú odborníkom, majú tendenciu dôverovať aj rodičom, akademickému prostrediu a neziskovým organizáciám a nedôverovať sociálnym sieťam a politikom. Neziskovým organizáciám dôverujú vo výraznej miere aj tí, ktorí zároveň dôverujú nezávislej publicistike, rodičom a známym, a univerzitám. Tri najmenej dôveryhodné zdroje informácií pre mladých sú politici, sociálne siete a cirkev. Avšak tí, ktorí sa na ne spoliehajú, zároveň veľmi nedôverujú neziskovým organizáciám.

Mladí majú často pocit, že na Slovensku dokážu byť po ľudskej stránke spokojní a nájsť tu naplnenie, ale ekonomické aspekty a výrazne obmedzené možnosti pracovného či odborného uplatnenia ich vedú k tomu, že sa dočasne alebo trvalo rozhodujú pre pobyt v zahraničí.

Len asi polovica mladých verí, že na Slovensku môže rovnako dobre ako v zahraničí dosiahnuť to, čo im v živote dáva zmysel, ak však nevnímajú prácu ako najvyšší zmysel svojho života. Rovnako asi polovica verí, že vlastné napl-

5 Autorom tejto časti je Peter Guštaffik.

nenie treba hľadať najmä v práci, kým druhá polovica verí vo väčšiu dôležitosť iných aspektov života (osobný rast, rodina a pod.).

Podľa mladých širšia spoločnosť im nepomáha dostatočne, najmä pri osamostatňovaní sa a zabezpečení bývania. Občiansky a dobrovoľnícky sa angažujú pre pocit zmysluplnosti a aby uplatnili vlastnú kreativitu, hoci registrované neziskové organizácie zväčša vnímajú ako finančne nestabilizované a neposkytujúce možnosť skutočného profesijného rozvoja.

Zdravotníctvo považujú mladí ľudia za jeden z najpálčivejších problémov na Slovensku. Vnímajú nerovný prístup, korupciu, nedostatočnú profesionalitu, ale aj prítomnosť sekundárnych motivácií zdravotníckych pracovníkov. Popri všetkých mediálnych kauzách a škandáloch si ľudia uvedomujú, že kým napríklad zdravotné sestry sú podhodnotené, zároveň dochádza k rozkrádaniu zdrojov a umelému navyšovaniu cien pri obstarávaní. Niektorí respondenti, najmä tí mladší a zo západného Slovenska, však uvádzali aj to, že negatívnu skúsenosť v zdravotníctve zatiaľ nemali.

Ďalším problémom, ktorý mladí ľudia vidia ako zásadný, je **korupcia**. Tento faktor zohľadňujú v rozhodovaní, či sa napríklad sami majú pustiť do podnikania. Veľmi citlivo vnímajú nerovnosť pred zákonom a slabú vymožiteľnosť práva, keď obyčajní ľudia sú sankcionovaní aj za malé prehrešky, pričom ľudia dopúšťajúci sa veľkých podvodov unikajú spravodlivosti.

Postoje mladých respondentov z fokusových skupín **k Rómom** boli rôzne – od pochopenia ťažkých podmienok, v ktorých vyrastajú rómske deti až po odmietanie akejkoľvek pozitívnej diskriminácie. Osobné skúsenosti zo školy, keď žiakom z etnickej väčšiny museli učebné pomôcky (niekedy napriek vlastným ekonomickým ťažkostiam) zaobstarať rodičia a rómske deti pritom dostali štátom hradené učebné pomôcky, zanechávali v ľuďoch aj v dospelosti pocit nespravodlivosti. Nie veľmi si však overujú, či sú informácie o špecifickej podpore Rómov objektívne alebo založené na nedôveryhodných zdrojoch. Kriticky vnímali aj vzťah medzi čerpaním pomoci zo sociálneho systému a snahou, resp. nedostatočnou snahou Rómov pracovať.

Mladí ľudia sa vo fokusových skupinách vyjadrovali k tomu, že v spoločnosti zachytávajú prejavy **extrémizmu**. Tvrdili, že v ich okolí cítia nedôveru v tradične etablované politické strany. Aj u známych ľudí cítia rezignáciu. Voliči – či už z rodiny alebo spolužiaci – podľa nich vo voľbách hľadali nové riešenia v radikálnej strane alebo pre nedostatočnú možnosť výberu nešli voliť vôbec. Ako hlavné príčiny zraniteľnosti mladých voči nenávistej rétorike radikálnych strán uvádzali nezájum o problémy mladých ľudí a absenciu kritického myslenia. Prijateľnosť radikálnych názorov zvyšuje aj legitimizovanie strany Naše Slovensko na národnej úrovni. Mladí ľudia vidia, že aj starší spájajú to, čo je zlé a nefunkčné, s tradičnými inštitúciami. Dávajú šancu hlasom, ktoré volajú po náprave – aj keď sú to hlasy extrémne. Atraktívne je pre

nich už to, že niekto sa od „skorumpovaného systému“ dištancuje a poukazuje na jeho neprijateľnosť.

Ďalšou často spomínanou témou bola **migrácia**. Pri téme utečencov a imigrantov si mladí ľudia uvedomujú, že rétorika vyvolávajúca v ľuďoch obavy a strach nahráva extrémistom. Respondenti prejavujú určitú snahu rozlišovať medzi islamským náboženstvom a fundamentalizmom, hoci zároveň priznávajú generalizáciu a stereotypizáciu moslimov vo svojom okolí. Migrácia však vzbudzuje oveľa menšie obavy, či dokonca opačné emócie, keď ide o Európanov žijúcich na Slovensku. V diskusii respondenti jednoznačne potvrdili, že opačná – a zväčša ekonomická – migrácia Slovákov do zahraničia je v ich bezprostrednom okolí oveľa častejším a viditeľnejším javom.

Dôležitou témou pre mladých ostáva **bývanie**. Šancu vlastného osamostatnenia a nezávislosti často u mladých podkopáva nemožnosť zabezpečiť si vlastné bývanie. Ako príčiny uvádzajú nedostupnosť hypoték pre mladých pre prísne podmienky bánk a obchádzanie pracovných zmlúv dohodami zo strany zamestnávateľov, či neschopnosť oficiálne zdokladovať všetky príjmy.

Pokiaľ ide o **dôveru k inštitúciám**, respondenti vyjadrovali aj k tomu, ako vnímajú fungovanie úradov. Z inštitúcií verejnej správy, s ktorými respondenti najčastejšie prichádzajú do kontaktu, boli uvádzané: úrad práce, kataster nehnuteľností, polícia. Aj v týchto prípadoch zazneli sťažnosti na nedodržiavanie podmienok či priame alebo nepriame pokusy o korupciu.

S privalom informácií z rôznych zdrojov a vnímanou nedôveryhodnosťou sociálnych sietí aj v skupine mladých ľudí začína prevažovať snaha získavať dôležité informácie buď formou osobných skúseností alebo od ľudí, ktorých osobne poznajú. Súčasne sa objavuje názor, že žiadnemu zdroju nemožno dôverovať bezhlavo, ale dôležité je zachovať si odstup a uplatňovať kritické myslenie. Pri zdrojoch informácií nie je dôležitá len aktuálnosť a odbornosť, ale aj možná predpojatosť, prípadne motivácia ich zverejnenia. Platí to aj pre zverejňované výskumy a prieskumy, pri ktorých sa ľudia pýtajú, kto je ich zadávateľom a čiže ekonomické či politické záujmy sú v hre.

Nedostatok kritického myslenia je pripisovaný únave, absencii snahy posilňovať túto zručnosť v školách a príliš skratkovitým reakciám ľudí. V lepšom prípade mladý človek vedome preberie vlastnú zodpovednosť za sformovanie vlastného kvalifikovaného názoru. Názory odborníkov sú preferované a rešpektované vtedy, keď sú k dispozícii, keď ide o zložitejšiu tému, alebo ak sa prejavuje rozpor medzi názorom odborníka a laika.

Ochota prevziať názory staršej generácie veľmi závisí od kontextu. Mladí ľudia uprednostňujú osobnú skúsenosť rovesníkov, ale sú situácie, keď sa opierajú o životné rady rodičov. Na druhej strane, v „moderných“ témach lepšia rozohľadnosť mladých spôsobuje aj opačné preberanie názorov – rodičmi od ich detí.

K politike si mladí ľudia chcú vypočuť viacero strán, ktoré však môžu byť napríklad „východná“ a „západná“. Informácie dostupné zo slovenských médií niektorí vnímajú ako menej kvalitne spracované či komerčne podfarbené, a zároveň menej dôveryhodné ako zo zahraničných zdrojov. Spôsob, akým sa pracuje s dátami a štatistikami, nevzbudzuje dôveru, že poskytujú presný obraz o realite. Pri hodnotení kvality a hodnovernosti informačného zdroja nemusia byť hodnotené ako smerodajné a spoľahlivé ani mimovládne organizácie. Množstvo a kvalita kritickej diskusie veľmi závisí od regiónu. V Bratislave sa diskutuje veľa, ale tam, kde sa darí extrémizmu, sa nediskutuje dostatočne.

Respondenti sa vyjadrovali k rozhodovaniu o **vlastnej realizácii na Slovensku vz. v zahraničí**. Pri tomto rozhodovaní sú mladí ľudia vedení kombináciou ekonomických faktorov a emocionálnych väzieb. Často majú pocit, že doma dokážu byť po ľudskej stránke spokojní a najšť naplnenie, ale ekonomické aspekty a nedostatočné možnosti pracovného či odborného uplatnenia ich vedú k tomu, aby si zvolili dočasný alebo trvalý pobyt v zahraničí. Častým vzorcom je odchod do zahraničia s cieľom finančne sa zabezpečiť a vytvoriť si úspory a vrátiť sa na Slovensko s lepšími možnosťami viesť život bez záťaže ekonomicky zaostávajúceho prostredia. V iných prípadoch človeka k odchodu do zahraničia vedie perspektíva lepšieho odborného uplatnenia. Dôvodom rozhodnutia žiť mimo Slovenska však môže byť aj nesúhlas s hodnotovým smerovaním krajiny.

Rozmer **zmysluplnosti vlastnej práce** mnoho (mladých) ľudí nevníma ako prioritný. Pre menšiu časť respondentov je však kľúčové urobiť vedomé rozhodnutie, ako nepodriaďiť svoj pracovný život materiálnym potrebám. Základný životný štandard môže a nemusí byť vnímaný ako nevyhnutný predpoklad pre pocit osobnej slobody. Inou prekážkou pre život s pocitom naplnenia môže byť solidarita a pomoc rodine, napríklad starostlivosť o rodičov. Ak človek potrebuje na zabezpečenie živobytia mať prácu, ktorá ho nebaví, snaží sa ponechať si kapacitu aj na inú prácu.

Časté **výhrady mladých ľudí voči zamestnávateľom** sú, že nedostatočne ohodnocujú prácu nadčas, že majú neprimerané či zbytočné kvalifikačné či skúsenostné nároky (napríklad na jazykové znalosti), ale aj to, že volia také formy pracovného vzťahu, ktoré mladému človeku neumožňujú zdokladovať príjem potrebný na schválenie hypotéky. V príjmoch si ľudia stále uvedomujú príliš veľký rozdiel medzi Slovenskom a zahraničím, najmä, keď aktuálny príjem výrazne kontrastuje s aktuálnymi potrebami, napríklad na vlastné bývanie. V otázke možného vlastného podnikania mladí ľudia zvažujú, v ktorej krajine a ako sa púšťať do rizika, ktoré so sebou podnikanie prináša. Príťažlivým aspektom podnikania je sloboda v práci na živnosť vrátane mobility a možnosti vlastného manažovania času.

Motivácia mladých ľudí angažovať sa do komunitného či verejného života – ako členovia neziskových organizácií alebo ako dobrovoľníci či environmentálni, kultúrni alebo občianski aktivisti – je rôznorodá.

Ako silný impulz pre angažovanie sa uvádzali respondenti osobnú negatívnu skúsenosť a pociťovanú nutnosť problém riešiť. V iných prípadoch to bola vonkajšia žiadosť blízkych osôb alebo samotná existencia spoločenstva ľudí. K zmenám, ktoré by mladí ľudia radi v budúcnosti na Slovensku presadili, patria: ľahší prístup k bývaniu, lepšie finančné ohodnotenie práce, vyššia kvalita verejného života, ale aj väčší dôraz na morálku, hodnoty a medziľudské vzťahy. K vnútorným motiváciami patrilo napríklad náboženské presvedčenie či pocit zmysluplnosti a vlastného naplnenia.

Aj v **dobrovoľníckej pomoci** bolo vidieť rôzne motivácie. Pre niekoho predstavuje dobrovoľníctvo možnosť uplatniť vlastnú kreativitu. Pre druhých je dôležité uplatnenie sa v hodnotovo blízkom spoločenstve. Pociť pomoci ľuďom, ktorí ju potrebujú, privádza mladých k dobrovoľníctvu aj opakovane, najmä, ak s tým nie sú spojené žiadne vlastné náklady.

Respondenti komentovali možnosti pre **verejné vyjadrenie názoru**. V dobe, keď je podľa mladých ľudí politika medzi nimi málo diskutovanou témou a keď nepomáhajú ani silnejšie protesty v uliciach, nevnímajú mladí ľudia verejné vyjadrovanie názoru ako účinný spôsob protestu. Učia sa žiť aj so skutočnosťou, že sloboda prejavu na internete má takisto svoje hranice. Podľa respondentov sú však názory ľudí v regiónoch potláčané viac než v Bratislave či v zahraničí.

V názoroch na neziskové organizácie respondenti viackrát zdôrazňovali ich slabú finančnú situáciu, odkázanosť na dobrovoľnícku prácu či dobré vzťahy so samosprávou, chýbajúce zdroje na udržiavanie a rozvoj a nutnosť fundraisingu.

Rezignácia na občiansky aktivizmus. Veľmi početné boli aj dôvody pre neochotu či rezignáciu občiansky sa aktivizovať. Častým dôvodom bol negatívny výsledok predchádzajúcej snahy. Medzi ďalšie dôvody patrilo zistenie, že zamýšľanú zmenu nie je možné dosiahnuť, strata nadšenia, alebo byrokratické prekážky. Niekedy mali pochybnosti o skutočných zámeroch občianskej iniciatívy či neziskovky alebo chýbala podpora okolia. Napokon to bola voľba menšieho zla či neochota ísť do rizika alebo rozhodnutie zotrvať v zóne komfortu.

Občianska spoločnosť na Slovensku
Krízy, križovatky, výzvy

Editori:

Grigorij Mesežnikov, Boris Strečanský

Autori kapitol:

Milan Andrejkovič, Martin Bútora, Zora Bútorová, Zuzana Fialová,
Peter Gušťačík, Grigorij Mesežnikov, Karolína Miková, Dušan Ondrušek,
Zora Pauliniová, Bohdan Smieška, Boris Strečanský, Mária Murray Svidroňová

Experti Delfskej skupiny:

Radovan Bránik, Martin Dubéci, Zuzana Kumanová, Daniel Milo,
Soňa Szomolányi, Ivan Štefunko

Jazyková korektúra a odborná spolupráca: Zora Bútorová

Typografická úprava: Ján Bartoš

Foto na obálke: theskaman306's/Shutterstock.com

Tlač: Zephiros, a.s.

© Inštitút pre verejné otázky

Bratislava 2017

ISBN: 978-80-89345-61-8

EAN: 9788089345618