

# *Problematika financovania mimovládnych organizácií pôsobiacich v oblasti tvorby verejných politík, sociálnych inovácií a kontroly moci.*

*Boris Strečanský, Centrum pre filantropiu n.o., október 2008*

## ÚVOD

Úspech každej krajiny závisí od schopnosti mobilizácie svojho potenciálu a schopnosti kriticky sa vyrovnat' so svojimi neúspechmi. Pre mladú krajinu ako Slovensko je budovanie štátu a hľadanie svojho miesta vo svete o to dôležitejšie, že nemá možnosť oprieť sa o štátne i demokratické tradície, na rozdiel od okolitých krajín.

Pre dobré a múdre rozhodnutia, ktoré táto krajina urobila a ešte bude musieť urobiť bude užitočné, ak to budú rozhodnutia zrelé, uvážené, zvažujúce argumenty pre a proti, a snažiace sa o neustále zlepšovanie. Jednou z ciest ako to zabezpečiť, je vytvárať priestor, aby neustále zaznieval hlas z boku, kritický, nezávislý, upozorňujúci, varujúci, navrhujúci i pýtajúci sa.

Mimovládne neziskové organizácie (MNO) pôsobiace vo sfére verejnej politiky, pôsobia popri médiách a intelektuáloch ako takýto hlas, ktorý pomáha v napredovaní tejto krajiny smerom k zrelej a modernej spoločnosti pôsobiacej v globálnom kontexte. Podľa mnohých aktérov z mimovládneho prostredia, zahraničných donorov i mezinárodných inštitúcií ako aj domáceho prostredia zaznievajú hlasy upozorňujúce na potrebu existencie tohto prostredia pre zdravý budúci vývoj Slovenska a kvalitu jeho budúcich verejných politík ako aj kvalitu jeho spravovania.

To, či takéto prostredie na Slovensku bude je aj praktickou otázkou dneška, pretože donedávna bolo financované v zásadnej miere zo zahraničia.. Nahradí tento nezávislý hlas akademická sféra či médiá? Bude mať kto nastavovať verejnej moci zrkadlo a bude mať verejná moc pocit, že sa na ňu niekto naozaj pozerá? Bez toho, aby sme dnes o tom hovorili a niečo urobili, hrozí, že vybudovaná pomaly dvadsaťročná skúsenosť nebude mať pokračovanie. Alebo je takýto pohľad neadekvátny? Akiste, nie je to len otázka financií, hoci ony sú tiež dôležité. Je to otázka aj argumentov, čo nám táto skúsenosť dala a ako nám môže byť užitočná v budúcnosti.

## NEZISKOVÝ SEKTOR

Na Slovensku podľa Štatistického úradu k r. 2002 existovalo vyše 30 tis. neziskových inštitúcií (občianskych združení, nadácií, cirkevných organizácií spoločenstiev vlastníkov bytov ale i súkromných príspevkových organizácií – napr. škôl, atd). Tento sektor predstavuje 1,7% HDP (peňažné príjmy dosiahli k r. 2002 18,1 mld Sk) vrátane hodnoty dobrovoľníckej práce a 1,1% celkovej zamestnanosti. (Radičová-Filadelfiová-Štěpánková-Petrášová, 2004).

Neziskový sektor plní v zásade dva druhy funkcií: **a) poskytovanie služieb** – vzdelávanie, sociálna oblasť, bývanie, zdravotníctvo– servisná a **b) expresívnu** – vyjadrovanie hodnôt, postojov, obhajobu práv, ale aj šport, kultúra a pod.(Salamon, 2004). Neziskové sektory vo svete majú rôzny pomer týchto funkcií, Slovensko je v medzinárodných komparáciách považované za krajinu, v ktorej je mierne dominantná expresívna funkcia.

## VYMEDZENIE ÚČELU A PRÍNOS ADVOKAČNÝCH, WATCHDOG A PUBLIC POLICY MIMOVLÁDNYCH ORGANIZÁCIÍ PRE SLOVENSKO

V rámci expresívnej funkcie v posledných 15 rokoch zohrávali významnú rolu pre rozvoj Slovenska aj tieto aktivity:

- ovplyvňovanie verejnej politiky, či už tvorbou koncepcií a politík, celkovou podporou pro-reformného smerovania (mobilizácia voličov v r. 2002, dôchodková reforma, zdravotnícka reforma, školská reforma) alebo ich kritikou
- sociálne inovácie (napr. hospice, komunitné nadácie, rómski asistenti, rodinné právo, domáce násilie, a pod.)
- nastavovanie zrkadiel vládnej moci (napr. boj o demokratický charakter štátu 1994-1998, poukazovanie na prešľapy vo financovaní politických strán, oponentúra krokov štátu či samospráv v oblasti životného prostredia – napr. Tatry, skládka v Pezinku a pod. )
- verejná kontrola moci a rozhodovania v zmysle upozorňovania na nesledovanie verejného záujmu (korupcia, konflikty záujmov, netransparentnosť) alebo
- obhajoba práv jednotlivcov či skupín (vlastnícke práva, vyvlastňovanie a pod.).

Markantným príkladom bola občianska kampaň OK 98, inými príkladmi sú personálne a ideové zázemie reforiem počas r. 1999 - 2006. V súhrne, prínos týchto organizácií a aktivít pre Slovensko by mohol byť definovaný nasledovne:

- **demokratizácia:** tlak na pokračujúcu demokratizáciu krajiny zvýšením participácie občanov na rozhodovaní (odporúčania Ecosoc, OECD, Svetovej banky). Obzvlášť dôležitá je táto funkcia v krajinách s nízkou mierou demokratickej kultúry a tradície.
- **spravovanie:** skvalitňovanie spravovania verejnej sféry
- **inovácia:** priestor pre tvorbu a testovanie pozitívnych sociálnych inovácií
- **reformná orientácia:** zvyšovanie konkurencieschopnosti Slovenska (analýzy, tvorba a kritika verejných politík napomáha ich neustálemu vylepšovaniu a lepšiemu rozhodovaniu)

## VYMEDZENIE CIEĽOVEJ SKUPINY

Aktéri spomínaných aktivít – mimovládne neziskové organizácie ako sú think-tanky, advokačné a „watchdog“ organizácie v environmentálnej, ľudsko-právnej, menšinovej či sociálnej oblasti, alebo iniciatívy vznikajúce ad-hoc podľa potreby (zákon o slobodnom prístupe k informáciám, Iniciatíva za dobrý zákon o odpadoch, či Občianska iniciatíva Proti skládke v Pezinku) predstavujú menšiu časť spomenutého neziskového sektora (odhadom cca 1%).

Na Slovensku existuje približne 10 think-tankov s rôznym ideovým a vecným zameraním,<sup>1</sup> 10 nezávislých grantových rozvojových nadácií podporujúcich širšie definované sociálne inovácie<sup>2</sup>, do 50 väčších MVO (s rozpočtom nad 3 mil. Sk/ročne) a možno 100 menších MVO, ktoré plnia advokačnú rolu a monitorujú činnosť verejných inštitúcií v oblasti, v ktorej pôsobia (životné prostredie, deti a mládež, rodina, občianske práva, menšinové práva, sociálna sféra, a pod.)

---

<sup>1</sup> IVO, MESA 10, INEKO, TIS, CPHR, CEP, Fórum inštitút, Konzervatívny inštitút MRŠ, Nadácia FA Hayeka, S.P.A.C.E., Výskumné centrum SFPA,

<sup>2</sup> Nadácia otvorenej spoločnosti, Nadácia Ekopolis, Nadácia SOCIA, Nadácia pre deti Slovenska, Nadácia pre podporu občianskych aktivít, Vzdelávacia nadácia Jána Husa, Nadácia pre súčasné umenie - SCCA, Karpatská nadácia, Nadácia Pontis, Nadácia Milana Šimečku, Družstvo Integra

Kvalifikovaným odhadom môžeme stanoviť, že táto podskupina MNO predstavuje cca 150-250 aktívnych organizácií pôsobiacich nielen, avšak predovšetkým v Bratislave, čiastočne v regiónoch s väčším výskytom v Banskej Bystrici, Prešove, Nitre, Žiline a Košiciach<sup>3</sup>, s ročnými rozpočtami od cca 0,5 do 15 mil. Sk. Veľmi hrubým odhadom môžeme stanoviť, že ročný objem financií pre tento podsúbor mimovládnych neziskových organizácií predstavuje **cca 200-300 mil. Sk**, z ktorých donedávna podstatná časť pochádzala zo zahraničia, zvyšok boli iné dary, príspevky z daňovej asigácie, Eurofondy a príjmy z vlastnej činnosti-samofinancovania.

## **ZDROJE FINANCOVANIA ADVOKAČNÝCH, WATCHDOG A PUBLIC POLICY AKTIVÍT**

Z extrapolácie z dostupných údajov (Marček, 2004, Mareková, 2004) vyplýva, že drvivá väčšina zdrojov pre tento typ aktivít pochádzala, i v menšej miere dodnes pochádza, zo zahraničia. Zahraničné zdroje boli predovšetkým americké súkromné nadácie typu Open Society Institute (priamo, alebo cez tu pôsobiacu Nadáciu otvorenej spoločnosti), Ford Foundation, C.S.Mott Foundation, German-Marshall Fund US, Rockefeller Brothers Fund či japonskú Sasakawa Peace Foundation, ale i americké verejné zdroje (USAID) priamo alebo sprostredkované cez domáce nadácie ako sú Nadácia Ekoplis, alebo Nadácia Pontis, v prípade európskych zdrojov Nadáciu pre podporu občianskych aktivít..

Z čiastkových údajov ohľadne celkového objemu zdrojov poskytnutých od r. 1990-2003 nadáciami GMF, Mott, OSI, Ford Foundation a Sasakawa, a programov USAID v oblasti demokracie táto čiastka predstavuje **cca 1,8 mld. Sk** (extrapolácia z Marček, 2004).

Zdroje EÚ určené pre rozvoj demokracie, občianskej spoločnosti národnostných menšín a pod. Predstavovali v období 1993-2003 sumu cca 440 mil. Sk. (Marček, 2004). V súčasnosti existujú dostupné zdroje pre podporu MNO z Nórskeho finančného mechanizmu v objeme 6 mil EUR a pripravované sú programy v rámci Švajčiarskeho finančného mechanizmu v podobnom rozsahu.

Z verejných rozpočtov boli na tieto účely poskytnuté prostriedky hlavne v kultúrnej oblasti (menšiny) a v oblasti zahraničnej pomoci. V niektorých prípadoch think-tanky vypracovávali analýzy a štúdie financované z verejných zdrojov. V úhrne, však väčšina týchto organizácií nebola financovaná zo slovenských verejných zdrojov.

V súčasnosti v tomto segmente podpory na Slovensku ešte aktívne pôsobia nadácie ako Trust for Civil Society for Central and Eastern Europe, Mott Foundation, German Marshall Fund a Open Society Institute Všetky operujú s radikálne zníženými rozpočtami a niektoré ohlasujú definitívny ukončenie pôsobenia..

V súčasnosti pôsobí na Slovensku aj program „Actions in Support of Civil Society in the New Member States“ pod zaužívanou skratkou „*Watchdog fund*“, ktorý vznikol aj vďaka iniciatíve Open Society Institute aj s podporou zo Slovenska (list Predsedu vlády M. Dzurindu do Európskej komisie, v ktorom vyjadril potrebu podpory takýchto aktivít). Pre Slovensko je určená časť (predpokladajme, že 10%) z **3 mil EUR** v závislosti od kvality projektov. Samotná existencia tohto fondu, ktorý je nastavený ako **dočasný** mechanizmus môže byť tiež argumentom, prečo by sa štát mal týmto problémom zaoberať.

---

<sup>3</sup> Napr. Karpatská nadácia so sídlom v Košiciach, Centrum pre podporu miestneho aktivizmu v Ponickéj Hute, Centrum komunitného organizovania v Nitre či A-projekt n.o. v Liptovskom Mikuláši, LZ Vlk v Tulčíku a pod.

Z uvedeného sa dá s rozumnou mierou pravdepodobnosti povedať, že zahraničné zdroje určené pre podporu aktivít v oblasti watchdog, advocacy, sociálnych inovácií a tvorby verejných politík predstavovali v období rokov **1990-2003 sumu cca 2,2-2,5 mld Sk**, čo v priemere na rok predstavuje čiastku okolo **190 mil. Sk**.

Tento „**obed zadarmo**“, ktorý naša spoločnosť po tieto roky požívala v podobe kvalitnejších reforiem či zodpovednejšej verejnej správy či existencie inovácií ako sú hospice či materské centrá **končí**. Je načase sa spýtať, či naša spoločnosť chce, aby takéto aktivity boli súčasťou Slovenska a jeho modernizácie, a ak áno, či je ochotná sa použiť na to verejné financie. Ak áno, tak na ako dlho a za akých podmienok? A tiež, či je želateľné, aby táto sféra aktivít bola, i keď dočasne, financovaná z verejných zdrojov. Inými slovami, či je rozumné, aby sa štát usiloval hľadať riešenie tohto problému spôsobom, ktorý bude zahrňovať verejné zdroje..

V budúcnosti môžeme predpokladať, že tieto aktivity i organizácie ich realizujúce ešte využijú zostatok zo spomenutých tradičných zahraničných zdrojov, ktorý však nebude odhadom predstavovať **viac ako 15-20 mil. Sk ročne** v období najbližších 3-5 rokov, s tým, že časť nákladov budú vykrývať z poskytovania služieb a samofinancovania a vyžívania existujúcich grantových schém v rámci komunitárnych programov.

Aby sa zabezpečilo zachovanie a rozvoj spomínaných aktivít, ročná potreba finančných zdrojov môže predstavovať čiastku **cca 120-170 mil. Sk**. Aké sú možnosti?

## **FINANCOVANIE ADVOCACY, WATCHDOG A PUBLIC POLICY AKTIVÍT FORMOU GRANTOV A DOTÁCIÍ Z DOMÁCICH VEREJNÝCH ZDROJOV**

Grantový spôsob financovania predstavuje pre túto skupinu aktivít doteraz najtypickejší spôsob financovania, ktorý využívali zahraničné nadácie a používa sa aj v okolitých krajinách z domácich verejných zdrojov (pozri predchádzajúcu kapitolu). Existuje však výrazný rozdiel medzi grantovou praxou súkromných nadácií a verejných fondov a to najmä vo flexibilita a zameraní. Súkromné nadácie dokázali poskytovať podporu tak, že umožnila organický rast aktivít, efektívne využívanie ľudského potenciálu a efektívnu meranú kvalitu výstupov a výsledkov spojených s rozvojom organizácií, ktorí ich realizovali. Veľký dôraz bol kladený na to, aby podporená organizácia mohla dlhodobo plánovať čo jej umožňovali minimálne trojročné projektové cykly a teda aj flexibilne riadiť a vyhľadávať kvalitné ľudské zdroje. Menší dôraz bol kladený na formálne náležitosti a väčší na zmysluplnosť vynakladania prostriedkov a ich dopad. Preto tento dokument uvažuje vo všetkých variantoch s rolou súkromných nadácií.

### **Súčasný stav**

V súčasnosti MNO vykonávajúce aktivity smerujúce ku kontrole moci alebo tvorbe či kritike verejných politík majú do istej miery objektívne i subjektívne obmedzený prístup k verejným zdrojom. Objektívne v tom zmysle, že sa samy vyčleňujú z okruhu možných žiadateľov s cieľom vyhnúť sa tak závislosti na verejných zdrojoch a posilniť svoju nezávislosť pri komentovaní diania v tejto oblasti. Subjektívne v tom zmysle, že programy a ich kritéria nie sú nastavované tak, aby tieto aktivity boli širšie podporované. Ak tak, len v prípade niektorých opatrení v rámci štrukturálnych zdrojov avšak v podobe, kde je už agenda určená a má väčšinou charakter vzdelávania, či výskumu, málokedy tvorbe inovácií či kritike. InéMNO, ktoré poskytujú služby, však prístup k verejným zdrojom má, hoci nie o moc väčší.

Dotácie pre MNO sa v štátnom rozpočte od r. 1996 vedú pod položkou č. 64201 „občianske združenia, nadácie a podobné organizácie“, (od r. 2004 je to položka č. 642001) Položka č. 64201 resp. č. 642001 nie je jedinou cez ktorú prúdia verejné prostriedky do MNO (v r. 2004 cca 1 mld. Sk). (Viac o súčasnej praxi v poskytovaní verejných zdrojoch zo štátneho rozpočtu pozri Kapitolu Financovanie MNO...).

### **Nevýhody doterajšej praxe poskytovania dotácií a grantov pre MNO vo všeobecnosti**

Napriek uvedenému dnes nie je zrejmé, koľko z uvedených súm ide v skutočnosti pre MNO, pretože jednotlivé rezorty používajú rôzne klasifikácie určenia týchto prostriedkov.

Tieto dotácie nepredstavujú v súčasnej podobe relevantný zdroj pre predmetnú skupinu organizácií a aktivít. To je spôsobené, jednak tým, že dotačné mechanizmy sú:

- a) **úzko viazané na vecné rezortné delenie** a napĺňanie štátnych politík, čím sa vopred určuje agenda na čo majú byť prostriedky použité
- b) **príliš krátky projektový cyklus**: všetky prostriedky musia byť použité v období 1 roka, čo je pre racionálne a efektívne využitie týchto prostriedkov kontraproduktívne
- c) **nízka flexibilita**. Projekty týchto organizácií reagujú na vzniknuté potreby a zároveň prichádzajú s inovatívnymi riešeniami, nie celkom odskúšanými. Tendencia verejných zdrojov je neexperimentovať a podporovať osvedčené postupy. Taktiež majú doplnkový charakter a pre organizácie, ktoré nie sú vedené ako „tradičné“ sú poskytované len na aktivity, čiže prijímatelia nemôžu svoje príjmy dlhodobjšie plánovať čím klesá ich schopnosť efektívne pôsobiť.
- d) **prílišná byrokracia**. Na použitie týchto prostriedkov sa často aplikujú neprimerané administratívne nároky, čo ústi do formalizmov vo vykazovaní výsledkov a netransparentnosti.
- e) **nedostatočná transparentnosť, hoci nastali v poslednej dobe zlepšenia**. Vo väčšina prípadov sa prostriedky prerozdeľujú dvoma spôsobmi: 1. na základe predložených projektov (35% z celkovej sumy) 2. vopred určeným „tradičným organizáciám“ (65%) ako napr. Dobrovoľná požiarna obrana, Konfederácia politických väzňov SR, Slovenský červený kríž a pod. (pozri Dluhá – Kouřil, 2002, Woleková, 1999)

K „nevýhodám“ organizácií pôsobiacich v oblasti občianskej advokácie, watchdog či verejnej politiky je, že nemajú svoj prirodzený „domov“ v niektorom z rezortov. Tým strácajú možnosť ovplyvňovať tok zdrojov pre svoju činnosť oproti iným organizáciám, ktoré spolu so svojimi rezortami „bojujú“ o podiel na spoločnom koláči.

Špecifickými nevýhodami podpory týchto aktivít v rámci súčasného systému poskytovania dotácií a grantov z verejných zdrojov je ich úzke rezortné viazanie, v rámci ktorých aktivity napr. think-tankov či watchdog organizácií nemajú miesto.

Ak hovoríme o verejných zdrojoch, treba spomenúť pre úplnosť aj **dotácie z rozpočtov obcí a VÚC**. Tie sa pre účely uvedené v tomto materiáli vyskytujú veľmi obmedzené, ba skôr výnimočne a nepredstavujú relevantný zdroj.

Ďalšou kategóriou vo verejnej podpore MNO sú **nenávratné príspevky zo štrukturálnych fondov**. MNO ako koneční prijímatelia sú zafinancovaní v niektorých opatreniach oblastí

poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka, priemysel a služby, zamestnanosť a sociálna inkúzia, základná infraštruktúra, ľudské zdroje. Vecne však aktivity watchdog a advocacy MVO do týchto schém nezapadajú. Čiastočne organizácie, pôsobiace v oblasti tvorby verejných politík, avšak tvorba alternatívnych politík, či kritické hodnotenie existujúcich nie je predmetom týchto programov.

## MOŽNÉ ZDROJE KRYTIA Z VEREJNÝCH ZDROJOV

V prípade, že by sa štát rozhodol podporiť uvedený typ činnosti MNO formou grantov a dotáciami, vyvstáva otázka, aké zdroje by teoreticky mohol použiť aby spomínaných **120-170 mil. Sk** našiel. Aké sú možnosti<sup>4</sup>?

- Jedno z možných riešení pre túto skupinu aktivít by mohlo byť vyčlenenie **časti výnosov z lotérií** (podobne ako je to v prípade športu) do rezortu, ktorý by mohol byť vecne príslušný (napr. rezort spravodlivosti, alebo Úrad podpredsedu vlády pre ľudské práva a menšiny). Výnosy z lotérií predstavujú cca 1 mld. Sk, požadovaný objem by predstavoval 10-15% z tohto koláča. V súčasnosti je však platný zákon o hazardných hrách, ktorý stanovuje, že výnosy z lotérií sú príjmami štátneho rozpočtu a o ich použití sa rozhoduje v rámci zákona o štátnom rozpočte.
- **výnosy z privatizácie** (v prípade ďalšej privatizácie štátnej účasti v niektorých podnikoch ako Slovak Telekom, SPP, SE a.s., Transpetrol, čo je v podmienkach daných súčasnou vládou veľmi málo pravdepodobné, by časť príjmu mohla tvoriť príjem pre takýto účel). Politickým argumentom v tejto súvislosti je to, že **občianska spoločnosť nebola odškodnená** za zločiny komunizmu a fašizmu na našom území na rozdiel od cirkví či jednotlivcov. Majetok nadácií, klubov, spolkov nebol vôbec reštituovaný, pretože sa už nenašli „dediči“. Prostriedky SZM či iných „socialistických organizácií“ prešli na Fond detí a mládeže a iné nástupnícke entity, prípadne sa „stratili“ v procese transformácie.
- **všeobecné zdroje štátneho rozpočtu**. Použitie takýchto zdrojov je vždy predmetom politického rokovania a záujmov jednotlivých rezortov a politických strán, ktoré ich ovládajú. Bez rezortu resp. politickej strany, ktorý resp. ktorá by si túto agendu zobrala do svojho „košičara“ je táto možnosť málo pravdepodobná.
- **neplánované príjmy štátneho rozpočtu t.j.** napr. nealokovaná daňová asignácia právnických a fyzických osôb – t.j. objem prostriedkov, ktoré oprávnené FO a PO nevyužívajú a s ktorými štátny rozpočet vo svojom odhade príjmov nepočíta. V tomto prípade je možným protiargumentom vôľa časti FO či PO podiel dane nealokovať (u iných je to nezáujem alebo neinformovanosť) a teda nutnosť štátu rešpektovať aj takéto rozhodnutie.
- **časť daňovej asignácie právnických osôb**. V súčasnosti sú náznaky, že hlavne daňová asignácia spôsobila účelové zakladanie neziskových organizácií. Výrazné to je najmä u väčších korporácií, kde predmetné 2% predstavujú rádovo desiatky miliónov Sk. Aj keď tieto prostriedky sú ďalej použité na verejnoprospešné účely, predsa len sa niekedy stiera rozdiel medzi verejnoprospešnosťou a public relations tej ktorej firmy. Možné riešenie by bolo, že právnické osoby by mohli 1% odvádzať tak ako je to

---

<sup>4</sup> Pozri Prílohu č. 1

bežné a 1% by odvádzali ale v prospech vopred určeným právnickým osobám – nadáciam, ktoré, aby sa kvalifikovali ako príjemcovia, museli by spĺňať náročné vecné (program podpory think-tankov, program podpory watchdog MVO a pod.) a technické kritériá (schopnosť administrácie, finančného reportingu a pod.) . A následne tieto nadácie by tieto prostriedky prerozdievali na granty.

## MECHANIZMUS PREROZDEĽOVANIA

Mechanizmus prerozdelenia verejných zdrojov (ak by boli vyčlenené pre tento účel) je samostatnou otázkou, pretože môže významne ovplyvniť konečný výsledok podpory, napr. tým, do akej miery umožní, aby prostriedky ním sprostredkované slúžili na želaný účel t.j. na nezávislú činnosť MNO.

Aj dnes existujú hlasy, ktoré do istej miery oprávnenne spochybňujú zmysel poskytovania verejných zdrojov pre tento typ MNO resp. pre takéto aktivity (advokačné, občianske iniciatívy, sociálne inovácie a pod.) argumentujúc, že si tak štát vytvára vlastnú skupinu MNO, ktoré strácajú deklarovanú nezávislosť. Vhodným nastavením prerozdelačovacieho mechanizmu (t.j. dlhodobejší projektový cyklus, využitie existujúcich grantových nadácií a ich štandardov práce) by sa toto riziko mohlo do značnej miery eliminovať, hoci úplne sa nedá neodstrániť. Významne by sa však dá tomuto riziku dalo predísť aj zapojením domácich grantových nadácií do procesu prerozdelačovania a budovania programoch na ich skúsenostiach.

Je viac než želateľné, aby verejné zdroje neboli trvalým podporovateľom týchto aktivít, ale aby sa postupne znižovala miera ich použitia a dopĺňali sa súkromnými zdrojmi. To sa však môže diať postupne. Preto aj táto esej uvažuje v prípade použitia verejných zdrojov v podobe priebežného financovania len dočasne, napr. na obdobie 10 rokov. Avšak, v prípade adekvátnej argumentácie (napr. reštitúcia) môže byť táto otázka irelevantná.

## ALTERNATÍVNE MODELY

### **Alternatíva I: Dočasný grantový mechanizmus prerozdelačovania prostriedkov formou outsourcingu administrácie**

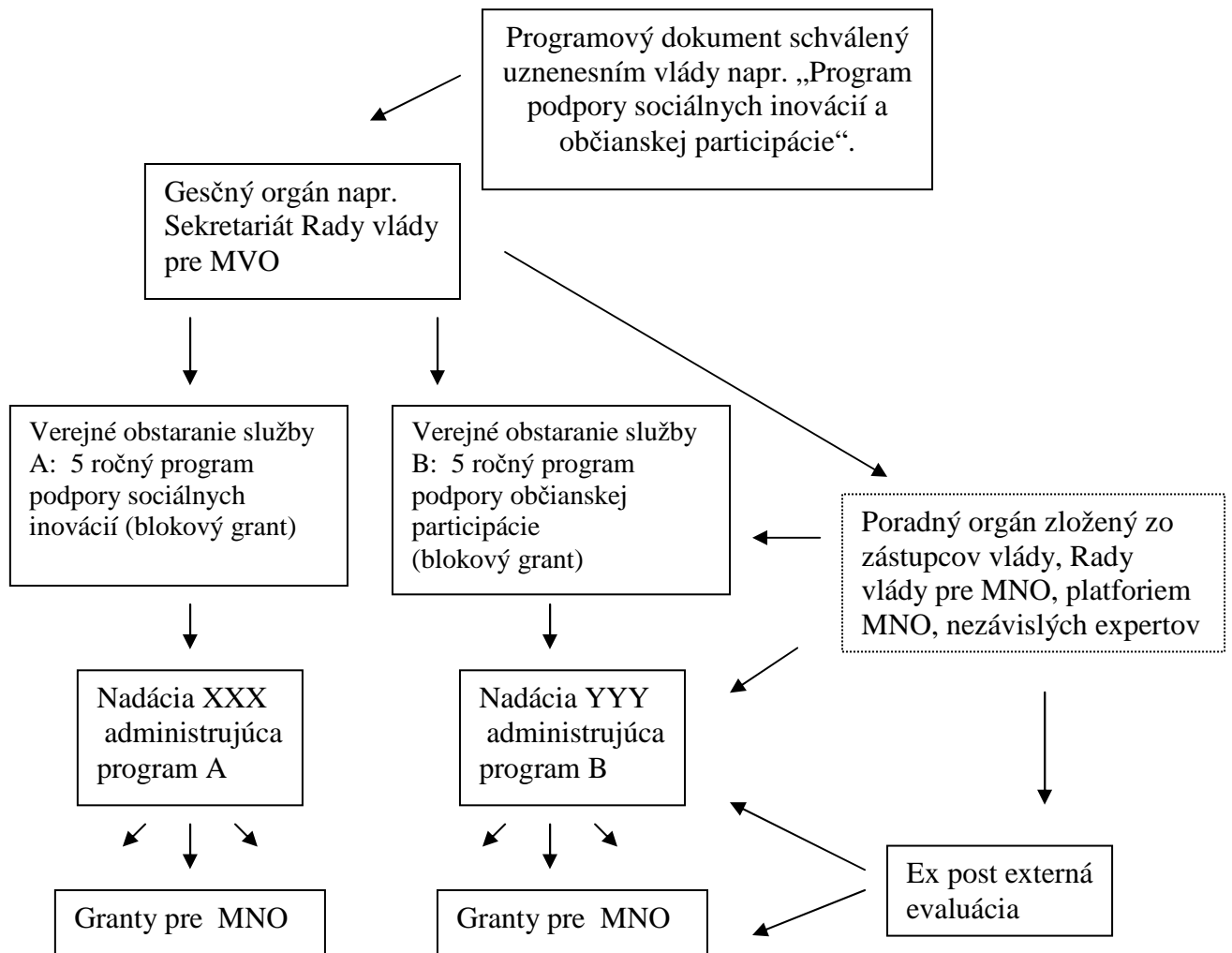
V rámci tejto **alternatívy**, by prostriedky (**cca 120 - 150 mil. Sk/ročne**) mohli byť poskytnuté v podobe **blokových grantov** v procese **verejného obstarávania** niekoľkým (2-5, v závislosti od definovania programu) nadáciam, vybraným cez proces verejného obstarávania vo vzájomnej a otvorenej súťaži s určením zameraným podľa programových priorít.

Tieto nadácie by potom uvedené blokové granty administrovali pre podporu aktivít a organizácií vyššie uvedených, avšak napr. **s trojročným resp. päťročným projektovým** cyklom. Vecné určenie takýchto grantov by potom vychádzalo z **programového dokumentu** prijatého vládou, ktorý by stanovoval priority a ciele, ktoré by SR chcela dosiahnuť. Takýto dokument by mohol mať napr. podobu napr. päťročného (prípadne viacročného) *Programu podpory sociálnych inovácií a občianskej participácie* alebo *Program rozvoja občianskej spoločnosti* a musel by byť prijatý uznesením vlády SR.

Inšpiráciou k tomuto návrhu je spôsob realizácie oficiálnej rozvojovej pomoci Slovenska (ODA), ktorý sa realizuje podobným spôsobom. v prípade administrácie fondu Bratislava – Belehrad.

(pozri [www.slovakaid.sk](http://www.slovakaid.sk); Hospodárenie s finančnými prostriedkami a majetkom nadobudnutým z ODA pri realizácii národného programu ODA jednotlivými subjektmi sa vykonáva v súlade so zákonom NR SR č. 303/1995 Z.z. o rozpočtových pravidlách a podľa Smernice MZV pre poskytovanie oficiálnej rozvojovej pomoci.

Model schémy Grantového mechanizmu napr. s pracovným názvom **Programu podpory sociálnych inovácií a občianskej participácie** by mohol vyzerat' nasledovne:



Výhodou takéhoto riešenia je:

- **Rýchlosť.** Dá sa predpokladať, že príprava dokumentov, podkladov pre vyhlásenie verejnej súťaže ako aj právna analýza môže trvať max 1 rok a dá sa stihnúť do konca volebného obdobia
- **Verejná kontrola a zúčtovateľnosť.** Tieto prostriedky by podliehali kontrole NKÚ, ako aj zákonu o rozpočtových pravidlách.

Nevýhodou je

- **Riziko politických tlakov na rozhodovanie nadácií.** Hoci, ak by došlo k dohode na úrovni vlády, že rozhodovanie nadácií by bolo autonómne, dalo by sa toto riziko minimalizovať. Na druhej strane pri zmene politickej situácie by vláda mala páky (napr. poslanie kontroly, či sponchybnenie činnosti administrátora, aby proces podpory zablokovala)

- **Riziko byrokratickej náročnosti** – Zákon o rozpočtových pravidlách môže pôsobiť pre účely takéhoto programu regresívne.

V období r. 2005-2007 takéto riešenie využívalo Ministerstvo zahraničných vecí SR v súvislosti s ODA (Oficiálna rozvojová pomoc), ostatné rezorty využívajú „in house“ kapacity na túto administráciu a tento trend má tendenciu sa posilňovať. Dá sa predpokladať, že možnosť takéhoto outsourcingu skúseným nadáciám v administrácii by pre predmet podpory bola viac želateľná ako pokračovanie v tradičnom spôsobe udeľovania dotácií.

### **Alternatíva II: Permanentný grantový mechanizmus prerozdelenia formou kapitálového fondu**

Táto alternatíva vychádza z možnosti jednorazového príjmu vo výške cca 1 – 1,5 mld. Sk, ktorý by sa stal nadačným imanom tzv. **Národného občianskeho fondu** (niečo na spôsob National Endowment for Democracy či českého NIF-u) založeného vládou resp. parlamentom. Výnosy z tohto fondu by boli používané na podporu predmetných aktivít, pričom o ich prerozdelenie by sa mohla rovnako vyhlasovať verejná súťaž. Rozdiel oproti Alternatíve I. je hlavne v permanentnosti tohto mechanizmu.

Status takéhoto fondu, by v ideálnom prípade mal byť oddelený od štátu, t.j. mal by mať verejnoprávny charakter a spravovať by ho malo kuratórium zložené z osobností akademického, kultúrneho a intelektuálneho prostredia.

Nevýhodou takéhoto riešenia je vysoká jednorazová kapitálová náročnosť pripadajúca do úvahy v prípade napr. privatizácie štátnych podnikov. Rovnako možným rizikovým faktorom je aj kolísajúca ročná výnosnosť ovplyvňujúca objem disponibilných prostriedkov pre granty. Pri predpoklade 3-5% výnosnosti ročne, by tak na uvedené aktivity bolo vyčlenených od 40 do 75 mil. Sk ročne, čo je menej ako je optimálny odhad potreby. Výhodou naopak je stabilita financovania nezávislá od budúcich zdrojov štátneho rozpočtu. Variáciou tohto mechanizmu je aj *kapitalizácia nadácií*, bližšie popísaná v ako Alternatíva IV.

### **Alternatíva III: Dočasný grantový mechanizmus prerozdelenia formou „bežného“ fondu**

Táto alternatíva vychádza z možnosti pravidelného príjmu vo výške cca 120 – 150 mil. Sk ktorý by sa používal na poskytovanie grantov cez centralizovaný grantový mechanizmus – tzv. **Národný občiansky fond** so zdrojmi zo ŠR. Analogicky pôsobí v Maďarsku Národný občiansky fond s mechanizmom financovania (v prípade Maďarska je to matching k daňovej asignácii v pomere 1/1, t.j. koľko zdrojov asignujú **fyzické osoby**, toľko zdrojov vloží štát v danom roku do fondu, pričom štát garantuje isté minimum zdrojov. Čo sa týka objemu zdrojov v prípade aplikácie takéhoto princípu financovania by do prostredia advocacy-watchdog-public policy prúdilo **cca 300-400 mil. Sk** ročne čo viac než zodpovedá potrebnému objemu.). Inou možnosťou naplnenia je využitie neasignovanej časti dane od FO a/alebo PO.

Tento fond by realizoval grantovú činnosť a prerozdelenie by svoje príjmy pre MNO v podobe grantov. Status takéhoto fondu, by v ideálnom prípade mal byť podobne, ak v predchádzajúcej alternatíve oddelený od štátu, t.j. mal by mať verejnoprávny charakter a spravovať by ho malo kuratórium zložené z osobností akademického, kultúrneho a intelektuálneho prostredia.

Samotný administratívny výkon by sa dal podobne ako je uvedené vyššie outsourcovať iným subjektom. Nevýhodou ako v predchádzajúcich prípadoch by bola možnosť ingerencie štátu v budúcnosti.

#### **Alternatíva IV: Decentralizovaný permanentný mechanizmus: Kapitalizácia nadácií**

Táto alternatíva vychádza z možnosti jednorazového príjmu, akéhosi odškodnenia nadačného sektora, akejsi oneskorenej reštitúcie v objeme cca 1-1,5 mld. Sk. Finančné prostriedky by boli jednorazovo odštátnené a zverené do správy súkromných nadácií podporujúcich predmetný typ aktivít na základe transparentného výberového procesu. Postup by bol podobný ako v Českej republike, s tým rozdielom, že záber využitia finančných prostriedkov by bolo užší u nás ako v Českej republike. Niekoľko nadácií by spravovalo kapitál, výnosy z ktorého by každoročne používalo na granty na aktivity a/alebo organizáciám pôsobiacim v predmetnej oblasti.

Nevýhodou tohto riešenia je jeho jednodrazová náročnosť a politická zložitosť, pretože by bolo potrebné zdôvodnenie prečo iné oblasti neziskového sektora nemajú k týmto zdrojom prístup.

Výhodou by bolo jednoznačné oddelenie štátu od týchto prostriedkov a teda zvýšenie nezávislosti týchto prostriedkov a vyriešenie tohto problému raz a navždy.

#### **% ASIGNÁCIA DANE**

Daňová asignácia u fyzických osôb predstavuje podľa mnohých veľmi progresívny mechanizmus. Daňová asignácia u právnických osôb je predmetom pozastavenia sa vzhľadom k tomu, že neželaným efektom je účelový vznik organizácií v súvislosti s poukázaním podielu zaplatenej dane, vzhľadom k tomu že v prostredí veľkých korporácií sú tieto sumy rádovo vyššie ako u fyzických osôb, čo vytvára iné možnosti pre takýchto daňovníkov, ktoré nemusia byť v súlade s duchom (avšak nie v rozpore s dikciou zákona) tohto mechanizmu t.j. podpory verejnoprospešných účelov.

Predmetná oblasť aktivít, ktorá je v tomto dokumente pojednávaná, nachádza miesto aj v tomto mechanizme, možno aj úspešnejšie než niektoré iné aktivity. Na druhej strane to predstavuje pre tento typ organizácií len doplnkový zdroj, nie kľúčový zdroj. Dôvodov môže byť viacero (náročnosť či abstraktnosť tém, väčšia apelatívna charitatívnych aktivít, ale aj nižšia aktivita týchto organizácií v oslovovaní jednotlivcov. Dá sa predpokladať, že v budúcnosti bude spoločnosť citlivejšia aj k témam a aktivitám, ktoré sa dnes netešia širšej pozornosti, zmena v tejto oblasti je veľmi pozvoľná.

Daňová asignácia však popri svojej existencii, ktorú organizácia vykonávajúce advokačné či watchdog aktivity môžu využívať, môže predstavovať aj priestor pre hľadanie iných možných zdrojov krytia tu spomínaných potrieb, ako je uvedené vyššie, napr. **nevyužitá časť daňovej asignácie**. S touto sumou štát v rámci rozpočtovania nepočíta a spravidla ani PO (cca 5%) a ani FO (v tomto prípade cca 60%) túto možnosť nevyužije.

## INÉ MOŽNOSTI

Ako ďalšia možnosť sa črtá **dohoda so súkromným investorom** v súvislosti s privatizáciou štátnych podnikov v ktorej by ako súčasť podmienok vstupu súkromný investor založil Nadáciu, ktorú by kapitalizoval a tá by slúžila ako zdroj financovania týchto aktivít.

Ďalšou z možností je vytvorenie priestoru pre podporu neštátnych inštitúcií napr. v existujúcich Grantových schémach – napr. v oblasti výskumu. V tejto kategórii by sa mohli uplatniť napr. think-tanky. Problémom však ostáva tzv. „core-funding“, ktoré v porovnaní s ústavmi SAV či univerzitami tieto inštitúcie nemajú. Práve toto „core-funding“ je kľúčové aj pre úspešnosť neštátnych subjektov v uchádzaní sa o verejné zdroje z existujúcich schém, či už v rámci rezortov alebo štrukturálnych fondov.

Inou možnosťou je **charitatívna lotéria** ako mechanizmus tvorby zdrojov. Tento model predpokladá inú štruktúru odvodov z výťažkov z lotérie ako majú podnikateľské subjekty, čo umožní financovanie grantových programov. Model charitatívnej lotérie vychádza z Holandska, kde v spojení s atraktívnym TV formátom zapája do hry nové segmenty populácie a zároveň ich vzdeláva a informuje o použití týchto prostriedkov. Výnosy takejto lotérie sú po zdanení používané na podporu grantových programov Nadácií či iných neziskových organizácií, ktoré sa postupom času v spojení s úspechom hry stále rozširujú.

Predpokladom takejto lotérie je priaznivejšia štruktúra odvodov (4% štátu a 36% v podobe grantov neziskovým organizáciám) z výťažkov z lotérie štátu oproti klasickej štruktúre (40% odvod štátu z celkových príjmov), ktorú majú komerční prevádzkovatelia a držiteľia licencie. V opačnom prípade lotéria nezarobí dostatočné zdroje na grantovú činnosť. Výhodou tohto riešenia je menší dopad na štátny rozpočet, hoci isté riziko zníženia príjmov ŠR zo štátnej lotérie existuje. Napriek tomu zahraničné skúsenosti ukazujú, že po zavedení charitatívnej lotérie k zníženiu výnosov nemusí prísť. Spomedzi okolitých krajín sa o charitatívnej lotérii donedávna uvažovalo v Českej republike.

## Nutné opatrenia

Pri uvažovaní o krokoch smerujúcich k využívaniu verejných zdrojov na podporu operačných nákladov MNO je nevyhnutné aj vyjasnenie ekonomicko-štatistickej terminológie medzi rezortami. Vytvorenie jasných pravidiel vo vykazovaní verejnej podpory pre MNO rôznymi rezortami (MNO vs. neziskové inštitúcie slúžiace domácnostiam, príspevkové organizácie založené samosprávami a pod.) umožní väčšiu transparentnosť i lepšie podklady pre rozhodovanie o alokácii verejných zdrojov do tohto prostredia.

Vytvorenie registra MNO poberajúcích verejných zdrojov napomôže tiež smerom k väčšej transparentnosti ohľadne poberaateľov verejných zdrojov a bez nutnosti zat'azovať súkromné inštitúcie v prípadoch, že nemajú styk s verejnými financiami.