

Boris Strečanský

# „My a oni alebo spolu?“

**Vplyv mimovládnych neziskových organizácií na rozhodovacie procesy vo visegrádskejších krajinách – Slovensko**





Publikácia bola pripravená v spolupráci s neziskovou organizáciou  
Centrum pre filantropiu n.o., [www.cpf.sk](http://www.cpf.sk)

Copyright © 2008  
The Sasakawa Peace Foundation  
The Sasakawa Central Europe Fund

Všetky práva vyhradené.

Správa vznikla vďaka finančnej podpore  
The Sasakawa Peace Foundation/ The Sasakawa Central Europe Fund  
The Nippon Foundation Building  
1-2-2 Akasaka, Minato-ku, Tokyo  
107-8523 Japan

## **Obsah**

<b>1. Úvod</b>	5
<b>2. Zistenia</b>	6
<b>3. Reflexie</b>	30
<b>4. Závery a odporúčania</b>	33
<b>5. Prílohy</b>	35

## 1. Úvod

Téme MNO sa v minulosti venovalo viacero štúdií a publikácií, mapujúc ich vývoj, roly či prínos. Do mozaiky už existujúceho poznania sa snaží prispieť aj táto štúdia. Pokúša sa reflektovať na vzťah štátu a MNO a rolu MNO v tomto vzťahu od r. 1989 z pohľadu aktérov – t. j. osobností z prostredia MNO.<sup>1</sup>

O svoje názory sa s nami podelilo 35 respondentov. Vyberali sme ich spomedzi osôb s profesijným a občianskym profilom umožňujúcim predostrieť osobný a zároveň skúsenosťami podložený úsudok, ktorý by odrážal čo najširšie spektrum názorov. Menný zoznam je uvedený v Prílohe A.

Naša vzorka je z kvantitatívneho hľadiska voči celkovému počtu vyše 30-tisíc organizácií, ktoré sú formálne registrované ako neziskové organizácie na Slovensku, zanedbateľná. Ak pripustíme, že na Slovensku je aktívnych približne 7000 MNO (ako indikátor môže slúžiť registrácia na 2 %), i z tohto pohľadu je naša vzorka veľmi malá. Respondenti sa však vo väčšine prípadov snažili reflektovať na situáciu v celom prostredí MNO, a preto sa ich výpoveď týka širšej skupiny MNO, nielen mikroprostredia ich organizácie. Ďalším podstatným faktorom je, že respondenti odrážajú najmä hlas aktívnych a angažovaných osôb a osobností, menej je tých, ktorých otázka MNO a ich budúcnosti veľmi nezaujímá. Uvedomujeme si obmedzenia vyplývajúce z toho, že ide o osobne zanagažovaných jednotlivcov, ale vedome sme uprednostnili dobrú znalosť problematiky danú ich praktickým pôsobením v oblasti našej témy pred snahou o maximálnu rôznorodosť vzorky. Aby však zaznel aj hlas menej angažovaných, zopár respondentov má povahu pozorovateľov scény MNO.

Text nemá snahu byť akademickou, objektivizujúcou štúdiou, ale inšpiráciou pre tých, ktorí sa zamýšľajú nad budúcnosťou vzťahu MNO a štátu a rolou MNO v spoločnosti. V zisteniach predstavujeme široké spektrum názorov, bez ambície zjednotiť ich či kvantifikovať. Chceme skôr poukázať na niektoré nuansy a rozdielnosti pohľadov na tú istú tému. Text pozostáva z dvoch častí, v prvej predstavujeme pohľady respondentov a v druhej sa snažíme tieto pohľady interpretovať a formulovať niektoré odporúčania a závery. V kurzíve sú uvedené citáty respondentov

---

1 Reflexiu vzťahu štátu a MNO z pohľadu politikov ponúka publikácia *Dovidieť za roh. 21 politikov o mimovládnych organizáciách*. Majchrák, J. – Marošiová, L. (eds.), Bratislava : IVO, 2003.

pri zachovaní anonymity. Text je súčasťou širšieho projektu, ktorý mapuje tému vzťahu štát – MNO okrem Slovenska aj v Maďarsku, Česku a Poľsku.

Rozhovory sme realizovali metódou pološtruktúrovaných rozhovorov, vychádzajúc zo spoločných otázok, ktoré sa použili vo všetkých štyroch krajinách. Minimálny počet respondentov bol stanovený na 30 a vzorka mala pokrývať tematicky a regionálne slovenské MNO. Rozhovory boli následne prepísané a kvalitatívne spracované, na čom sa podieľali Boris Strečanský, Marcel Zajac a Adriana Strečanská. Autorom textu je Boris Strečanský. Text bol odoslaný na pripomienkovanie respondentom, ktorí mali možnosť osobne alebo písomne sa k nemu vyjadriť. Za cenné pripomienky ku konceptu textu ďakujeme Dušanovi Ondrušekovi, Kálmánovi Petoczovi, Filipovi Vagačovi, Alenke Pánikovej a Lacovi Briestenskému.

Rozhovory realizovali Milica Danková, Lucia Gregorová, Boris Strečanský a Marcel Zajac. Prepisy zabezpečovala Barbora Paulenová. Poradenstvo v súvislosti so spracovaním rozhovorov poskytli Zuzana Fialová a Adriana Strečanská, za čo im touto cestou ďakujeme.

Kontakt: Centrum pre filantropiu, n. o., Kozia 11, Bratislava, [www.cpf.sk](http://www.cpf.sk), [cpf@changenet.sk](mailto:cpf@changenet.sk), tel.: 421-2-5464 4682.

## 2. Zistenia

### 2.1. Vnímanie MNO

„...ale stále sú ako UFO.“

*Mimovládna nezisková organizácia (MNO)* je bohatý a vnútorne diferencovaný pojem, čo niekedy prispieva k oprávnenému dojmu, že je nejasný. Táto nejasnosť odráža vnútornú mnohovýznamovosť pojmu, ale zároveň aj rýchlo sa meniaci kontext, ktorý znižuje jeho významy.<sup>2</sup>

Z odpovedí sa javia dva pohľady na MNO. Jeden je angažovanejší a zdôrazňuje

---

2 V zahraničnej spisbe, ktorá je často uvádzaná aj u nás, existuje viacero definícií toho, čo znamená MNO. Spomeňme aspoň definíciu 5 znakov MNO sociológa Lestera M. Salamona: majú formálnu štruktúru, súkromný (neštátny) charakter, nemajú za cieľ vytvárať zisk, ktorý by si ich majitelia či zakladatelia delili, sú nezávislé a samosprávne, sú dobrovoľné a významnú časť tvorí dobrovoľná práca. Salamon, L.: *Global Civil Society. An Overview*. The John Hopkins Comparative NonProfit Sector Project, 2003.

hodnotový charakter MNO (ľudia, hodnoty, dobro), druhý, širší a neutrálnejší, zdôrazňuje inštrumentálny charakter MNO (inštitucionálny rámec aktivít, formálno-právne znaky a pod.).

Spomedzi množstva znakov a charakteristík MNO sa v angažovanejšom pohľade javia ako najvýznamnejšie nasledovné tri:

**1. Ľudský a občiansky rozmer.** MNO zakladajú ľudia, občania. Sú prejavom **súkromnej** iniciatívy a majú povahu súkromného sektora. Sú za nimi ľudia, ktorí nemusia, ale chcú. Uprostred zájmu je človek, príbeh človeka, vôľa, motivácia. Ľudia, „*ktorí rozmyšľajú inak*“, ktorí veľa dobrovoľne pracujú. Ľudia, ktorí dosahujú ciele, pri ktorých nemyslia na seba, ale predstavujú aj skupinu ľudí riešiacich nejaký svoj problém. Nemusí byť podstatné, či sú len iniciatívou, alebo majú už charakter registrovanej organizácie.

**2. Hodnotový rozmer.** MNO ako priestor, kde sa ľudia združujú s cieľom realizácie predstáv o verejnom dobre, kde nachádzajú ideály a hodnoty ako empatia, solidarita, entuziazmus, altruizmus, humanizmus, vzťah k prírode, inakosť či vzájomnosť a sú vedení poslaním meniť veci k lepšiemu.

*„Možnosť konať dobro (...), ale robiť to v normálnom spoločenskom kontexte a s vedomím, že sa to aj normálne prijíma, že je to spôsob sebvýjadrenia človeka (...) a zároveň určité prospešné konanie, aj keď to spoločnosť dosiaľ nemusí vždy vnímať pozitívne.“*

Ľudia z MNO aj sami seba vnímajú ako iných od ostatných, hoci hodnoty samy o sebe nie sú zárukou efektívnosti a môžu byť rôzne – navzájom sa vylučujúce alebo aj čisto negatívne:

*„Stretávam sa skoro len s pozitívnymi ľuďmi, chodia sem ľudia nezasiahnúť dobou.“*

*„Väčší alebo menší spolok idealistov.“*

*„...patrí k nim (MNO) aj zopár nekompetentných a nelegitímnych.“*

**3. Vymedzenie voči štátu a trhu.** MNO majú stabilizačnú funkciu v zmysle mechanizmu zabezpečujúceho rovnováhu ekonomického a politického systému. **Mimovládnosť** implicitne obsahuje aj **mimotrhovosť**, teda vymedzenie sa nielen voči štátu, ale aj voči trhu, čiže *neziskovosť*. Hranice medzi trhom, štátom a mimovládnu sférou nie sú jasné, prelinajú sa:

*„Pojem MNO vznikol v 50. rokoch v podobe NGO a zdôrazňovaná bola mimo-*

*vládnosť. To bolo posilnené aj po páde komunizmu, lebo do r. 1989 tu bolo všetko vládne. K zdôrazňovaniu neziskovosti v kontexte NGO došlo až neskôr, pretože sa ukazovala aj ekonomická rola MNO. Vývojom u nás sme dospeli tiež k tomu, že MNO sú dnes asi vnímané viac ako súkromná iniciatíva občanov než typ organizácie verejného sektora. Bije sa to s európskym poňatím MNO ako organizácie verejného sektora. Delenie na sektory pomáhalo istý čas – dnes sa hranice medzi sektormi často prelínajú. V našom kontexte má význam, že občania sa sami združili, že nie sú vládni – a v niektorých aspektoch sú dokonca často blízki biznisu, hoci v misii sú napr. blízko štátu.“*

Vzťahy medzi MNO a ostatnými sektormi závisia do veľkej miery od daného kontextu. Napríklad mimovládnosť „v zmysle opozície voči štátu nie je apriórna“. Vymedzenie voči štátu a trhu znamená tiež možnosť vykrývania nedostatkov štátu a trhu – tzv. bielych miest. Mimovládnosť však v sebe nesie aj možnosť negatívneho vnímania:

*„Pri rokovaní to v ľuďoch vyvolalo pocit, že ide o niečo protivládne (...) alebo protištátne.“*

V jasnom vymedzení sa voči štátu a trhu mnohí akcentujú aj „ideologickú a materiálnu nezávislosť od štátu a biznisu“ a slobodu:

*„...okrem toho stojí na dobrovoľnosti alebo slobode. (...) Ten pocit je výhodou. Oveľa ľahším spôsobom ako kdekoľvek inde sa tu uplatňujú nápad, tvorivosť, presvedčenie.“*

Ďalšími kategóriami spojenými s vnímaním MNO sú **organizovanosť, neziskovosť a dobrovoľnosť**. Neziskovosť je často nesprávne vnímaná ako nemožnosť narábať so ziskom, hoci v skutočnosti MNO môžu zisk dosiahnuť, ale nemôžu ho ľubovoľne použiť. Správanie sa MNO v tejto veci je pre mnohých spôsobom, ako rozlišovať medzi **zdravým a nezdravým pôsobením MNO**.

*„Pre mňa je zdravá MNO tá, ktorá je naozaj schopná nájsť balans medzi tým, koľko organizácia spotrebuje a koľko je schopná venovať na vec, ktorú považuje za dôležitú. Nehovorím iba o peniazoch, ale aj o energii, o čomkoľvek.“*

MNO by však nemali byť idealizované či romantizované. MNO môžu byť všeliaké, nielen altruistické či solidarizujúce, a nie každá aktivita občanov je prospešná pre občiansku spoločnosť. Aj to je súčasť pestrosti.

Názor naznačujúci inštrumentálnosť pojmu MNO nezdôrazňuje funkcie či hodnoty, ale rámec: „MNO nemajú veľa spoločného, v podstate iba formu, ktorú stanovuje zákon, inak sú veľmi rôznorodé.“ MNO poskytujú aktivitám občanov inštitucionálny rámec, a to je veľmi dôležité.

## 2.2. Vývoj MNO na Slovensku od r. 1989

**Na otázku vývoja MNO** po r. 1989 respondenti reflektovali viacerými navzájom prepojenými kategóriami, ktoré mali svoje vlastné tempo a rytmus zmien. Pre niektorých boli dôležitejšie míľniky v oblasti vnútornej politiky, pre iných v oblasti financovania, často však boli navzájom prepojené.

- 1. vnútorná politika** (politická rola MNO: účasť MNO v zápase o zachovanie liberálno-demokratických pravidiel a demokracie, v zápasoch o smerovanie Slovenska – 1989, 1992, kampaň S.O.S. tretí sektor – 1996, mobilizačná kampaň OK '98 – 1998)
- 2. právne, fiskálne a inštitucionálne podmienky** pôsobenia MNO (zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov, ustanovenia umožňujúce účasť občanov v rozhodovaní o otázkach životného prostredia, tzv. Mečiarov zákon o nadáciách, 2. zákon o nadáciách, pristúpenie SR k Aarhuskému dohovoru, zákon o prístupe k informáciám, 2-% legislatíva, snahy o zrušenie 2 %, fungovanie združení – návrh zákona o spolkoch, snahy o obmedzenie prístupu k informáciám a k účasti na rozhodovaní)
- 3. sebauvedomovanie MNO** (rozmach počtu MNO, sebauvedomovanie identity MNO, vznik infraštruktúry, grémia tretieho sektora, regionálnych grémií, Servisného centra pre tretí sektor, kampane, strety so štátom, objavovanie partnerských vzťahov so štátom a samosprávou, útlm fungovania grémia tretieho sektora, generačná obmena)
- 4. financovanie** (príchod amerických súkromných nadácií, zahraničné verejné zdroje – EÚ, USAID, rozvoj domácich zdrojov v podobe 2 %, zbierok a firemnej filantropie, odchod zahraničných donorov, problémy s eurofondmi)

K periodizácii vývoja MNO podľa výpovedí respondentov pozri Prílohu B.



## 2.3. Otázka strategického prínosu MNO pre spoločnosť

Ako je vnímaný strategický prínos MNO pre spoločnosť po r. 1989? Respondenti ho vnímajú na úrovni zmenených politík, zákonov či prijatých rozhodnutí, ktoré mali celospoločenský dopad. Niektoré prínosy majú podľa nich charakter zmien spoločenského vedomia (napr. rozvoj dobrovoľníctva, darcovstvo), scitlivenia spoločnosti na niektoré témy alebo podobu zvýšenia participácie občanov na rozhodovaní a prehľbovaní demokratického spravovania vecí verejných.<sup>3</sup>

Konsenzus v otázke prínosov je v prípade dvoch aktivít, v ktorých MNO zohrali rolu a ktoré sa následne ukázali byť veľmi dôležité pre život celej spoločnosti:

**Mobilizačná kampaň OK,98** pred parlamentnými voľbami r. 1998. MNO ňou prispeli k zmene politickej orientácie Slovenskej republiky z autoritárskej na demokratickú a k zmene zahraničnopolitickej orientácie SR smerom k EÚ a NATO. Verejnosť začala výraznejšie vnímať MNO ako osobitý prvok v spoločnosti a ich advokačnú rolu. Podľa ďalšieho pohľadu však táto kampaň zdeformovala vzťahy medzi MNO navzájom, ako aj medzi MNO a politikmi – dozvuky tohto procesu sú viditeľné dodnes. Vtedajšia opozícia začala brať ako samozrejmosť, že MNO sú na jej strane, čo malo negatívne dopady na vzťah vláda – MNO počas jej následného vládnutia. Iný pohľad pripomína, že časť MNO očakávala priaznivejšie podmienky zo strany vlády ako odmenu za to, že prispeli k víťazstvu spojenej koalície voči mečiarizmu, čo sa dá považovať tiež za neprimerané, lebo MNO sa tým ukracovali o svoju nezávislosť.

**Zákon o prístupe k informáciám** r. 2000. Táto legislatívna norma ide nad rámec základných princípov demokracie, ale i nad rámec podobnej legislatívy v porovnaní s legislatívou EÚ, výrazne prispieva k účasti verejnosti na správe vecí verejných aj v medzivolebnom období. MNO definovali obsah zákona, vypracovali paragrafové znenie, našli obsahu návrhu zákona primeranú legislatívnu cestu. Vytvorili vo verejnom priestore verejnú diskusiu a tlak občanov, ktorý pôsobil na zákonodarcov, poskytli odbornú a lobingovú podporu poslancom v procese prijímania zákona. Po prijatí zákona MNO poskytovali vzdelávaciu a litigačnú podporu inštitúciám, ktorých sa zákon týka, a monitorovali jeho dodržiavanie.

---

3 Otázke strategického prínosu MNO pre spoločnosť v období transformácie sa venovalo viacero autorov – napr. Bútora, M.: *Pôsobenie think-tankov v slovenskej zahraničnej politike: genéza, výsledky, problémy* (Vystúpenie na konferencii Think-tanky a ich politický a ekonomický vplyv, Praha, Americké informačné centrum Veľvyslanectva USA, september 2005), Salner, A. (2006), *Costs and Benefits of NGOs in Slovakia: Selected Cases*, Slovak Governance Institute, alebo Krastev, I.: „Post Communist Think Tanks: Making and Faking Influence“ (2000) in Stone, D. (ed.): *Banking on Knowledge*. Routledge, a mnoho ďalších.

Jednoznačne pozitívne sú vnímané aj prínosy v oblasti zmien **spoločenského vedomia** – postupné zvykanie si na zbierky (napr. Hodina deťom, eRko) či podnecovanie participácie na miestnej alebo celoštátnej úrovni, vnášanie nových tém do verejnej diskusie (domáce násilie, ochrana životného prostredia), rozvoj dobrovoľníckeho étosu a spoločenskej akceptácie dobrovoľnej angažovanosti, poskytovanie rozvojovej pomoci v zahraničí či osobná seberealizácia.

Strategickým rozhodnutím do istej miery ovplyvneným MNO bolo aj referendum o vstupe do EÚ, ktoré prešlo tesnou väčšinou. MNO však pôsobili aj v prospech, aj proti vstupu do EÚ.

Za prínosy MNO respondenti považujú:

- Vytvorenie odborného zázemia na reformy, ktoré sa začali po r. 1998 (decentralizácia, reforma verejnej správy, reforma súdnictva, sociálna reforma).
- Tvorbu, pripomienkovanie a modernizáciu verejných politík, napr. decentralizácia, reforma verejnej správy, Konceptcia zahraničnej politiky SR, Národná stratégia trvalo udržateľného rozvoja. Účasť aktérov z MNO na týchto procesoch bola spôsobená do istej miery aj tým, že „vďaka“ vnútropolitckej situácii (mečiarizmus) boli výrazné reformné osobnosti z prostredia vedy, školstva či verejnej správy vytláčané do prostredia MNO, kde existoval slobodný priestor na seberealizáciu a prípravu koncepcií. Štát po zmene politických pomerov tieto koncepcie do istej miery akceptoval a následne aj realizoval.
- Iniciovanie právnych noriem pre MNO. Mechanizmus daňovej asignácie 2 % z dane pomohol okrem iného aj pri nahrádzaní rozvojovej pomoci zo zahraničia pre inštitúcie pôsobiace v oblasti verejnoprospešnosti (MNO, školy, samosprávy) a prispieva k občianskej uvedomelosti občanov i firiem. Tento mechanizmus je zároveň aj predmetom kritiky z prostredia MNO. „*Išlo o dôležité, ale nepodarené rozhodnutie,*“ čím sa upozorňuje na fakt, že mechanizmus asignácie 2 % nie je imúnny voči zneužívaniu.
- Ovplyvňovanie zákonov smerom k väčšej spravodlivosti, citlivosti k menším a v prospech marginalizovaných tém.
- Strategickú litigáciu, ktorá vedie k súdnym precedensom v otázkach ako vlastňovanie, ochrana obetí a marginalizovaných komunít, prístup k spravodlivosti, obrana práv občana voči prešlapom štátu. Na popud MNO dochádzalo napr. aj k transformáciám vo výkone verejnej správy v podobe zmien v súdnom manažmente, ktoré umožnili väčšiu transparentnosť a spravodlivosť pri výbere sudcov.
- Doručovanie sociálnych služieb na troskách starého a ešte len formujúceho sa nového sociálneho systému.

- Zmierňovanie konfliktov napr. vo vzťahu Rómov a nerómov. V rómskej oblasti boli dosiahnuté zmeny vo vzdelávaní, vytvorení pozície rómskeho asistenta učiteľa či rómskeho asistenta v zdraví alebo v zavádzaní nultých ročníkov pre rómske deti.

*„Vďaka aktivitám MNO sú niektoré konflikty, napr. rómsko-slovenský, mäkšie. Nielen interetnické, ale aj sociálne konflikty.“*

### 2.3.1. Nástroje sociálnej zmeny

Paleta nástrojov, ktoré využívajú MNO pri dosahovaní zmien, je pestrá. Za jeden z najvýznamnejších nástrojov sa dá považovať **verejná diskusia**. Aj tá má svoje varianty i spôsoby rozprúdenia. Niektoré nástroje, ktoré MNO využívajú (a často slúžia na rozprúdenie verejnej diskusie), sú:

- mobilizácia verejnosti (kampane, protesty, priame akcie vzdelávania verejnosti o rozsahu problémov),
- vstupovanie do médií, medializácia,
- rokovanie, odborné analýzy, koncepcie, dialóg, argumentácia,
- participácia na rozhodovacích procesoch (napr. členstvá v komisiách),
- lobing,
- konkrétne akcie (napr. vytvorenie prírodnej rezervácie, zriadenie hospicu, vyhlásenie zbierky a pod.).

Popri nástrojoch hrá svoju rolu aj **prostredie**, v ktorom sa MNO pohybujú. V rámci neho sú dôležité **osobnosti**, ktoré pôsobia napriek nepriaznivým vonkajším okolnostiam v role tzv. malých veličín<sup>4</sup> a dosahujú veľké výsledky. Faktorom je aj **unikátna situácia** (napr. politické pomery počas r. 1994 – 1998 alebo situácia v r. 1989). V neposlednom rade MNO využívajú dostupné mechanizmy, ktoré otvárajú priestor na participáciu, ako napr. legislatívne pravidlá vlády či inštitút tzv. hromadnej pripomienky k návrhom predkladaným jednotlivými ministerstvami či vládou.

Na samosprávnej úrovni respondenti uvádzali aj tieto nástroje:

- nové všeobecnozákonné nariadenia (VZN) na rozvoj MNO,
- zmluvy o spolupráci medzi MNO a samosprávami,
- občianske rady na úrovni samospráv,
- VZN o verejných zhromaždeniach.

---

4 Viac k teórii mikrotrendov a sile malých veličín pozri in. Penn, M.: *Microtrends: The Small Forces Behind Tomorrow's Big Changes*.

### 2.3.2. Verejnosť a MNO

Respondenti nevnímali väčší škandál, ktorý ovplyvnil vnímanie MNO verejnosťou, azda len fakt politickej aktivizácie MNO, ktorý je dodnes rôzne vnímaný politikmi, verejnosťou i MNO.

*„Áno, došlo k tomu, že MNO začali byť vnímané polarizovane v tom zmysle, že boli označované ako programoví podporovatelia vlády, ktorá vznikla roku 1998, a ako nepriatelia starého vládneho zoskupenia. Do istej miery to bolo pravdivé, aj keď postupne sa ukázalo, že MNO dokážu mať kritický postoj aj voči novej vláde. Mnoho MNO bolo ochotných pomerne dlho tolerovať novej vláde najrozličnejšie úniky v zmysle filozofie menšieho zla. Potom začali byť vnímané ako spojenci tejto prozápadnej vlády.“*

MNO sa podarilo získať väčší rešpekt v komunikácii so štátom, keď bola vyššia ich **rozpoznateľnosť** vo verejnosti.

V niektorých prípadoch sa MNO podarilo otvoriť verejnú diskusiu k témam, ktoré by inak neboli také pertraktované.

*„Aj v čase kalamity v Tatrách zasiahli mimovládky, myslím si, že to naštartovalo iný pohľad verejnosti na ochranu prírody.“*

Pri viacerých aktivitách a prínosoch nie je zrejmé, že sa na nich podieľali či iniciovali ich MNO.

*„Verejnosť, ak hovoríme o laickej verejnosti, si možno ani nie je schopná povedať, že toto ‚vybavil‘ tretí sektor. Zmerať sa to však dá na tom, že niektoré veci začal občan vnímať inak. Čiže nepovažovala by som až za také dôležité vedieť, že proces prijatia dvestojedenástky (infozákon) viedla organizácia Občan a demokracia, ale že dnes máte právo prísť a niečo sa spýtať a máte právo na odpoveď.“*

*„Nie je pre nich dôležité, či o tom verejnosť vie, alebo nevie. Samozrejme, keď vie, je to dobré, ale keď nie, ide sa aj bez toho.“*

Viacero respondentov spomenulo **stereotypy**, do ktorých sa dostali MNO.

*„Bohužiaľ, v poslednom čase sa veľa hovorilo o peniazoch (nadačný zákon, 2 %, dane) a verejnosť vnímala všetko dianie okolo MNO cez financie. Vznikol stere-*

*otyp, že im ide len o peniaze. Rovnako negatívne verejnosť vnímala tlak MNO na štát, aby zabezpečil financovanie pre MNO.“*

Objavilo sa aj niekoľko poznámok na frustráciu z prostredia, ktoré nie je prajné MNO:

*„...ale stále sú (MNO) ako UFO.“*

*„Môj pocit je, že pre verejnosť sú mimovládky a ,mimovládky'. Že sú tí, ktorí robia charitu, robia s deťmi a pomáhajú chorým. To sú tie dobré mimovládky. A potom sú zase mimovládky, čo blokujú výstavbu diaľnic a chcú to štátu predražiť a neviem čo ešte, kde mám pocit, že to vnímanie je skôr negatívne. To, že v Žiari nad Hronom zastavili výstavbu rýchlostnej cesty, nie je problém združenia, ktoré upozornilo, že bol porušený zákon, ale tých, čo porušili zákon. A verejná mienka znie, že združenie blokuje výstavbu nejakej cesty. Mám pocit, že tu je problém, že prehrávame v komunikácii.“*

### 2.3.3. Verejné konzultácie

Legislatíva SR (zákon o EIA, účasť občanov v množstve konaní úradov, legislatívne pravidlá vlády SR, inštitút hromadnej pripomienky) vyžaduje, resp. umožňuje verejné konzultácie. Existuje už pestrá prax v konzultovaní s verejnosťou. Medzi aktérmi z MNO pretrváva silný pocit nedostatočne proaktívneho postoja štátu v získavaní pohľadov a názorov na zamýšľané aktivity.

Verejné konzultácie, napriek zložitostiam či neochote štátu častejšie ich využívať i frustrácii zo strany MNO, ktoré sa ich dožadujú, sú priestorom, ktorý by podľa respondentov mohol byť lepšie využitý a úžitok z neho by mala celá spoločnosť. Konzultovanie je nástrojom, ktorý sa úspešne praktizuje aj v západnej Európe, kde, ako uvádza jeden z respondentov, intenzívne konzultácie po čase unavia rôzne strany natoľko, že sú náchylné prijať rozhodnutie, ktoré by predtým neboli ochotné prijať. Verejné konzultácie obrusujú hrany a prispievajú k porozumeniu odlišností i k hľadaniu zhody – za predpokladu, že sú praktizované bez postranných úmyslov.

Respondenti uvádzajú celú škálu skúseností, ktoré zaznamenávajú v súvislosti s verejnými konzultáciami pred strategickým rozhodovaním štátu. Od zotrúvaní na prežitých prístupoch úradnickej práce cez odmietanie konzultácií, pretože spomaľujú rozhodovací proces v konzultatívnej fáze, až po prípady manipulácie či formálnosť procesu.

*„Nevolajú nás. Robia konzultácie ohľadne zákonov o ochrane prírody, zavolali turistov a jaskyniarov, ale ochranárov prírody nie. A konzultácia bola.“*

*„Verejné konzultácie sú formálne. Je to divadlo. Patrí to k dobrým mravom, ale nemá to efekt. V eurofondoch vládol roku 2003 chaos, neplatili žiadne pravidlá, hralo sa na partnerstvá, nebol jasný postup, MNO nemali takmer vôbec šancu ovplyvniť výsledok. V rokoch 2005/2006 MNO vyhlásili bojkot procesu pripomienkovania, kým ich vláda nebude brať ako ozajstných partnerov do diskusie, a paradoxne práve bojkot verejných konzultácií sa stal najsilnejšou zbraňou MNO.“*

Prečo je to tak? Verejná správa sa tomuto nástroju učí. Okrem nevedomosti sa pod túto situáciu podpisuje aj osobný postoj úradníkov.

*„Čím menej problémov, tým lepšie – to je postoj úradníkov.“*

V niektorých prípadoch boli MNO prizvané k rozhodovaniu, napr. pri tvorbe infozákona alebo zákone o odpadoch.

V množstve iných prípadov sa účasti verejnosti pri rozhodovaní verejná správa bráni. Niekedy dokonca ten istý úrad sa správa k tej istej skupine ľudí dvoma rozdielnymi spôsobmi – k niečomu ich prizve rád, k niečomu ich nepustí.

Existuje aj veľa príkladov dobrej praxe konzultovania – napr. zákon o lobingu, Národná stratégia trvalo udržateľného rozvoja, Energetická politika SR, Stratégia rozvojovej pomoci SR, zapracovanie požiadavky bezbariérovosti pre zdravotne postihnutých a iné, kde MNO pociťovali otvorenosť v komunikácii a ich pripomienky boli korektne spracované.

Na úrovni samosprávy je to iné. Jednak je veľký počet samospráv, a teda vo vzájomných vzťahoch je väčšie množstvo interakcií, na druhej strane problémy, ktoré rieši samospráva, sú veľmi blízke záujmom občanov. Tí sa pri ich presadzovaní spájajú do aktívnych skupín a aj pre samosprávu je jednoduchšie, keď sa o zmenách v komunite dohodne s jej obyvateľmi.

Za posledné obdobie, najmä počas roka 2007, boli obmedzené viaceré mechanizmy na participáciu občanov. Napríklad zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (tzv. EIA), zákon o ochrane prírody a krajiny, návrh zákona o spolkoch, navrhované zmeny v zákone o prístupe k informáciám –všetky obsahujú zmeny zužujúce priestor na participáciu i konzultácie s občanmi.

## 2.4. Vzťah štátu a MNO

Charakteristika vzťahu štátu a MNO je v konkrétnych pohľadoch respondentov veľmi rôznorodá. Kvalita vzťahu sa pohybuje približne na škále od ignorácie po partnerstvo. Na túto tému existujú diametrálne odlišné pohľady.

Aj na to, ako by tento vzťah mal vyzeráť, sú rôzne názory. Odlišnosti odrážajú rôzne skúsenosti a východiskové pozície respondentov.

Prítomná je nespokojnosť, že vzťah medzi štátom a MNO nie je uspokojivý, nie je taký, aký by mohol byť, a že na oboch stranách vládne nedôvera.

### Modely vzťahov MNO – štát

- **Ignorancia.** Každý si žije pre seba, nestará sa o druhého a robí si svoje.
- **Závislosť.** Vzťah medzi MNO a štátom sa posilňuje predovšetkým cez finančnú závislosť MNO od štátu – najmä v oblasti služieb, fondov EÚ, a to i napriek neochote štátu i rôznych politických garnitúr veľkorysejšie podporovať MNO.
- **Negácia, asymetria, animozita.** Vzťah nie je partnerský, je asymetrický, plný nedorozumení až nepriateľský.

*„Prvé, čo mi napadá, je Dávid a Goliáš. (...) Myslím, že súčasná moc berie mimovládky ako nepríjemné bzučanie muchy, ako riešiť nejaký problém. (...) Je to skôr nepríjemnosť, ktorú treba opatrne a obozretne ošetrovať, aby sa nám náhodou nestalo, že s tým budeme mať nejaký problém.“*

*„Ťažko ten vzťah nejako paušalizovať, ale mám pocit, že to závisí od prípadu k prípadu. Všeobecne si myslím, že keď sa povie nezisková organizácia v občianskom zmysle, naladenie úradníka bude negatívne.“*

Negatívne cítia svoje postavenie vo vzťahu k štátu aj niektoré organizácie, ktoré poskytujú služby.

*„Z pozície priemerného bežného úradníka nejakej regionálnej miestnej štátnej správy existuje voči tretiemu sektoru nedôvera a štátna správa, a dokonca aj verejná správa, je presvedčená, že sami by to urobili lepšie. Stačí im dať ľudí*

*a peniaze, ktoré my (MNO) máme. Pokiaľ sa to netýka kontrolných aktivít, ale najmä tých servisných, nevidia v nich zmysel, prínos, inovatívnosť.“*

*„MNO nech sú vždy k dispozícii a riešia najmä najťažšie prípady.“*

Druhým problémom je trend, ktorý sa objavil posledný rok, keď štát, ktorý v predchádzajúcom období poveril výkonom niektorých služieb MNO, im dnes toto poverenie odoberá (napr. spravovanie štipendií cez SAIA).

- **Vyrovnanosť a rešpekt.** Vzťah štátu k MNO je vyrovnaný, MNO majú svoje miesto, ich tvár už nie je natoľko politická, ako bola v 90. rokoch, a nie sú príliš prepojené na štát ani finančne, lebo štát nemá záujem výraznejšie ich finančne podporovať. Situácia sa v poslednom čase trochu mení.

*„Myslím si, že na začiatku tohto volebného obdobia bol vzťah minimálne na úrovni vzájomného rešpektu. (...) Za posledný rok (2007) sa to trošičku skomplikovalo, ale nemyslím si, že je možné dostať to na úroveň nejakej úplnej ignorancie, takže teraz to asi bude mať už len také vlny, ktorá garnitúra si koľko dovolí.“*

- **Ambivalentnosť.** Vzťah je prirodzene ambivalentný a mení sa. Je prirodzenou rolou MNO vyplňať „diery“ trhu či neefektivity štátu a rovnako prirodzenou rolou je aj kritizovať, nastavovať zrkadlo moci či burcovať verejnú mienku.

Vzťah štátu a MNO bol od r. 1989 determinovaný viacerými faktormi, pričom jedným z nich bola **domáca politika**. V porovnaní s krajinami V4 sa dá položiť otázka, či je to len slovenský fenomén, alebo je to podobné aj v iných krajinách nášho regiónu. A tiež, do akej miery je polarizácia slovenskej politiky od 90. rokov bariérou brániacou v modernizácii Slovenska a faktorom ovplyvňujúcim aj povahu vzťahu medzi štátom a MNO.

*„V porovnaní s višegrádskymi krajinami je na Slovensku vzhľadom na náš vnútropolitický vývoj a transformáciu a obdobie mečiarizmu, ktoré ostatné krajiny nemali, tradícia vstupovať do politického procesu z polohy MNO oveľa rozvinutejšia. Mimovládky s tým majú väčšiu skúsenosť a zároveň aj ambíciu nenechať veci len tak. Keď sa človek pozrie na obdobie bratov Kaczyńskich v Poľsku, občiansky hlas tam takmer nebolo počuť. V Maďarsku po škandáloch s klamstvom premiéra občianske organizácie nezohrali nijakú katalytickú úlohu, skôr iné zložky spoločnosti. V Čechách vývoj nebol dramatickejšie narušený, myslím si, že Václav Havel je človekom, ktorému boli hodnoty občianskej*



*spoločnosti mimoriadne blízke, a preto formoval diskurz inak, ako to bolo za Václava Klauza, ale ten už veľa zmeniť nemohol.“*

**Vzťah MNO so štátom ako s politickou mocou** je na Slovensku citlivou otázkou už kvôli charakteru vnútropolitického vývoja. Vnímanie MNO ako aktéra, ktorý môže ovplyvňovať a vstupovať do formovania verejnej mienky, je kontroverzné, pre časť verejnosti dokonca neprípustné. Na druhej strane panuje silné presvedčenie, že MNO sú legitímnymi aktérmi politiky, síce nie straníckej, ale predsa len politiky, čo vyplýva z ústavy (právo občanov podieľať sa priamo i nepriamo na správe vecí verejných). V dôsledku politickej garnitúry v r. 1994 – 1998, ktorá sa voči občianskej spoločnosti správala konfrontačne, sa časť MNO stala spojencom demokratických opozičných strán. Ako poznamenáva Dostál (2003)<sup>5</sup>, *„problematický aspekt tohto spojenectva spočíva v tom, že politická agenda nie je v činnosti inštitúcií občianskej spoločnosti prioritou a v konečnom dôsledku takéto spojenectvo môže viesť až k prepojeniu a závislosti občianskej spoločnosti od momentálne vládnucej politickej garnitúry“*.

Jeden z respondentov dodáva:

*„Mám dojem, že po r. 1998, keď sa vymenila vládnuca elita, možno niektorí predstavitelia, aktéri očakávali priaznivejšie podmienky zo strany vlády, ako odmenu za to, že prispeli k víťazstvu spojenej koalície voči mečiarizmu. Keď to môžem hodnotiť, zdalo sa mi to neprimerané, pretože tým pádom sa ukracovali o nezávislosť.“*

Iný pozorovateľ však konštatuje, že išlo o novú kvalitu:

*„Situácia sa zmenila po r. 1998 – veci sa delili skôr v podobe platforiem, prvýkrát po dlhom čase dochádzalo aj k spolupráci s vládnymi štruktúrami a zároveň k zachovaniu kreatívnosti sektora ovplyvňovať a za tretie sa udržala schopnosť sektora byť kritikom a kontrolórom. To bola nová výzva, nový moment.“*

MNO vnímajú nedostatok akceptácie zo strany štátu. Tento fakt sa prejavuje **nezrastenou MNO s inštitúciami štátu** či samosprávou:

*„Potom si zopár ľudí niečo robí a snaží sa meniť spoločnosť, ale je mimo nej.“*

---

5 Pozri Dostál, O.: *Občianska spoločnosť*. In: Slovensko na ceste do neznáma. Gál, F. – Gonda, P. – Kollár, M. – Mesežnikov, G. – Timoracký, M. – Zajac, P. (eds.), IVO 2003.

Faktorom je tiež **chýbajúci konsenzus na úrovni elít:**

*„Na Slovensku sa nepodarilo dosiahnuť širší spoločenský konsenzus, a nielen politický o pravidlách hry, ale skutočný konsenzus o tom, že bez ohľadu na to, kto je hore, je to konsenzus na úrovni elít. Je to konsenzus, ktorý sa podarilo dosiahnuť aj v Rumunsku, kde napriek zložitej situácii v ekonomickej a sociálnej oblasti a veľkej korupcii boli elity schopné investovať veľké prostriedky do oblastí, kde vedeli, že Rumunsko to ako štát takým spôsobom potrebuje. A potom je tu aj určitá krátkosť času – vždy tu bol niekto mocnejší a naše elity majú arizátorské sklony. Jednoducho, musia príliš rýchlo nabráť. Nemajú to aristokratické správanie, správne prístupy, nemajú uvažovanie, že teraz investujem a o 30 rokov to možno niečo prinesie. Pretože na Slovensku to tak nikdy nebolo, ktokoľvek bol hore, hneď si bolo treba niečo odnieť. Z toho potom vyplýva do istej miery vulgárna, plytká až desivá materializácia tzv. kresťanskej krajiny.“*

**Pre štát je vzťah s MNO problémom aj kvôli otázke reprezentatívnosti.**

Existujú dve diametrálne odlišné predstavy o tom, či by MNO mali mať reprezentanta voči štátu, alebo nie. Jedna tvrdí, že občiansky sektor si nemá prečo vytvárať zastúpenie už zo svojej podstaty, je inherentne pluralitný. Aj keby sa MNO snažili, bolo by to zložité. Oproti tomu stojí názor zdôrazňujúci potrebu reprezentácie:

*„Je to škoda, pretože vtedy (1998) bola historická šanca vybojovať niečo, čo majú v normálnych krajinách, pozíciu, akú majú napríklad odbory. (...) Možno by sme dnes nemali niektoré problémy, keby tu bola jedna sebavedomá reprezentácia tretieho sektora, ktorá by sa nedala spochybníť lacným argumentom, že koho vy zastupujete.“*

Fakt, že neexistuje univerzálny reprezentant MNO, narúša bežnú predstavu vzťahu – výsledkom je, že sa tu nachádzajú desiatky rôznych vzťahov medzi MNO a štátom, ktoré nie sú hierarchicky usporiadané a dejú sa na rôznych úrovniach. Otázkou ostáva, či ide o anomáliu, alebo o štandardnú situáciu, ktorú treba akceptovať.

**Vzťah MNO so samosprávou**

Vzťahy so samosprávou sú náchylné na väčšiu nestabilitu, pretože pri volebnom cykle dochádza k rozsiahlejším výmenám pracovníkov samospráv. Naopak, vzťahy so štátom, ak už sú vybudované, sú trvácnejšie, pretože fluktuácia štátnych úradníkov je menšia. Podobne ako v prípade štátu platí, že aj tu sa nachádza široké spektrum vzťahov, od pozitívnych po negatívne.

## 2.5. Rola MNO od r. 1989 dodnes

Z hľadiska **roly MNO vo vzťahu k štátu** sa z doterajšieho vývoja dajú v odpovediach vysledovať tri základné prístupy:

1. **„Biele miesto“** – komplementarita tretieho sektora voči štátu a trhu. MNO majú zmysel všade, kam štát či trh nechcú alebo nemôžu ísť, alebo nemajú záujem, pretože „sa to nezaplatí“ alebo verejný záujem je menšinový. Sem môžeme zaradiť napr. tieto podroly:
  - **Inovačná rola.** Experimentovanie, pilotné riešenia. Na Slovensku pôsobili malé výskumné pracoviská, prítomní boli aktéri otvárajúci diskusiu, vytvárali sa expertízy, indikovali sa problémy, navrhovali inovácie. Malo by to tak byť aj naďalej.
  - **Hodnotová rola.** Vnášanie hodnôt do spoločnosti.
  - **Socializačná rola.** Zbieranie skúseností do verejného života, politická socializácia, cirkulácia ľudských zdrojov, zdroj občianskej motivácie, zvyšovanie participatívnosti.
2. **„Zrkadlo a zosilňovač“** – hlavnou rolou MNO bolo nastavovať zrkadlo moci, kritizovať a poskytovať oponentúru verejnej moci i trhu, dávať spätnú väzbu a byť zosilňovačom hlasu, ktorý verejná moc nepočula: hlasu slabších, marginalizovaných, hlasu menšinových zájmov a pod. Niekedy bolo potrebné ísť do konfliktu. Konflikt však so sebou priniesol aj negatívnu stránku – energia sa míňala na konflikt, a mohla sa využiť lepšie. Týmto spôsobom pomáhali MNO napĺňať funkciu štátu byť dobrým štátom voči občanom. To platí aj o inštitúciách na lokálnej a regionálnej úrovni.

*„Moja skúsenosť ‚štvorročného úradníka‘ hovorí, že lepšie je vyhľadávať spätnú väzbu, ako sa potom dostať do konfrontácie.“*

3. **„Spolupráca“** – hlavnou rolou MNO bolo usilovať sa o partnerstvo, o spoluprácu vo vzájomnom prospechu pre spoločnosť. MNO sa venovali svojim poslaniam a štát i samospráva boli často radi, že majú partnera, s ktorým majú zhodný záujem na zvyšovaní kvality života a demokracie. MNO vytvárali priestor, kde občania pomáhali sami sebe i spoločnosti. Keď tento potenciál nebol využitý, plytvalo sa energiou. Príkladov pozitívnej spolupráce je veľa, len sa o nich nehovorí a vnímajú sa za samozrejmé. Do tejto kategórie rolí zapadá aj **servisná rola**. Popri iných štátnych či verejných inštitúciách aj MNO doručovali a doručujú služby, ale s tým rozdielom, že ide o služby s vášňou a imaginatívnosťou.

Uvedené roly sa doteraz navzájom **prelínali**, čo spôsobuje problémy s vnímaním MNO zo strany verejnej správy i politikov. V budúcnosti sa dá očakávať vývoj od neporozumenia a konfrontácie (vzájomnej nedôvery a nepoznania MNO) k zrelšiemu vzťahu (vzájomnej dôvere a spoznaniu významu MNO pre spoločnosť) i v zdanlivo nekompatibilných roliach (kritika, spolupráca). Navyše, v liberálnodemokratickom štáte, hovorí jeden z respondentov, je nutné akceptovať istú **neuchopiteľnosť** MNO.

## 2.6. Budúce roly MNO, výzvy a bariéry pri ich napĺňaní

### Ideálne a reálne roly MNO do budúcnosti

Želaním respondentov do budúcnosti je, aby pokračovala rola MNO ako strážcov otvorenosti procesov a poskytovateľov spätnej väzby voči štátu, aby sa viac ako doteraz rozvíjala inováčno-pilotná rola a aby sa výraznejšie rozvinula spolupráca so štátom i samosprávou.

Podľa jedného pohľadu je kritické nastavenie MNO voči štátu (tzv. rola zrkadla) nielen rolou kontextuálnou, resp. „vynútenou“, ale aj ontickou – „bytostnou“ pre MNO (moc má tendenciu deformovať jej nositeľov, a preto bude vždy potrebovať mechanizmy, ktoré jej budú nastavovať zrkadlá či dopĺňať to, čo štát i trh nemôžu postihnúť a zabezpečiť; popri médiách sú to aj MNO).

Podľa ďalšieho pohľadu by samospráva a štát mali v ideálnom svete robiť všetko tak, aby MNO nemuseli strážiť otvorenosť a transparentnosť. V ideálnej budúcnosti by sa mala uskutočňovať **partnerská spolupráca** – MNO by mali byť vnímané nie ako nepriateľ, ale ako partner, konštruktívny oponent či kritický priateľ. MNO by mali aj naďalej pôsobiť v role „zrkadla“ a štát by im mal na to prispievať, pretože by vedel, že kritika je preň užitočná a potrebná. Štát by si mal „pestovať“ MNO aj v ich advokačnej role. Napríklad Európska komisia podporuje prostredníctvom grantov projekty, ktoré sú jej kritikou (v environmentálnej oblasti), čiže sama financuje svoju kritiku. Tzv. „európsky ideál“ konzultatívneho procesu a participácie považujú mnohí respondenti za želateľný. MNO by mohli byť nositeľmi zmien v službách a pôsobiť ako integrujúci element, zúčastňovať sa na procesoch rozhodovania, spolupracovať so štátom na riešení problémov, mobilizovať občanov. Niektorí jedným dychom s vyššie uvedeným považujú za zásadné, aby si MNO bez ohľadu na typ špecifickej roly ponechali **nezávislosť** – finančnú i politickú, aby mohli spolurozhodovať, realizovať, hodnotiť, kontrolovať, ale bez užšieho finančného previazania so štátom. Otázkou ostáva, či to je vôbec možné, resp. za akých podmienok sa to dá dosiahnuť.

Ideálnou rolou MNO je podľa viacerých rozvíjať na Slovensku tradíciu demokratizácie, pôsobiť smerom k prepájaniu s inými sektormi i so svetom mimo hraníc Slovenska a rozvíjať povedomie európskej i globálnej spoluzodpovednosti.

Rola inovátorsko-experimentátorská je viacerými považovaná za ideálnu i reálnu, **v realite je však nedostatočne uplatňovaná a má omnoho väčší potenciál.**

Za reálnu rolu MNO mnohí považujú to, že MNO otvárajú nové témy, ktoré pri-náša život. Dôvodom je, že sú vo väčšom kontakte s ľuďmi, na rozdiel od úradníkov, ktorí majú tendenciu byť uzavretí.

### **Vonkajšie bariéry**

**Domáca politika** pokračuje v stigmatizácii vzťahu štátu a MNO. Politická garnitúra po r. 2006 má tendencie k centralizácii, znižovaniu miery participatívnej demokracie, forsírovaniu násilného patriotizmu. Vláda i niektoré samosprávy majú pocit, že nepotrebujú partnerov z MNO, a ak, tak „svojich“. To ovplyvňuje aj celkové vyznenie roly MNO. Istou stabilitou v tejto turbulencii je geopolitická ukotvenosť Slovenska v EÚ a transatlantických štruktúrach. Na druhej strane tento fakt napomáha falošnému uspokojeniu sa so súčasným stavom. Klientelizmus je naďalej neduhom spoločnosti, preto rola MNO ako strážcov otvorenosti a transparentnosti štátu ostáva stále aktuálna a živá.

Rovnako významnou bariérou je nedostatočné a nestabilné finančné prostredie a **nedostatok nezávislých zdrojov**, a tým pádom tendencia k narastajúcej finančnej závislosti MNO od verejných zdrojov. Podľa jedného názoru by sa v prostredí MNO malo pohybovať ročne cca 100 mil. „*nezávislých korún*“, realita je však výrazne odlišná. Na Slovensku sa nevytvoril priestor na existenciu nezávislých finančných mechanizmov v podobe nadácií s vlastným imaním či programov financovaných z verejných zdrojov (na čo existujú spomedzi MNO diametrálne odlišné názory), ktoré by podporovali MNO inštitucionálnou podporou a rozvojom kapacít.

*„Korporácie deformujú tretí sektor v súlade so svojimi cieľmi, neexistuje nezištná korporátna aktivita, firmy podporujú veci, ktoré musia vychádzať v prvom rade z PR cieľov firmy, až na druhom mieste sú ciele a potreby komunity.“*

Otázkou ostáva, čo všetko predstavuje pojem „nezávislé financovanie“. Z odpovedí respondentov by sa dalo usudzovať, že si predstavujú taký typ podpory,

ktorá je poskytovaná preto, lebo darca si myslí, že MNO robí dobrú prácu, a nechá ju, aby sama rozhodla o použití získanej podpory. Tento prístup je v úplnom protiklade s tzv. projektovou podporou, ktorá sa „odtrhla z reťaze“ a kladie na prijímateľov množstvo rigidných podmienok, ktorých spĺňanie začína byť hlavnou úlohou prijímateľov podpory, a na pôvodný zámer činnosti neostáva čas. Ale ani poskytovanie zdrojov z domácich nadácií nie je bez problémov:

*„Málokteré nadácie, ktoré poskytujú financie pre MNO, majú vypracovaný spätný systém merania toho, ako boli peniaze vynaložené zo strategického hľadiska, ako boli naplnené potreby, názory komunity. Nedostatkami nadácií sú stereotypy, nepružnosť, presadzovanie si vlastných cieľov. Slovensko nemá vlastné neziskové programy, tie existujúce sú predĺženou rukou zahraničných donorov – a zahraničné zdroje pristupujú k našim podmienkam necitlivo.“*

Paradoxne, nielen dostatok, ale aj nedostatok zdrojov vytvára závislosti, čo neprispieva k zdravému vývoju MNO. Nastavenie fungovania eurofondov je pretrvávajúcim problémom a prístup k týmto zdrojom pre menšie a stredné MNO je pre byrokratickú náročnosť získavania i čerpania fondov výrazne obmedzený. Existuje opatrný optimizmus, že po istom čase sa znormализuje aj situácia ohľadne financovania.

*„Treba komplexne vyriešiť financovanie tretieho sektora vrátane financovania športu, kultúry, životného prostredia, sociálnych vecí, cirkvi... Aj tretí sektor sa bude musieť pripraviť na to, že každý segment sa bude venovať svojim záujmom. Spolupatričnosť týchto sfér by však mala existovať. Až sa tento proces odohrá a štát, biznis aj MNO budú na rovnakom kvalitatívnom základe, dôjde k partnerskému definovaniu rolí MNO v štáte. To je vývoj na najbližších 20 rokov.“*

## **Obmedzená sociálna a inštitucionálna skúsenosť s MNO**

- **Nezrelosť, nedovyvinutosť sektorov.** Štátny aj biznis sektor sú nezrelé na partnerstvo, podobne aj MNO. Dozrievanie si vyžaduje čas.  
*„Verím v evolúciu, že postupným pôsobením, hoci v menších rozsahoch, sa potvrdzuje nielen sebaurčenie, ale aj spoločenské určenie toho, kto tu načo je.“*
- **Závislosť od výkonnej moci a štátu**  
*„U nás je výkonná moc, a všetko ostatné závisí od nej. Druhou vecou je étos spoločnosti. Ten sa nevytvorí za 10 rokov, ale za 50, 60 alebo 100 rokov. Je ilúziou očakávať, že u nás to za 10 rokov môže fungovať omnoho lepšie, ako to funguje. Myslím si, že napriek tomu, akú silu má štát a výkonná moc a ako pomerne zle je nastavený politický systém, to, čo dosiahli MNO za tých 15 rokov,*

je veľmi záslužné a oceneniteľné. Práve preto sa musí tlačiť na štát, aby sa tieto základné parametre do budúcnosti nejakým spôsobom zmenili. Štát sa sám od seba svojich výsad nevzdá, to je jasné.“

- **Nevedomosť**

„Z vonkajších prekážok vnímam ako najväčšiu bariéru nevedomosť. Stále sa stretávam s tým, že niektoré prejavy neziskových organizácií sú vnímané ako akési pokračovanie spoločenských organizácií z čias pred revolúciou. Tým sa ich rola v občianskej spoločnosti degraduje na akési záujmové skupinky.“

### **Kultúrne a historické faktory**

- Historické hendikepy, konzervativizmus, predsudky, vyššie spomínaná nedostatočná zrastenosť občianskeho prostredia so štátom, slabšia spolková tradícia, nedostatok prirodzených autorít.

„Okrem iného je to aj anachronický konzervativizmus, stále ešte prevažujúci v značnej časti slovenskej spoločnosti, ktorá má predsudky voči tomuto typu aktivít. Možno je za tým aj oveľa menšia tradícia spolkovej činnosti v porovnaní napr. s Čechami alebo Rakúskom, či Nemeckom.<sup>6</sup> To sú možno až také historické hendikepy (...) Bolestne pociťujem najmä rozdiel oproti českej spoločnosti. U nás akoby neexistovali všeobecne akceptované prirodzené autority, s vý-

---

6 Iný respondent uvádza príklad nedovyvinutosti spolkových tradícií na Slovensku v porovnaní s V4.: „Nič z toho, čo svedčilo v prospech určitého typu demokratickej modernizácie na Slovensku, neexistovalo v takej miere ako v susedných krajinách alebo to existovalo oveľa menej rozvinuté. Na Slovensku nebola domáca buržoázia, nebola tu ani vlastná aristokracia, ktorá sa v určitej fáze historického vývoja tiež postavila na stranu pokroku. Hoci ani Česi po začlenení do habsburskej ríše nemali vlastný štát, vďaka úspešnej českej národnej politickej emancipácii sa im podarilo veľmi veľa. Čo všetko v Čechách existovalo už v 60. rokoch 19. storočia: nadobudli možnosť organizovať sa zdola, mohli uplatniť aktivity slobodných občanov v obciach, veľkou oporou bola samospráva, záchranná sila českého meštianstva, v samosprávach sa presadzovali stúpenci českého národného hnutia. Keď došlo k Rakúsko-uhorskému vyrovnaniu, Česi prehrali, ale Čechy sa mimoriadne aktivizovali v spolkových aktivitách. Vznikli hasiči, sokoly, ochotnícke spolky, takmer každé mesto strednej veľkosti malo svoje spoločenské strediská a meštiansku, občiansku a remeselnícku besedu. To všetko v Čechách existovalo v druhej polovici 19. storočia. R. 1863 existovalo 45 úradne povolených českých novín a časopisov, r. 1879, v čase, keď na Slovensku pôsobila maďarizácia, ich bolo už 122 a r. 1895 ich bolo už 395, z nich 122 politických!!! V tom čase Česi budovali aj vlastné školstvo, základné, stredné aj vysoké. Podľa sčítania ľudu v roku 1900 mali Česi najnižší počet analfabetov z národností celého Predlitavska. Druhým podstatným momentom je, že občianska spoločnosť sa rozvíjala aj na Slovensku, ale troška ‚getoidne‘. Židia mali svoje spolky, katolíci mali svojich orlov, evanjelici sokolov, akurát, že spolu nekomunikovali. Navzájom sa štváli, nebola to plnohodnotná komunikujúca občianska spoločnosť, a tu boli zárodky niečoho, čo je dosť dôležité. Za deficit považujem, že jednotlivé zložky spoločnosti, v zmysle občianskej spoločnosti, dokázali síce na lokálnej úrovni žiť vedľa seba, čiže aj komunikovať a spolupracovať, ale na celonárodnej, celoštátnej nevytvorili komunikačné participatívne modely pre celú spoločnosť. To znamená, že všetko je dnes do istej miery je dobiehaním, ktoré ide trochu nad kapacity tejto krajiny.“

*nimkou možno niekoľkých osobností umeleckého života, ktoré aj médiá dlhodobo pestujú ako celebrity ducha. V Čechách sú však stovky osobností, ktoré bez ohľadu na to, kto je pri moci, spoločnosť vníma ako nepochybne múdrych ľudí, prirodzené authority, autentické osobnosti a podobne. To je napríklad deficit tretieho sektora na Slovensku, že máme málo podobných morálnych patrónov, ktorí by nás podržali. Ale ani medzi sebou často nie sme schopní uznať svoje kvality. Nieкто z nás niečo dobré spravil a stokrát osvedčil, jeho motivácia je pozitívna a nie je to nejaký špekulant či podvodník, ale pretože má možno iný názor na danú vec, radšej ho budeme zatláčať pod čiernu zem, než aby sme povedali, tak nehnevaj sa, na toto sa pozerám inak, ale na druhej strane si ťa, samozrejme, vážim.“*

*„Je tu podozrievavosť a tradícia, (úradníci) všetko smerujú pod seba. A tiež je tu predstava, že (MNO) nie sú potrebné, a je tu nedôvera v ich motiváciu. Stále nerozumejú tomu, prečo to mimovládky chcú robiť. Veď úrad to musí robiť, ale prečo to hentí chcú robiť? Niečo v tom musí byť.“*

- **Pasivita verejnosti a nízka úroveň sociálneho kapitálu.**

### **Vnútorne bariéry**

Vnútorou slabinou MNO je nízka úroveň **komunikácie** s verejnosťou i verejnou správou a partnermi. Limitom MNO je v tejto súvislosti aj podceňovanie roly verejnej mienky a médií pri jej vytváraní.

**Generačná výmena, lídri, ľudské zdroje.** MNO zažívajú obdobie, keď odchádza prvá generácia lídrov a objavuje sa pocit straty étosu. Nahrádza ho snaha o profesionalitu a odbornosť, čo sú však manažérsky orientované kvality a hodnoty. Na druhej strane je rast profesionality považovaný za pozitívny trend, ktorý vedie k lepšej pripravenosti MNO odkrývať nové zdroje, efektívnejšie používať existujúce zdroje a byť tak spoľahlivejším partnerom pre štát i biznis.

Ďalšiu z vnútorných bariér predstavujú **postoje MNO k svojej role, k partnerom, k sebe samým**. Napriek tomu, že niektorí lídri MNO si sebakriticky kladú otázku, či naozaj plnia svoju rolu, svoje poslanie, pre ktorú vznikli, či naozaj zastupujú občanov, či naplňujú očakávania a potreby verejnosti a partnerov, sebareflexia MNO je nedostatočná. Tým pádom MNO neraz strácajú cieľ, za ktorým smerovali. Podľa tohto názoru je potrebné viac sa venovať získavaniu spätnej väzby na seba samých.



Dôležitým faktorom je aj **postoj**, s akým MNO vstupujú do vzťahov s biznisom či štátom. Kritika sa týka prípadov, keď sú príčinou len zdroje.

*„Zvláštnym typom vnútornej slabiny je, keď si MNO neudržia svoj cieľ a vlastnú tvár v spojení s korporáciami. S cieľom financovania sú MVO ochotné stratiť aj vlastnú tvár, robia firmám PR, nechávajú svoje meno pôsobiť v prospech PR firmiem.“*

Iným problémom postoja MNO je, že niektoré MNO sa dobrovoľne izolujú od ostatných sektorov a často preceňujú svoje postavenie. „*My sme dobrí, oni sú zlí.*“

Vnútorňou bariérou je aj konkurovanie si MNO navzájom, čoho výsledkom je menšia vnútorná komunikácia, sieťovanie a výmena informácií až po prvky klientelizmu.

*„Aj vnútri, aj navonok je najväčším limitom, že Slovensko je malé, každý každého pozná a všetky vzťahy sú poznačené klientelizmom. Bolo by ilúziou myslieť si, že klientelizmus sa MNO vyhýba.“*

**Poddimenzovanosť kapacít (čas, zdroje).** Množstvo problémov vyplýva z neschopnosti vyúčtovať projekty. Nároky na účtovníctvo a administratívu za posledné roky stúpili. Nie každý je však s takýmto konštatovaním spokojný. Niektorí upozorňujú na zvrátenosť systému financovania, ktorý kladie na príjemcov nezmyselné požiadavky.

*„Myslím si, že problémom je byrokracia spojená s grantami, s fundraisingom. Zaberá hrozne veľa kapacít. Na to, aby si niečo mohol urobiť, potrebuješ dvakrát toľko energie, aby si na to získal peniaze. Zdá sa mi, že to ide skôr k horšiemu. Vidím množstvo nových grantových programov, aj firemných, aj všelijakých, ale mám pocit, že zostávajú na povrchu, pri voľnočasových aktivitách, pri spríjemňovaní života, a neposkytujú až toľko zdrojov na systémové zmeny. Je to trochu škoda, ale rozumiem, prečo je to tak.“*

Dostupné zdroje teda ovplyvňujú aj vnútornú organizáciu MNO. Charakter dostupných zdrojov, predovšetkým z fondov EÚ a z iných, najmä verejných zdrojov, zapríčiňuje, že dnes sú v MNO z hľadiska vnútorných kapacít posilňované funkcie pracovníkov, čo hľadajú financie, na úkor programových a strategických rozvojových funkcií. Hrozí, že ak budú MNO nestrategicky vstupovať do vzťahov, vážne narušia svoju schopnosť pôsobiť ako kritický prvok v spoločnosti, ktorý otvára dialóg.

MNO, ktoré chcú v rámci svojho poslania poskytovať kvalitné služby, majú problém, pretože im ostáva len malá kapacita na vstupovanie do strategických rolí.

Bariérou je aj **nedostatočná profesionalita v rámci riadenia**. Existuje názor, ktorý sa kriticky pozerá na tendenciu medzi MNO podceňovať otázku profesionalizácie a zvyrazňovať zakladanie si na neviazanosti, na neformálnej kultúre. Samotná otázka profesionalizácie MNO je hodná hlbšieho zamyslenia sa, pretože, ako je spomenuté inde, je sprevádzaná aj stratou étosu a hodnôt, ktoré sú pre MNO určujúce. Vnútorným limitom je aj skutočnosť, že MNO nedoceňujú vzdelávanie a nepovažujú ho za hodné investícií, takže sa ho dobrovoľne vzdávajú a v spoločnosti potom strácajú pozíciu lídrov.

## Iné potrebné zmeny

### Vzdelávanie všeobecne

- Zabezpečiť viac **globálneho i občianskeho vzdelávania** na stredných i vysokých školách. Je potrebné, aby sa aj slovenské MNO viac zapájali do diskusií na európskej úrovni a preberali časť zodpovednosti za budúci vývoj v širšom meradle, než je bežné dnes.
- Ako súčasť občianskeho vzdelávania by sa mohla experimentálne odskúšať **dobrovoľnícka služba** s cieľom sprostredkovať mladým ľuďom širšiu občiansku skúsenosť, keď sa formujú ich občianske postoje. Ako možný model môže slúžiť koncept tzv. Community Service – polopovinného dobrovoľníctva pre deti a mládež.
- Posilňovanie **občianskej odvahy a programy podpory mladých lídrov**.

*„Ľudia by sa mali menej báť. Ľudia sa boja otvorene vystupovať z obavy o prežitie, sú v závislostiach. Ponuka obživy je obmedzená, a preto sa otvorená spoločnosť nevyvíja. Stále je tu vnútorná nesloboda.“*

- Vytvorenie **stratégie rozvoja a podpory občianskej spoločnosti** a programov jej napĺňania.

### Vzdelávanie pre MNO

- Chýba akreditovaný **vzdelávací program** v prostredí VŠ zameraný na neziskový sektor, ktorý by dodával kvalitných ľudí na prácu v neziskovom prostredí, chýbajú akademické certifikáty v oblasti vzdelávania v manažmente neziskových organizácií.
- Chýba **výskum MNO a občianskej spoločnosti**. Na Slovensku v porovnaní

s okolitými krajinami nie je akademická základňa výskumu občianskej spoločnosti a MNO. Štát ani MNO nemajú v diskusiách pri tvorbe legislatívy či financovania MNO kvalitné údaje, chýbajú hlbšia expertnosť, dáta o MNO, argumenty.

*„Máme nedostatok argumentov o užitočnosti našej práce. V štatistickom prieskume, kde sa zisťujú zamestnanosť, HDP a objem peňazí, na začiatku figurovali aj výkonové ukazovatele, ale my ich nevieme ani zadefinovať, ani následne kvantifikovať. Pri mnohých činnostiach sa to nedá, ale my to nerobíme ani tam, kde sa to dá.“*

### **Zmeny ekonomickej povahy**

- Zrovnoprávniť MNO v poskytovaní služieb s verejným a podnikateľským sektorom, napr. dokončením fiškálnej decentralizácie na úrovni regiónov, a v zmysle európskeho modelu viac delegovať služby pre MNO na úrovni samospráv i štátu.
- Vytvoriť korektné mechanizmy na udržateľnosť tretieho sektora (so zapojením súkromného a neziskového sektora) a prostredie motivujúce firmy i jednotlivcov na podporu občianskej spoločnosti.
- Skvalitniť dotačné programy:
  - o zlepšiť prístup MNO k financovaniu z fondov EÚ zjednodušením byrokracie,
  - o vytvoriť programy podpory MNO z verejných zdrojov na inštitucionálny rozvoj neziskoviek, vzdelávanie, sieťovanie.
- Štát by mal pokračovať v úsilí pri odstraňovaní regionálnych rozdielov. Ekonomické prostredie určuje možnosti v ňom žijúcich občanov. Možnosť voľby často podporuje občiansku odvahu, a tak určuje kvalitu a úroveň občianskej spoločnosti. Už dnes sa dajú popísať veľké rozdiely medzi kvalitou spoločnosti v Bratislave a mimo nej.

### **Právne zmeny**

- Stabilizovať právne prostredie. Vytvoriť zákony a normy, ktoré by sa budovali v prospech nezávislých iniciatív. Navrátiť do legislatívy ustanovenia posilňujúce účasť verejnosti.
- Zlepšiť vymáhateľnosť práva – napr. rasové trestné činy, envirokriminalita, hospodárska kriminalita.
- Zmeniť by sa malo množstvo zákonných noriem upravujúcich vzťah MNO a verejnej správy a tieto zmeny by mali prichádzať na základe kvalitnej verejnej diskusie.

### **Kultúrne zmeny**

Viacero odporúčaní bolo orientovaných na zmenu kultúry – to je však dlhodo-

bou záležitosťou. Na Slovensku došlo podľa hodnotových výskumov k zmene niektorých postojov, ale nedošlo k zmene fundamentálnych hodnôt.

- Štát a jeho inštitúcie by mali cítiť niekoho alebo niečo nad sebou (morálka, výchova), aby sa necítili všemocné. Táto vyššia hodnota by zabezpečovala kontinuitu pri spravovaní vecí verejných pre občanov nezávisle od toho, komu sa vo voľbách podarilo získať väčšinu.
- Mala by sa zmeniť kultúra vládnutia a štát by mal vnímať MNO (a naopak) ako kritického priateľa. MNO v role oponentov a tzv. watchdog by mali byť akceptovateľnou súčasťou života. Je potrebné rozvíjať kultúru dialógu.

*„Ideálne by bolo, keby štát akceptoval mimovládky ako špecifického partnera a oslobodil by sa od animozít vo svojom pociate a v predpokladoch nepriateľa. Bolo by dobré, keby štát mal a priori pocit, že MNO sem patria a robia v istom zmysle dobrú robotu, aj keď sa mu to v danom momente nemusí páčiť.“*

Niektoré ďalšie **výzvy**, ktoré stoja pred MNO:

- Vedome reflektovať na dilemu vývoja, pred ktorou stojí občianska spoločnosť na Slovensku – do akej miery sa bude dať udržať aktivistický étos občianskej spoločnosti voči postupnej europeizácii MNO, resp. ako sa MNO vedome a strategicky vyrovnajú s postupným utlmovaním „americkej“ stopy vo vedomí občianskej spoločnosti zoči-voči europeizácii tretieho sektora (nadväznosť na štát a verejné zdroje).

*„Sme tlačení reguláciami, financiami. Ak budeme mať šťastie, budeme mať MNO ako v Spojenom kráľovstve či Holandsku, ak nie, bude to podobné ako v Rakúsku a Nemecku. Za 10 rokov sme sa dostali k americkému modelu, podporovali iniciatívu občanov zdola. Dnešnou ‚europeizáciou‘ sa to oslabuje. MNO sú tlačení do kontraktov. Tento model umožní prežiť, väčšina z tých 30-tisíc MNO budú dobrovoľníci, profesionálne bude pôsobiť niekoľko sto veľkých organizácií, ktoré budú posilnené, lebo budú schopné získavať zdroje z EÚ a verejných zdrojov. Advokačná funkcia MNO, to bol pokus presadiť niečo zvonku, a to nemohlo fungovať. Bol to dobrý pokus, ale nemohol uspieť.“*

- Učiť sa vytvárať nové typy aliancií, taktiky, stratégií v čase, keď je pozornosť verejnosti orientovaná prevažne na domáce témy.
- Rozšíriť medzi MNO uvažovanie aj o celoeurópsky rozmer, zapájať sa do tém celoeurópskeho významu a vnímať globálnu spoluzodpovednosť.
- Vedieť reagovať na nové výzvy doby, ako napr. novodobý patriotizmus.

*„Nacionalizácia nie je téma, ktorú zaznamenávam len na Slovensku, cítim ju vo viacerých krajinách EÚ. Štáty aj po vstupe do EÚ nie sú imúnne voči dominan-*

*cii niektorých nacionálne prepätých tém vo verejnom alebo politickom živote. Zdá sa, že ľudia z mimovládnych organizácií nemajú ešte ujasnené, ako sa k tejto téme postaví. Je to čosi, čo môže nanovo otvárať veci, ktoré sme už raz považovali za dané – napr. tolerantnosť voči iným národnostiam či menšinám.“*

### 3. Reflexie a odporúčania

Čo nám teda respondenti hovoria? Je evidentné, že vnímanie pojmu MNO respondentmi bolo pozitívne. Dôvodom je pravdepodobne ich osobná angažovanosť v tomto prostredí. Spolu s niektorými respondentmi považujeme za potrebné zdôrazniť, že MNO nie sú a priori dobré či zlé – sú aj také, aj také. Ale tí, čo majú s pôsobením v MNO praktickú skúsenosť, sú presvedčení, že je to slobodné prostredie, v ktorom dochádza k ich seberealizácii a nachádzaniu hlbšieho zmyslu svojej práce.

Na posúdenie skutočného významu MNO je nutné pozrieť sa, čo robia a aký je ich prínos pre spoločnosť. A otázka prínosu v prípade MNO nie je vonkoncom jednoduchá – je popisateľná v podobe príbehov a je dobré, ak budú znieť najrôznejšie príbehy vyrozprávané z prostredia MNO. Mozaiku skutočnosti by určite obohatili vyjadrenia aktérov z iných prostredí, ktorí sa tiež podieľajú na sociálnych zmenách. Na druhej strane, snahy o posúdenie dopadu činnosti MNO používajúce metódy redukujúce sociálne efekty na ekonomické či výkonové parametre v podobe cost-benefit analýz či logických rámcov sú podľa nášho názoru do istej miery neprimerané a zjednodušujúce a ich výpovedná hodnota je obmedzená. Tento stav by nemal znamenať rezignovanie na pokusy ďalej skúmať význam a rolu MNO v spoločnosti, naopak, mal by byť výzvou, ako sa kriticky a korektne vyrovnáť s fenomenom MNO aj z pohľadu sociálneho či ekonomického skúmania.

Pri ohliadnutí sa za minulosťou so zreteľom na rolu MNO stojíme pred **dvoma rozdielnymi interpretáciami** obdobia r. 1989 – 2008. Jedna interpretačná schéma tvrdí, že vďaka podpore Západu a predovšetkým amerických súkromných nadácií i verejných zdrojov z USA a EÚ sa podarilo na Slovensku rozvinúť a podporiť „gén“ občianskej participácie i sociálneho kapitálu, k čomu prispeli aj MNO. Nie je síce jasné, do akej miery došlo k rastu tzv. premostujúceho sociálneho kapitálu, ale túto otázku ponechávame nateraz bokom. Schéma je odrazom presvedčenia o rovnosti štátu a občana a odvodení štátu od občana nielen de iure, ale aj de facto. Tento gén je prítomný a aktívny v kolektívnej skúsenosti spoločnosti a v prípade nutnosti, t. j. ohrozenia demokracie, prekračovania pravidiel slušnosti a civilizo-

vanosti a tolerancie, sa aktivuje, ba dokonca v porovnaní s bezprostredne susediacimi krajinami je výrazne imprintovaný.

Druhá interpretačná schéma tvrdí, že tento gén sa napriek jeho podpore hlbšie neuložil do kolektívnej pamäte občanov na Slovensku a je prekryvaný hlbšími motiváciami vychádzajúcimi z tradície, histórie a kultúry tohto spoločenstva, ktoré je konzervatívne, uznávajúce authority, poznačené zlými skúsenosťami z minulosti pri zavádzaní nového a pod. Najbližšie k tomuto stavu sú postoje a trendy prichádzajúce zo západnej Európy, ktoré sa tam vytvárali počas desaťročí tzv. welfare state. Modely fungovania MNO v západnej Európe vychádzajú z iných predpokladov ako modely fungovania MNO v USA. Západoeurópsky model (či už v jeho anglosaskom, nordickom, alebo mediteránnom variante, resp. liberálnejšom či korporatívnejšom variante) sa dlhodobo kultivoval a integroval do verejných politík západoeurópskych krajín, zdôrazňujúcich viac sociálnu ekonomiku než občianske združovanie. Integračné procesy štátnej byrokracie, postupná aproximácia práva i inštitúcií v nových členských krajinách EÚ nepriamo posilňujú tento model. Je výzvou aj pre MNO, ako sa k tomuto trendu postavia a či a ako budú pôsobiť smerom k jeho zmierneniu alebo, naopak, posilneniu.

Vývoj od r. 1998, ale aj udalosti r. 2007 na Slovensku, napr. v otázke zákona o spolkoch, naznačujú, že štát smeruje k poňatiu mimovládnych organizácií ako inštitúcií verejného sektora. Tomu nahráva aj trend k prísnejšej regulácii a štátnej kontrole spustený vlnou antiteroristickej legislatívy, ktorou sa národné štáty pokúšajú brániť hrozbe globálneho terorizmu. V opozícii ku štátu sa aktivistické MNO snažia zdôrazňovať občiansky a súkromný charakter aktivít MNO orientovaný na verejný záujem. Dilemou pre obe strany t. j. štát i MNO, ostáva, ako sa vyrovnáť s povahou súkromnej iniciatívy (ktorú predstavuje občianska iniciatíva) vo verejný prospech. Takéto iniciatívy sú, je ich veľa a je ťažko ich ignorovať. Je však možné vyhlásiť ich za iniciatívy verejného sektora? Je možné podriať ich verejnemu právu?

Zdá sa, že v praxi to je možné, najmä v prípadoch, keď takéto iniciatívy získavajú financie na svoju činnosť výlučne z verejných zdrojov. Vtedy štát ani verejnosť nemajú problém akceptovať zvýšenú mieru regulácie prostredia, ktoré prijíma verejný zdroj.

Čo však s iniciatívami, ktoré nie sú v rámci verejného financovania? Aký priestor budú mať v budúcnosti, ak sa celý priestor občianskeho združovania určí za priestor verejného sektora? Dnes vzhľadom na absenciu základného spoločensko-vedného a ekonomického výskumu fenoménu neziskových organizácií vieme, bohužiaľ, veľmi málo o tom, aká je situácia vo sfére financovania MNO, a preto aj táto dilema a jej riešenia sa neopierajú ani o základné fakty, ktoré by pomohli hľadať

racionálne riešenia pre rôzne skupiny v rámci MNO. Je však isté, že o tento priestor sa v budúcnosti uskutoční zápas medzi aktivistickou časťou MNO a štátnou byrokráciou.

Od r. 2004 prebieha na Slovensku v prostredí MNO viacero diskusií na témy verejnoprospešnosť, filantropia, 2 %, verejná dotačná podpora, ktorých línie sa štiepia na rôznej miere zainteresovania štátu na ich riešení. Napr. otázka definovania verejnoprospešnosti narazila na interpretačné hranice vo vzťahu k vzájomnej prospešnosti i nedokonalosť mechanizmov definovania verejnoprospešnosti.

V otázke filantropie sú v prostredí MNO dve základné línie – jedna liberálnejšia, prikláňajúca sa k podpore zapájania súkromného kapitálu v prospech verejnoprospešných cieľov bez motivačných mechanizmov v podobe daňových úľav, a druhá pripúšťajúca nutnosť štátnej intervencie, či už do motivačných mechanizmov pre súkromné darcovstvo, ale i pre ciele intervencie štátu v podobe grantových programov. Rozporuplné skúsenosti, ktoré naša spoločnosť získava v podobe stretov verejného záujmu so záujmami súkromných podnikateľov (ako reprezentantmi trhu), a zatiaľ nespelené kroky jednotlivcov k filantropickým investíciám naznačujú, že cesta rozvoja súkromnej filantropie je behom na dlhú trať. Na druhej strane, správanie sa štátu a tendencia posilňovať autoritu a paternalizmus štátu nedáva veľa priestoru na úvahy o inteligentnej podpore MNO z verejných zdrojov. Na pozadí diskusií o filantropii sa sporadicky objavujú hlasy volajúce po zrušení či, naopak, potvrdení mechanizmu asignácie 2 % z dane z príjmu, ktorý je v súčasnosti jediným nepriamym nástrojom štátu na podporu verejnoprospešných účelov z iniciatívy občanov.

Budúca rola MNO je ďalšou dilemou, ktorá súvisí s uvedenými interpretačnými schémami. Budú MNO perspektívne vyplňať v našej spoločnosti „biele miesta“ alebo budú predovšetkým servisnou zložkou pre štát a samosprávu v zmysle outsourcingovania niektorých služieb, s úzkym previazaním financií na štát?

Je vôbec možné riešenie, ktoré spomínajú viacerí respondenti, že štát bude vedome podporovať MNO v ich „zrkadlíckej role“, bez toho, aby to nejako ovplyvnilo nezávislosť MNO? Dnešná situácia naznačuje, že ani jedno, ani druhé sa veľmi nečrtá, rola MNO ostáva skôr v polohe „zrkadla a zosilňovača“ z vlastných zdrojov, nadšenia, vášne a dobrovoľnej práce a so skromnou podporou zo zahraničia a ešte skromnejšou z domácej filantropie. Zásadná otázka stojí aj pred samotnými MNO – kde sa budú chcieť vidieť a čo preto urobia.

Z rozhovorov vyplýva pre štát i MNO niekoľko ďalších praktických odporúčaní, ktoré sú realizovateľné.

- o Potreba vytvoriť výskumné centrum, ktoré sa bude dlhodobo venovať štúdiu občianskej spoločnosti a MNO.
- o Dotačné programy z verejných zdrojov by sa mali zamerať nielen na podporu MNO pri dosahovaní tematických cieľov, ale aj na podporu inštitucionálneho rozvoja a rozvoja kapacít MNO a zároveň by sa mali zbaviť nadbytočných administratívnych požiadaviek, ktoré sú spojené s verejnými i európskymi zdrojmi. Otvoriť grantovú politiku pre vedu a výskum aj pre inštitúcie z MNO prostredia, think-tanky.
- o MNO by sa mali viac zverejňovať svoju prácu, zachovávať otvorený postoj voči svojim partnerom a verejnosti.

## 4. Závery

- Ľudia z prostredia MNO vnímajú MNO najmä cez prizmu hodnôt, ľudského a občianskeho rozmeru, slobody a nezávislosti. Oceňujú na nich predovšetkým možnosť uplatnenia nápadu, tvorivosti či presvedčenia.
- Popri kľúčových míľnikoch vývoja MNO, ktoré sú bežne vnímané, ako napr. kampaň S.O.S. tretí sektor či vznik Grémia tretieho sektora, alebo kampaň OK '98, sa s odstupom času javí ako podstatné pôsobenie súkromných amerických nadácií (aj s podporou zdrojov z EÚ) v 90. rokoch, ktoré umožnili rozvoj vnútorných kapacít MNO bez predpisovania ich činnosti či nadmernej byrokracie.
- Vzťah štátu a MNO je stigmatizovaný domácou politikou, ktorá spôsobila, že ešte 10 rokov po páde komunizmu sa strelka budúceho smerovania Slovenska vychyľovala rôznymi smermi, v dôsledku čoho MNO namiesto hlbšieho osídľovania verejného priestoru i napĺňania svojich poslání boli chtiac-nechtiac vnorené do sporov o tvorbu pravidiel, demokracie a európskeho smerovania Slovenska. Dobiehajúce zameškané vo vzťahu štát – MNO cítiť dodnes.
- MNO pociťujú frustráciu vyplývajúcu z ich nezrastenosti so spoločnosťou a nedostatočnej akceptácie zo strany štátu a jeho inštitúcií. MNO sa nepodarilo presvedčiť štát, že sú nástrojom na skvalitňovanie života občanov. Majú problémy s komunikáciou, vlastnými postojmi i so zdrojmi.
- MNO vidia pre seba v budúcnosti prehlbenie troch hlavných rolí, v ktorých dnes pôsobia: 1) vyplňanie bielych miest vrátane inovácií a experimentovania, 2) nastavovanie zrkadla moci a zosilňovanie hlasu marginalizovaných skupín, 3) partnerská spolupráca s verejným a podnikateľským sektorom v servise občanom. Nie je jasné, či aj štát vidí tieto tri roly v rovnakom svetle a či sa nebude usilovať o tvarovanie MNO prevažne do poskytovania služieb s podporou verejných zdrojov.



- Chýbajúci konsenzus na úrovni elít sťažuje hľadanie dohody o mieste MNO v právnom a inštitucionálnom priestore Slovenska, ktoré je nanajvýš žiaduce, aj s ohľadom na globálne výzvy, ktoré Slovensko neobchádzajú (demografické zmeny, terorizmus, migrácia). Nie je jasné, ako sa zavŕši diskusia o zaradení MNO do verejného či súkromného sektora, ani dôsledky, ktoré to bude mať pre občiansku participáciu.
- MNO si potrebujú vyjasniť, ako chcú reagovať na vytrácanie „americkej“ stopy občianskeho angažovania sa vo verejnom priestore v kolektívnej pamäti a ako sa pripraviť na procesy vyplývajúce z postupného prehĺbovania sa integrácie do Európskej únie, znamenajúcej aj výrazný nárast verejných zdrojov v podobe kontraktov, posilňovanie väčších organizácií, nárast byrokracie a pod.
- Vo svetle vyššie uvedeného vyvstáva potreba intenzívnejšej komunikácie MNO s politikmi a verejnosťou o svojej ponuke, činnosti, prínosoch a vysvetľovania dôvodov, pre ktoré sa angažujú vo verejnom priestore či poskytujú služby.
- Dilemou ostáva, či sa MNO majú usilovať o podporu z verejných zdrojov vo všetkých troch roliach, keď minimálne v jednej z nich (zrkadlo) hrozí strata nezávislosti. A aké iné možnosti ostávajú?
- Verejné konzultácie sú napriek už zavedenej praxi, ktorá zahŕňa mechanizmy konzultovania, citlivou otázkou. Stále pretrváva deficit proaktívneho snaženia sa štátu vtiahnuť do konzultácií o budúcich zmenách zainteresované skupiny a hľadať spôsoby zohľadnenia ich postojov.
- Existuje potreba vytvorenia stabilnej základne pre výskum MNO a občianskej spoločnosti s dlhodobým výhľadom. Chýbajú základné dáta o vývoji MNO, bez ktorých je tvorba verejných politik voči MNO výrazne sťažená.
- MNO potrebujú na svoj vlastný rozvoj slobodné, „nezošňurované“ zdroje. Finančné prostredie pôsobí na rozvoj kapacít a strategický rozvoj MNO deformujúco a regresívne. Nie je jasné, akú rolu môžu pri vytváraní zdrojov zohrať súkromná filantropia či verejné zdroje, ostáva úlohou hľadať a skúšať ich.
- Mnohé závery majú charakter otvorených otázok a dilem. MNO aj štát by sa mali usilovať o konštruktívne hľadanie odpovedí, viac komunikovať a predbežne medzi sebou i navzájom konzultovať svoje postoje.

## 5. Prílohy

### Príloha A: Zoznam respondentov

**Marek Adamov**, riaditeľ, Kultúrne centrum Stanica, Žilina

**Juraj Barát**, generálny sekretár Slovenskej katolíckej charity, riaditeľ Diecéznej charity Nitra

**Norbert Brázda**, riaditeľ internetového denníka pre občiansku spoločnosť, ChangeNet, Trenčín

**Laco Briestenský**, konzultant organizačného rozvoja, právnik, mediátor, do r. 2006 riaditeľ Slovenského ochranného zväzu autorského a do r. 1998 prednosta MÚ v Pezinku, Hlohovec

**Martin Bútor**, sociológ, čestný prezident Inštitútu pre verejné otázky, veľvyslanec SR v USA v r. 1999 – 2003, Bratislava

**Eva Čobejová**, novinárka, týždeň, Bratislava

**Pavol Demeš**, zahraničnopolitický expert, spoluzakladateľ Grémia tretieho sektora a SAIA-Servisného centra pre tretí sektor, riaditeľ kancelárie German Marshall Fund-US pre strednú a východnú Európu, Bratislava

**Viera Dubačová**, herečka a režisérka komunitného divadla, riaditeľka Divadla z pasáže, n. o., Banská Bystrica

**Štefan Hajdu**, spisovateľ, riaditeľ komunitnej organizácie o. z. Fundament, Rimavská Sobota

**Peter Haňdiak**, advokát, právny expert 1.Slovenského neziskového centra, o. z., od r. 2007 člen Legislatívnej rady vlády SR, Bratislava

**Roman Havlíček**, environmentalista, Priatelia Zeme Slovensko, člen nezávislého monitorovacieho tímu pre fondy EÚ, Banská Bystrica

**Beata Hirt**, riaditeľka Komunitnej nadácie Zdravé Mesto, Banská Bystrica

**Mikuláš Huba**, ochranár, geograf, pracovník Geografického ústavu SAV, univerzitný profesor, predseda Spoločnosti pre trvalo udržateľný život, Bratislava

**Danica Hullová**, riaditeľka, Centrum vzdelávania neziskových organizácií, predtým SAIA-SCTS, Banská Bystrica

**Vladimír Michal**, kníhkupec, Artforum, člen Správnej rady Nadácie Ekopolis, Bratislava

**Boris Klohna**, predseda, Združenie vozičkárov ZOM, Prešov

**Jana Kviečinská**, expertka na ľudské práva, Inštitút pre moderné Slovensko (afiliovaný pri SDKÚ-DS), dlhoročná pracovníčka Nadácie Milana Šimečku, v r. 2000 – 2006 generálna riaditeľka sekcie ľudských práv a menších Úradu vlády SR, Bratislava

**Ľubica Lachká**, správkynia, Nitrianska komunitná nadácia, dlhoročná riaditeľka SAIA-SCTS, Nitra

**Iveta Liberková**, riaditeľka združenia Spoločnosť ľudí dobrej vôle, Košice  
**Juraj Lukáč**, environmentalista, Lesoochránárske združenie VLK, Osadné  
**Juraj Mesík**, aktivista, expert Svetovej banky pre oblasť Community Driven Development, Washington, D.C., iniciátor Komunitnej nadácie Zdravé mesto, Banská Bystrica

**Zuzana Mistríková**, mediálna expertka, Mediálny inštitút, o. z., v r. 2003 – 2006 generálna riaditeľka sekcie médií a audiovizie Ministerstva kultúry SR, Bratislava

**Myrtil Nagy**, riaditeľka, Informačné centrum pri Fórum inštitúte, Šamorín

**Dušan Ondrušek**, psychológ, konzultant, od r. 1994 riaditeľ PDCS-Centra prevencie a riešenia konfliktov, Bratislava

**Alena Pániková**, riaditeľka, Open Society Foundation, Bratislava

**Kálman Petőcz**, politológ, v r. 1999 – 2006 veľvyslanec SR pri OSN v Ženeve, Fórum inštitút, Šamorín

**Andrej Salner**, analytik, ekonóm, Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť – Slovak Governance Institute, Bratislava

**Apolónia Sejková**, konzultantka fondov EÚ, aktivistka Materského centra, Prešov

**Andrej Steiner**, konzultant v regionálnom rozvoji, riaditeľ, Karpatský inštitút, Košice

**Štefan Szabó**, environmentalista a ochranár, Nadácia SOSNA, Košice

**Sona Szomolányi**, politologička, profesorka, Filozofická fakulta Univerzity Komenského, Bratislava

**Lajos Tuba**, projektový manažér, Fórum inštitút, Šamorín

**Filip Vagač**, riaditeľ, Ashoka Central Europe, dlhoročný riaditeľ a člen Správnej rady Nadácie pre deti Slovenska, Bratislava

**Helena Woleková**, sociologička, správkyňa Nadácie Socia, v r. 1991 – 1992 ministerka práce, sociálnych vecí a rodiny, Bratislava

**Pavol Žilinčík**, advokát, o. z. Via Iuris – Centrum pre práva občana, Banská Bystrica

## Príloha B: Periodizácia vývoja MNO

**I. November '89, spoločný štát a jeho rozpad (1989 – 1992).** November '89 predstavoval prelom v občianskom združovaní. Na Slovensku začal vznikať moderný tretí sektor v prostredí bez živej tradície. Toto obdobie znamenalo pre slovenskú spoločnosť vytvorenie priestoru na existenciu MNO vznikom legislatívy, vďaka ktorej sa občianske iniciatívy mohli jednoducho inštitucionalizovať, a tiež poznanie, že ľudia sa môžu spájať aj na riešenie konkrétnych problémov. Preto mnohí respondenti uvádzajú ako významný míľnik zákon o združovaní občanov č. 83/1990 Zb.<sup>7</sup>, ale aj inšpiráciu z otvorenia hraníc.

**II. Sebauvedomovanie MNO (1992 – 1994).** V období po r. 1992 je viditeľné sebauvedomenie MNO v podobe vzniku fór, konferencií (Stupavská konferencia, Grémium tretieho sektora) i špecializovaných infraštruktúrnych organizácií zameraných na podporu neziskových organizácií (SAIA-Servisné centrum pre tretí sektor). Dochádza k prvým vzdelávacím podujatiam, ako aj výmenám informácií, ktoré posilňujú novovzniknuté MNO. Za míľnik v tomto období mnohí považujú čoraz väčšiu prítomnosť súkromných nadácií z USA i z EÚ poskytujúcich nezávislé zdroje.

**III. Reakcia na neoautoritarizmus (1994 – 1998).** V období tretej Mečiarovej vlády dochádzalo ku konfrontácii medzi vládou a MNO – najviditeľnejším míľnikom pre MNO bola kampaň S.O.S. tretí sektor, ktorou reagovali na vládou predložený návrh zákona o nadáciách. Pre MNO bolo toto obdobie „*posilňovaním advokačných svalov*“. Na druhej strane, viacerí lídri MNO vidia aj negatíva tohto vývoja, pretože MNO nebolo umožnené venovať sa tomu, prečo vznikali – ochrane životného prostredia či sociálnym službám. Namiesto toho sa museli venovať obrane demokracie. Politika výrazne zasahovala na Slovensku do života MNO i spoločnosti. V týchto rokoch prevládali medzi MNO pocity ako solidarita a súdržnosť, bolo zrejmé, že o niečo ide. Existoval mobilizačný potenciál (verejnosť cítila, že ide o veľa), ktorý sa naplno prejavil r. 1998.

**IV. Kampane, diferenciacia vzťahov so štátom, rozhodovanie o smerovaní štátu (1998 – 2004).** Rok 1998 znamenal pre MNO zlom. Jednak v dôsledku veľkej mobilizačnej vlny pred voľbami v rámci kampane OK'98, kde MNO prispeli k vysokej volebnej účasti, a jednak preto, že zmenou vlády nastalo obdobie niekedy viac či menej trpkých skúseností z nadväzovania kooperatívnych vzťahov so štátom pri

---

7 V súčasnosti (zima 2007 - jar 2008) prebieha spor medzi vládou a mimovládnymi aktivistami ohľadne tohto zákona, ktorý vláda R.Fica navrhuje zrušiť a namiesto neho prijať nový zákon o spolkoch.

(a to je pre viacerých otázne) zachovaní kontrolnej funkcie či účasti na demokratickej modernizácii Slovenska (decentralizácia, infozákon, zákon o civilnej službe, referendum o EÚ a i.). „MNO začali mať pocit, že sú nositeľmi zmeny, a zapojili sa do dobiehania zameškaného v domácom reformnom úsilí.“ Mnohým však prekážali prepojenia medzi štátom a MNO a považovali ich za neprimerané. Pre viacerých respondentov boli v tomto období dôležité zákony, ktoré sa týkali fungovania a financovania MNO (zákon o nadáciách, zákon o 1 a neskôr 2 %, daňová reforma a diskusia, ktorá ich sprevádzala). Ku koncu tohto obdobia dochádzalo k postupnému útlmu štruktúr tretieho sektora (Grémium) i ku generačnej výmene v týchto štruktúrach. Toto obdobie znamenalo aj vyjasňovanie si poslania medzi samotnými MNO.

**V. Vstup do EÚ (2004 – 2006).** Vstup do EÚ znamenal pre MNO na Slovensku potvrdenie trendu „europeizácie“ v zmysle príklonu k verejným zdrojom a formovaniu vzťahu medzi štátom a MNO do podoby známej v EÚ. V tomto období sa zavŕšil odchod zahraničných donorov. Nevytvorením systému financovania z verejných zdrojov ostali v neistote aj MNO pôsobiace v službách. Hoci sa objavili nové príležitosti najmä z verejných zdrojov (EÚ fondy), bol a je k nim ťažký prístup a malé organizácie k nim prístup nemajú. Míľnikom je aj fakt, že Slovensko aj MNO prestávajú byť prijímateľmi pomoci a stávajú sa poskytovateľmi pomoci mimo Slovenska. Dochádza k rastu firemných nadácií, ktorý je spôsobený okrem iných faktorov aj tým, že právnické osoby môžu poukazovať 2 % z dane. Zmenené prostredie pôsobí na jednej strane očisťujúco, na druhej strane núti MNO viac sa profesionalizovať, poskytovať služby, rozvíjať vzťahy s biznisom či verejným sektorom, čo niektorí pociťujú ako stratu entuziazmu a étosu dobrovoľníctva.

**VI. Obdobie po nástupe vlády Róberta Fica (2006 – 2008).** Nástup vlády Fica predstavuje pre MNO míľnik v tom zmysle, že táto vláda má prejavy silnejúcej etatizácie. Aj keď nedochádza k takej dramatickej konfrontácii ako v r. 1994 – 1998, predsa len je tu náznak zhoršovania vzťahov medzi štátom a MNO. Na druhej strane, prítomnosť a istá neopomenuteľnosť MNO vo verejnom diskurze sú faktom. Počúť aj kritické hlasy smerujúce dovnútra MNO, ktoré upozorňujú na nízku mieru spolupráce, individualistické stratégie a nedôveru medzi MNO.