



INŠTITÚT PRE
VEREJNÉ OTÁZKY

cpf

CENTRUM PRE
FILANTROPIU



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

Štúdia súčasného stavu občianskej spoločnosti na Slovensku

Bratislava, november 2011

ŠTÚDIA SÚČASNÉHO STAVU OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI NA SLOVENSKU

Editori:

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

Autori:

Martin Bútorá, Zora Bútorová, Milica Danková, Michaela Farenzenová, Ctibor Košťál, Michal Kozák, Peter Matloň, Grigorij Mesežnikov, Dušan Ondrušek, Boris Strečanský, Miroslav Kollár, Petra Szeghy, Helena Woleková, Marcel Zajac

Zoznam zástupcov platforiem a ďalších účastníkov diskusií vo focusových skupinách:

Alžbeta Brozmanová Gregorová, Andrea Bučková, Ondrej Gallo, Marian Jasík, Lubomír Dobřík, Chuck Hirt, Vlasta Körnerová, Peter Kunder, Branislav Mamojka, Dana Mareková, Vlado Matej, Peter Medveď, Vladimír Pirošík, Romana Schlesinger, Bohdan Smieška, Martin Štoffa, Eva Tetáková, Ľubica Trubíniová, Ľuba Vavrová, Marcel Zajac

Spolupracovali:

Martin Pašiak, Ján Bartoš

OBSAH

SÚHRN ZISTENÍ A ODPORÚČANÍ	I
1. ÚVOD.....	1
2. SPOLUPRÁCA ŠTÁTU A OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI V MEDZINÁRODNÝCH A EURÓPSKYCH DOKUMENTOCH.....	4
3. DOTERAJŠIE VÝSKUMNÉ ZISTENIA V SR: PREDSTAVY ZÁSTUPCOV TRETIEHO SEKTORA A PREDSTAVITEĽOV ŠTÁTU O VZÁJOMNÝCH VZŤAHOCH.....	12
4. VEREJNÉ POLITIKY VO VZŤAHU K MNO VO VYBRANÝCH REZORTOCH A OBLASTIACH.....	14
4.1. Správa o stave v rezorte práce, sociálnych vecí a rodiny.....	14
4.2. Správa o stave v rezorte školstva.....	24
4.3. Správa o stave v rezorte životného prostredia.....	37
4.4. Správa o stave v oblasti spravodlivosti.....	47
4.5. Správa o stave v oblasti zahraničných vecí a rozvojovej pomoci.....	53
4.6. Správa o stave v oblasti regionálneho rozvoja.....	60
4.7. Správa o stave v rezorte financií.....	76
4.8. Správa o stave v rezorte zdravotníctva.....	98
4.9. Správa o stave v oblasti kultúry.....	105
4.10. Niektoré zistenia z oblasti ľudských práv.....	113
5. PRIPRAVENOSŤ TRETIEHO SEKTORA NA SPOLUPRÁCU SO ŠTÁTOM, PROBLÉMY A PREDPOKLADY PARTNERSTVA.....	124
5.1. Ponuka MNO.....	124
5.2. Bariéry a problémy pri plnení funkcií MNO.....	130
5.3. Predpoklady partnerstva.....	132
5.4. Závery.....	137
6. ZMAPOVANIE EKONOMICKÝCH PARAMETROV SPOLUPRÁCE MEDZI ŠTÁTOM A MNO.....	138
7. POTREBA ĎALŠIEHO VÝSKUMU.....	165

PRÍLOHA 1: Opis predmetu zákazky – cieľ štúdie.....	169
PRÍLOHA 2: Všeobecná inštrukcia pre získavanie informácií o spolupráci štátu a MNO v jednotlivých rezortoch a oblastiach.....	170
PRÍLOHA 3: Tematické okruhy pre diskusiu vo focusových skupinách.....	172
PRÍLOHA 4: Niekoľko kazuistík charakterizujúcich vzťahy medzi predstaviteľmi verejnej správy v oblasti životného prostredia a zástupcami MNO.....	174
PRÍLOHA 5: Minimálne požiadavky MNO na uplatňovanie princípu partnerstva pri programovaní štrukturálnych fondov 2014 – 2020 (návrh vypracovaný MNO Priatelia Zeme – CEPA, november 2011).....	180
PRÍLOHA 6: Memorandum o porozumení medzi Ministerstvom zahraničných vecí SR a Platformou mimovládnych rozvojových organizácií.....	183
PRÍLOHA 7: Zdroje poskytované donorskými organizáciami na podporu spolupráce medzi štátom, verejným sektorom a MNO.....	186
PRÍLOHA 8: Najväčšie grantové nadácie na Slovensku.....	197
PRÍLOHA 9: Blokový grant z Finančného mechanizmu EHP, Nórskeho finančného mechanizmu a štátneho rozpočtu.....	200
PRÍLOHA 10: Vybrané grantové programy a aktivity domácich nadácií.....	202
PRÍLOHA 11: Novembrová výzva - neziskové organizácie žiadajú stabilizáciu financovania..	208
PRÍLOHA 12: Zoznam a profily členov výskumného tímu.....	210
PRÍLOHA 13: Zoznam zástupcov platforiem a ďalších účastníkov diskusií vo focusových skupinách.....	213

SÚHRN ZISTENÍ A ODPORÚČANÍ

1. CIEĽ ŠTÚDIE

Cieľom štúdie je podľa zadania evaluácia, spracovanie sekundárnej analýzy dostupných zistení o stave občianskej spoločnosti, najmä tej časti, ktorú predstavuje „tretí sektor“, resp. mimovládne neziskové organizácie (MNO) a doplnenie ďalších špecifických informácií z hľadiska vybraných parametrov (súčasná „objednávka štátu“ vo vzťahu k MNO vo verejných politikách na Slovensku; pripravenosť tretieho sektora, resp. MNO na spoluprácu so štátom; zmapovanie ekonomických parametrov spolupráce medzi štátom a MNO). Na dosiahnutie tohto náročného cieľa bolo zadávateľom – Úradom vlády SR – stanovené závažne krátke obdobie troch mesiacov. Výsledky, ku ktorým sa na základe intenzívnej tímovej spolupráce dopracovalo konzorcium v zložení Inštitút pre verejné otázky, PDCS a Centrum pre filantropiu, prezentujeme v nasledujúcom zhrnutí.

2. ZÁVERY ZO ZISTENÍ O MEDZINÁRODNÝCH DOKUMENTOCH O SPOLUPRÁCI ŠTÁTU A OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI

Pre účely tejto štúdie sme identifikovali dokumenty, politiky a stratégie prijaté medzinárodnými a multilaterálnymi organizáciami, ktorých je Slovensko súčasťou. Tieto materiály zohľadňujú skúsenosti mnohých krajín a kultúr a môžu slúžiť ako pomyselná mierka na porovnanie Slovenska so svetom. Patria medzi ne vyjadrenia a odporúčania Rady Európy, Európskej komisie, OECD, Aarhuského dohovoru a iniciatívy Partnerstvo pre otvorené vládnutie. Závery z týchto dokumentov možno zhrnúť nasledovne:

- A. Vyššia participácia občanov je dobrým cieľom, na dosiahnutie ktorého treba nastavovať verejné politiky.
- B. Vyššia participácia neznamená potláčanie reprezentatívnosti a hodnôt reprezentatívnej demokracie. Naopak, predstavuje jej vhodné doplnenie a skvalitnenie (ECOSOC).
- C. Všetky dokumenty, deklarácie a dohovory sa zasadzujú za vyššiu úroveň participácie za pomoci týchto nástrojov:
 - a. Jednoduchší a priamejší prístup k informáciám (Aarhuský dohovor, Lisabonská zmluva).
 - b. Intenzívnejšie konzultácie (Rada Európy, Aarhuský dohovor, Lisabonská zmluva, OECD, Biela kniha o Európskom riadení, ECOSOC).
 - c. Rozvoj dialógu, získavanie spätnej väzby (Rada Európy, Aarhuský dohovor, Lisabonská zmluva, OECD, Biela kniha o európskom riadení, ECOSOC).
 - d. Efektívna účasť na rozhodovaní a spolupodieľanie sa na stanovovaní agendy (Lisabonská zmluva, Biela kniha o európskom riadení, ECOSOC).
 - e. Jednoduchší prístup k spravodlivosti (Aarhuský dohovor).

Cez túto prizmu by sa aj na Slovensku dalo pozrieť na činnosť jednotlivých rezortov vo vzťahu k občianskej spoločnosti a porovnať, do akej miery rezortné politiky naplňajú vyššie uvedené nástroje, resp. do akej miery ich reflektujú a či ich vôbec rozvíjajú.

Dôvody pre vyššiu úroveň participácie sú v spomínaných dokumentoch a politikách jednotlivých organizácii rôzne:

- **Reforma verejného sektora**, aby bol väčšmi schopný reagovať na výzvy dneška spôsobené globálnou krízou, za súčasného využitia technologických zmien a IT riešení. (OECD).
- **Snaha o znižovanie demokratického deficitu** na úrovni Európskej únie (Lisabonská zmluva).
- **Predchádzanie konfliktom, presadzovanie stability, podpora sociálno-ekonomického rozvoja** (Rada Európy).
- **Uspokojovanie potrieb obyvateľstva a tmočenie ich potrieb, spätná väzba, kritika** (Biela kniha o Európskom riadení).
- **Snaha byť bližšie k občanom, umožniť im účasť na rozhodnutiach, ktoré sa ich týkajú** (ECOSOC, Lisabonská zmluva).
- **Budovanie súdržnosti a transparentnosti inštitúcií** (Lisabonská zmluva).

3. DOTERAJŠIE VÝSKUMNÉ ZISTENIA V SR: PREDSTAVY ZÁSTUPCOV TRETIEHO SEKTORA A PREDSTAVITEĽOV ŠTÁTU O VZÁJOMNÝCH VZŤAHOCH

Náš aktuálny výskum potvrdil, že závery a zistenia z doterajšieho skúmania ešte stále nestratili platnosť. Možno ich zhrnúť do nasledujúcich bodov:

1. 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.
2. Popri kľúčových míľnikoch vývoja MNO, ktoré sú bežne vnímané, ako napríklad kampaň *Tretí sektor S.O.S.* či vznik Grémia tretieho sektora, alebo občianska kampaň OK '98, je s odstupom času zrejmý kľúčový význam, aký mala podpora súkromných amerických nadácií (aj s podporou zdrojov z EÚ) v 90. rokoch. Umožnila totiž rozvoj vnútorných kapacít MNO bez predpisovania ich činnosti či nadmernej byrokracie.
3. Vzťah štátu a MNO bol na Slovensku azda výraznejšie ako v iných nových demokraciách ovplyvnený cyklickým vývojom domácej politiky, v dôsledku čoho MNO namiesto hlbšieho „osídľovania“ verejného priestoru a napĺňania svojho poslania boli chtiac-nechtiac ponorené do sporov o tvorbu pravidiel demokracie a európskeho smerovania Slovenska. Dobiehajúce zameškaného vo vzťahu štát – MNO cítiť dodnes.
4. MNO pociťujú frustráciu vyplývajúcu z ich nedostatočnej akceptácie štátom a jeho inštitúciami. Nepodarilo sa im presvedčiť štát, že sú nástrojom na skvalitňovanie života občanov.
5. MNO vidia pre seba v budúcnosti prehĺbenie troch hlavných rol, v ktorých dnes pôsobia: 1) vyplňanie bielych miest vrátane spoločenských 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 však 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.
6. Chýbajúci konsenzus na úrovni elít sťažuje hľadanie dohody o mieste MNO v právnom a inštitucionálnom priestore Slovenska. Pritom pôsobenie MNO je nanajvýš potrebné aj so zreteľom na globálne výzvy, ktorým je Slovensko vystavené. Nie je jasné, ako sa zavŕši diskusia o zaradení MNO do verejného či súkromného sektora, ani aké to bude mať následky na občiansku participáciu.
7. MNO si potrebujú vyjasniť, ako by mali reagovať na to, že sa z kolektívnej pamäti vytráca „americká“ stopa občianskeho angažovania sa vo verejnom priestore a ako by sa mali pripraviť na procesy vyplývajúce z prehlbujúcej sa integrácie do Európskej únie, ktorá znamená aj výrazné zvyšovanie verejných zdrojov v podobe kontraktov, posilňovanie väčších organizácií, nárast byrokracie a pod.
8. Z uvedeného vyplýva, že MNO by mali intenzívnejšie komunikovať s politikmi a verejnosťou o svojej ponuke, činnosti, prínosoch, a vysvetľovať im dôvody, pre ktoré sa angažujú vo verejnom priestore či poskytujú služby.

9. Dilemou ostáva, či sa MNO majú usilovať o podporu z verejných zdrojov vo všetkých troch rolách, keď im minimálne v jednej z nich (nastavovanie kritického zrkadla) môže hroziť strata nezávislosti. Otázkou je, aké iné možnosti im ostávajú.
10. Verejné konzultácie majú značné nedostatky, a to napriek už zavedenej praxi, ktorá zahŕňa mechanizmy konzultovania. Štát neprejavuje aktívny záujem vziať do konzultácií o budúcich zmenách zainteresované skupiny a hľadať spôsoby zohľadnenia ich postojov.
11. Je potrebné vytvoriť stabilnú základňu 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.
12. MNO potrebujú na svoj rozvoj slobodné, „nezošňurované“ zdroje. Dnešné finančné prostredie pôsobí na ich strategický rozvoj deformujúco a regresívne. Je potrebné vyjasniť si, akú úlohu môže pri vytváraní zdrojov zohrať súkromná filantropia a akú verejné zdroje. Výzvou preto ostáva hľadať takéto zdroje, využívať ich a analyzovať ich vplyv.
13. Mnohé závery majú charakter otvorených otázok a dilem. MNO aj štát by sa mali usilovať o konštruktívne hľadanie odpovedí, intenzívnejšie komunikovať a navzájom konzultovať svoje postoje.

4. PRVÝ OKRUH: VEREJNÉ POLITIKY VO VZŤAHU K MNO VO VYBRANÝCH REZORTOCH A OBLASTIACH

4.1. Správa o stave v rezorte práce, sociálnych vecí a rodiny

V rezorte práce, sociálnych vecí a rodiny na Slovensku pôsobia tri veľké skupiny mimovládnych neziskových organizácií s rozdielnymi misiami.

a) servisné MNO, ktoré poskytujú sociálne služby, vykonávajú činnosti sociálnoprávnej ochrany detí a podporu rodine a sprostredkujú služby podporovaného zamestnávania pre osoby so zdravotným postihnutím.

b) Advokačné MNO, ktoré obhajujú a presadzujú ľudskoprávny prístup k riešeniu sociálnej situácie rôznych ohrozených skupín obyvateľstva (deti a mládež, osoby so zdravotným postihnutím, staršie osoby, ženy a i.).

c) dobrovoľnícke miestne aktivity reagujúce na potrebu pomoci viac či menej systematickými aktivitami, ktoré majú tak charakter krízových, ako aj preventívnych aktivít. V mnohých prípadoch majú neformálny charakter.

Ani sociálne služby, ani napĺňanie práv diskriminovaných skupín občanov, ani podpora dobrovoľníckych miestnych aktivít sa nikdy nestali prioritnou politickou agendou vlády a príslušných ministrov. Od tohto konštatovania možno odvinúť predbežnú charakteristiku vzťahov medzi štátom a MNO v sociálnej oblasti nasledovne:

- Štát a MNO sú svojbytné entity, ktoré sa prioritne sústreďujú na budovanie svojej vlastnej identity, z čoho vyplýva znížený záujem o spoznávanie toho druhého.
- Štát a MNO nemajú spoločné ciele, ale s rozvojom svojich funkcií sa postupne dostávajú do pozície, v ktorej potrebujú spolupracovať. Skutočná spolupráca si vyžaduje vzájomnú dôveru a pozitívnu aktivitu na oboch stranách.

Zisťovanie vyústilo do týchto záverov:

Záver 1: Sociálne služby sú od roku 2002 originálnou kompetenciou samosprávy. Samospráva ich vykonáva buď vlastnými silami alebo kontrahuje na ich výkon iného registrovaného poskytovateľa. Vzťahy medzi samosprávou a neziskovým sektorom sú napäté, pretože kapacita služieb rastie, ale verejné zdroje sú stále rovnaké. Odporúčame, aby štát/ministerstvo zlepšovalo vzťahy medzi samosprávou a MNO vytváraním priestoru na diskusiu, na spoločné hľadanie najvhodnejších riešení, na výmenu skúseností a prezentáciu dobrej praxe. A samozrejme, s jasnými a spravodlivými legislatívnymi pravidlami.

Záver 2: MNO pôsobiace v sociálnej oblasti nemajú dobré skúsenosti s účasťou a rešpektovaním požiadaviek a návrhov pri príprave *Národného referenčného strategického rámca a vybraných operačných programov na obdobie 2007 – 2013*. Preto odporúčame posilniť váhu partnerstva pri využívaní štrukturálnych fondov EÚ, počnúc procesom programovania, končiac evaluáciou programov pre nové programovacie obdobie po roku 2014.

Záver 3: Pre výber organizácií, ktoré budú kontrahované pre výkon činností sociálnoprávnej ochrany alebo pre sprostredkovanie podporovaného zamestnávania sa používa metóda verejného obstarávania a v niektorých prípadoch aj elektronická aukcia. Výsledkom je výber organizácie s najnižšou cenou a súčasne aj cene primeranou kvalitou poskytovaných služieb. Odporúčame zlepšiť spôsob kontrahovania MNO pre výkon služieb. Kľúčové je dbať na

výber kvalitných služieb, nielen tých najlacnejších. Ide o osobné služby, kde je kvalita nevyhnutnou podmienkou.

Záver 4: Po dlhých rokoch experimentovania sa zdá, že súčasná dvojstupňová štruktúra poradných orgánov vlády (Rada vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť a špecializované výbory) by sa mohla stať efektívnou štruktúrou na hľadanie porozumenia a prijímanie spoločných postupov riešenia úloh.

Odporúčame vládnym štruktúram vytvoriť dostatočný časový priestor na prípravu dôležitých rozhodnutí a využiť konzultácie s výbormi a Radou vlády pre ľudské práva nielen v etape ich schvaľovania, ale už v etape ich prípravy.

Záver 5: Dotácie pre strešné občianske združenia môže štát poskytovať aj na rekondičné pobyty členov týchto združení. Účelnosť tejto dotácie je spochybňovaná tým, že jej príjemcom je člen združenia, a nie združenie ako celok. Odporúčame preto otvoriť diskusiu o účeloch dotačnej politiky rezortu vo vzťahu k občianskym združeniam. Prehodnotiť rekondičné pobyty ako účel dotácie (§ 6 zákona č.544/2010 Z.z. o dotáciách v pôsobnosti MPSVR SR) a nahradiť ho podporou inštitucionálneho rozvoja advokačných občianskych združení.

Záver 6: Nedostatok finančných zdrojov je jedným z dôvodov nižšej angažovanosti slovenských MNO v nadnárodných organizáciách – partneroch Európskej komisie. Odporúčame preto zvýšiť podporu členstva našich MNO v nadnárodných organizáciách najmä na úrovni EÚ.

4.2. Správa o stave v rezorte školstva

V rezorte školstva sa na tretí sektor delegujú najmä činnosti súvisiace s mládežníckou politikou a výchovou k ľudským právam. Prevládajúcim spôsobom „fungovania“ či „spolunažívania“ je však skôr spolupráca pri tvorbe a implementácii jednotlivých politik, ktorá sa uskutočňuje buď aktívne a cielene alebo ad hoc a intuitívne.

1. Do budúcnosti treba **pokračovať v spolupráci tam, kde sa osvedčila**, t. j. v oblastiach ako mládežnícka politika, výchova k ľudským právam a ekonomické vzdelávanie.
2. Štát by mal lepšie a intenzívnejšie **využiť veľký potenciál na spoluprácu s mimovládny sektorom najmä v oblasti pedagogických inovácií**. Tu treba urobiť „poriadok“ na oboch stranách. Bolo by potrebné, aby štát urobil dva zásadné kroky: Po prvé treba zaviesť **transparentný postup**, ktorý by po overení inovácie upravoval podmienky jej implementácie. Po druhé je nevyhnutné vytvoriť **grantovú schému** na podporu implementácie inovatívnych projektov a na inštitucionálnu podporu neziskových organizácií, ktoré sa nimi zaoberajú. Zo strany MNO (ale i súkromného sektora), ktoré za posledných desať rokov vytvorili množstvo webových portálov venujúcich sa pedagogickým inováciám, **by zase bolo užitočné urobiť ‘inventúru’ týchto zdrojov**. Potom by sa tieto údaje mali zhromaždiť **na jednom mieste**, čo by učiteľom umožnilo lepší prístup a dalo väčší prehľad.
3. **Štát by mal explicitne pomenovať miesto MNO v tvorbe a implementácii vzdelávacej politiky** a vytvoriť pre účasť MNO systémové podmienky v podobe otvorených verejných súťaží či grantových schém. V rezorte školstva je veľa aktérov, ktorí majú záujem tvoriť a implementovať vzdelávaciu politiku, pričom MNO sú v niektorých prípadoch stále akoby vytláčané najmä do neformálneho vzdelávania. Do budúcnosti bude dôležité využiť skúsenosti MNO a pustiť ich **aj do formálneho vzdelávania**. V súčasnosti v rezorte existuje pomerne veľa priamo riadených

rozpočtových či príspevkových organizácií, ktorým sú priamo zadávané zákazky, na základe ktorých sa vypracovávajú národné projekty. Takáto prax však nepodporuje otvorenú súťaž poskytovateľov služieb v oblasti formálneho aj neformálneho vzdelávania, brzdí inovácie, a znevýhodňuje MNO, ktoré sa o podobnú podporu nemôžu alebo nedokážu uchádzať. Prostriedky rozdeľované v otvorených grantových schémach sú oproti takýmto priamym zadaniam iba marginálne. Otvoreným tendrovaním v takmer všetkých oblastiach a činnostiach spadajúcich pod rezort by sa zvýšila kvalita a odbornosť výstupov a sprehládnili by sa tok financí.

4. **Intenzívnejšia práca a komunikácia s učiteľmi v procese ich vzdelávania.** Nie je však jednoznačný názor, aká by mala byť efektívna stratégia pre tento zámer. Podľa jedného názoru je najdôležitejšie, aby MNO oslovili **učiteľov a učiteľky**, lebo pokiaľ nepochopia, prečo by sa mali danej téme venovať, hrozí iba formálne vykazovanie aktivít. Podľa ďalšieho názoru vzdelávanie učiteľov a učiteliek môže mať väčšie účinky ako zaradenie danej témy do vzdelávania. Iní experti zase upozorňujú, že takéto aktivity (vzdelávanie učiteľov a celková transformácia školy) treba podporiť **zásadným balíkom peňazí**. Následne si potom možno predstaviť dva modely, ako by sa tieto prostriedky mohli rozdeľovať. Za predpokladu, že by školy boli iniciatívne inovatívne (čo dnes prevažne nie sú), hľadali by si odborníkov sami a peniaze by sa rozdeľovali na základe súťaže. Druhou alternatívou je, že by sa o prostriedky uchádzali poskytovatelia, ponúkali by školám programy a mohli by pracovať s vedením od tvorby metodík až po školenie učiteľov.
5. Dôležitá je spolupráca MNO s vysokými školami, ktoré by sa mali snažiť prekonať pohodlnosť a obavy zo vstupu niečoho nového do ich každodennosti. Aj keď predsudky sa nedajú odstrániť nariadením a proces akceptácie sa musí začať poznávaním, predsa skúsenosti hovoria, že na ich prekonanie je potrebné **spoluprácu zakotviť aj systémovo, v rozhodujúcich materiáloch**, akým je napríklad aj spomínaný *Dlhodobý zámer*. K „topeniu ľadov“ by prispelo aj **vypisovanie grantov** tak, aby jedným z kritérií bola spolupráca sektorov (štátny, súkromný, mimovládny).
6. **Väčšia inkluzívnosť a proaktivita štátu pri moderovaní verejnej diskusie a zapájaní relevantných aktérov pri tvorbe koncepcií.** Pokiaľ ide o zlepšenie komunikácie, zástupca štátnej správy deklaroval snahu urobiť všetko pre to, aby rozhodnutia, ktoré robí verejná správa, boli načas a zrozumiteľne odkomunikované, pričom to isté očakáva od druhej strany. Predstavitelia tretieho sektora od štátu žiadajú zavedenie **koncepcného systému tvorby a pripomienkovania dokumentov vo verejnej diskusii a vo verejnom priestore**.
7. **Zmapovanie kľúčových aktérov z prostredia neziskového sektora v rezorte školstva a systematická spolupráca s nimi.** Nie každá mimovládna organizácia pôsobiaca v oblasti školstva má kapacitu stať sa partnerom štátu. Niektoré MNO však už majú skúsenosti i know-how. Majú za sebou opakované situácie typu pokus – omyl, a to by mal štát využiť. Zároveň platí, že ak partnerstvo bude dobré a profesionálne, bude to znamenať úsporu peňazí pre štát. Z minulosti už existujú príklady, keď minister ukázal správnu politickú kultúru, sám aktívne vyhľadával, poznal a stretával sa s partnermi z MNO. Aj keď nie so všetkými návrhmi z prostredia MNO vždy súhlasil, ukázal, že je otvorený dialógu a vedel z neho vyťažiť.
8. **Mimovládne organizácie by mali vytvoriť platformu organizácií pôsobiacich v oblasti vzdelávania, aby mohli efektívnejšie komunikovať so štátom i verejnosťou a podieľať sa na tvorbe myšlienok a politik.** Ako ukazujú pozitívne príklady multikultúrnej výchovy či globálneho vzdelávania, pri presadzovaní myšlienok,

projektov a politik je dôležité **sieťovanie** a spájanie síl tak vnútri neziskového sektora (pozitívnym príkladom je už existujúca Platforma mimovládnych rozvojových organizácií), ako aj medzisektorálne – medzi neziskovým sektorom, akademickou obcou, súkromným sektorom a štátom.

9. Na záver treba zdôrazniť, že reforma školy nie je len odborným, ale aj celospoločenským problémom. Je preto nevyhnutné viesť o jej podobe občiansku diskusiu a pri presadzovaní najlepších inovačných programov do vzdelávania spolupracovať na medzisektorovej báze, a teda aj s tretím sektorom. Ba čo viac, súčasné nastavenie systému a tempo zavádzania reformy nedovoľuje školám plniť ich úlohy bez spolupráce s MNO, čo z nich robí nenahraditeľných aktérov vzdelávacej politiky.

4.3. Správa o stave v rezorte životného prostredia

Niektoré odporúčania majú strategický a dlhodobý charakter (a v tomto zmysle sú podnetom na diskusiu), iné sa týkajú pôsobenia ministerstva životného prostredia, ďalšie akcentujú vymožitelnosť práva a význam občianskej participácie a zameriavajú sa na zlepšenie predpokladov pre spoluprácu medzi štátom a aktívnymi občanmi.

- A. Obnoviť celonárodnú diskusiu s cieľom vytvoriť národnú stratégiu rozvoja a ochrany prírodného a životného prostredia na Slovensku. Cieľom tejto verejnej diskusie by malo byť pomôcť pri tvorbe environmentálnej politiky SR v dlhodobom, strednodobom a krátkodobom výhlade a pri prijatí strategického plánu rozvoja Slovenskej republiky, pričom ide o to, aby sa v rozvojových stratégiách využila skutočnosť, že Slovensko je z hľadiska prírodného prostredia bohatá a perspektívna krajina. Rozvojové stratégie by mali vziať do úvahy reálne možnosti Slovenskej republiky v priestore Európskej únie, využiť odborný potenciál štátnych i neštátnych inštitúcií a aj na základe poznania preferencií občanov určiť priority v oblasti ochrany a tvorby životného prostredia, ako aj postupnosť krokov pri ich realizácii. Ochrana a tvorba životného prostredia by sa tak mala stať strategickou a prierezovou záležitosťou každej slovenskej vlády, nezávislou od výmeny politických garnitúr, ale opierajúcou sa o odborný a aktivistický potenciál krajiny.
- B. Ochrana a tvorbu životného prostredia treba chápať a realizovať ako horizontálnu prioritu presahujúcu jeden rezort. Z tohto dôvodu sa odporúča opätovne oživiť Radu vlády SR pre trvalo udržateľný rozvoj, na pôde ktorej by malo prichádzať k posudzovaniu dopadov konaní jednotlivých rezortov na životné prostredie Slovenskej republiky tak, aby dôsledky niektorých z nich neboli fatálne a nezvratné. Táto platforma by mohla byť koordinovaná ministerstvom životného prostredia, mala by však byť priestorom na konfrontáciu názorov odborníkov z rôznych rezortov s nezávislými odborníkmi na ochranu a tvorbu životného prostredia a s aktívnymi občanmi.
- C. Etablovať odbornú a štátnymi financiami vybavenú inštitúciu (môže to byť aj Ministerstvo životného prostredia SR), ktorá bude mať za úlohu prípravu spomínaných stratégií, ako aj koordináciu ich implementácie v spoločnosti. Pri tejto príprave a koordinácii treba akceptovať pravidlá, ku ktorým už dospelo svetové a európske spoločenstvo a ktoré sú obsiahnuté v rôznych typoch dohovorov, smerníc, rozhodnutí, nariadení a legislatívy, ako aj skutočnosť, že poškodenie prírodného, životného prostredia negatívne vplyva na každého obyvateľa bez výnimky.
- D. Pokračovať v procese, ktorý začal v roku 2010 – v oživovaní inštitúcie ministerstva životného prostredia; v obsadzovaní vyšších, stredných, ale aj ostatných pozícií ministerstva a jeho inštitúcií odborníkmi a ľuďmi, ktorí chápu ochranu a tvorbu životného prostredia aj ako svoju osobnú misiu. Je dôležité, aby takto presvedčení a motivovaní ľudia neboli iba vo vyšších

a stredných stupňoch riadenia, ale vo všetkých inštitúciách aj v regiónoch, lebo práve tam sa budú realizovať zmeny a prejavovať sa následky rozhodnutí.

- E. Základné princípy a mechanizmy fungovania ministerstva životného prostredia by mali rozvíjať dobrú prax (princípy „dobrého spravovania“) danú svetovou, európskou, ale aj slovenskou legislatívou zaoberajúcou sa ochranou životného prostredia. Vymožiteľnosť práva, transparentnosť, efektívnosť, funkčnosť, udržateľnosť sú pojmy, ktoré sú dôležité aj pre oblasť životného prostredia.
- F. Pri plánovaní, koordinovaní a spravovaní ochrany prírodného a životného prostredia treba pamätať aj na to, že nestačí iba mať dostatok finančných prostriedkov. Široko založená ochrana životného prostredia sa nedá vymôcť iba zákonom či zaplatiť peniazmi. Vyžaduje si zmenu myslenia a postojov, potrebuje aktívnych občanov, ktorých treba vo výraznejšej miere ako doposiaľ na takomto zmysle a konaní zainteresovať – informovať ich, vzdelávať a presvedčiť, že ich vklad môže mať zmysel. To si vyžaduje umožniť ľuďom, aby sa mohli zúčastniť na rozhodovaní o záležitostiach súvisiacich so životným prostredím a mohli svoje práva uplatňovať a vymáhať. Inými slovami, na to treba systematickú dobrovoľnú občiansku participáciu. Analýzy v tejto oblasti ukazujú, že právny rámec Slovenskej republiky to umožňuje, keďže obsahuje moderné prvky vychádzajúce z reálneho záujmu svetového spoločenstva o zmenu negatívneho vplyvu človeka na životné prostredie. Dôležité je, aby sa aktívni občania presvedčili o tom, že ich ambíciu chrániť životné prostredie štát podporuje.
- G. Opýtaní štátni úradníci potvrdili záujem spolupracovať s aktívnymi občanmi za predpokladu, že tí budú na spoluprácu pripravení. To však znamená, že štát musí vytvoriť na pripravenosť aktívnych občanov podmienky. Momentálne však nemá vytvorený finančný mechanizmus na podporu rozvoja MNO a ich kapacít.
- H. MNO už teraz vykonávajú niektoré služby v oblasti ochrany životného prostredia. Cena za službu by však nemala byť jediným kritériom pri výbere realizátora, keďže MNO sú menej konkurencieschopné v porovnaní so subjektmi, ktorých rozvoj a kapacity podporuje štát priamo z rozpočtu. Opatrenia v tejto oblasti by mali posilniť potenciál MNO a umožniť, aby sa do verejných politík dostávali aj alternatívne, no efektívne modely poskytovania služieb, čo je osobitne dôležité práve pri presadzovaní ochrany životného prostredia.
- I. MŽP SR by malo svojich zamestnancov metodicky vyškoliť (ponúknuť im vzory rozhodnutí, formulovať platné interné postupy atď.) a malo by sa aj na regionálnej úrovni otvoriť pre všetkých občanov. Malo by prijať ako fakt, že rezort životného prostredia má okolo seba pestrú zainteresovanú a dobre viditeľnú verejnosť, metaforicky povedané, má svoju vlastnú „občiansku spoločnosť“. MŽP SR by malo vnímať MNO nie ako problém, ale ako jedno zo svojich aktív. Zároveň by malo pochopiť, že majú personálne, odborné, časové a finančné kapacity, ktoré sa nedajú dlhodobo preťažovať. Preto by malo pôsobiť na legislatívu i na výkon štátnej moci v takom zmysle, aby sa snaha občanov o kvalitné životné prostredie mohla premietiť do účinného tlaku, a tým vyvažovať záujmy ekonomických rezortov.

4.4. Správa o stave v oblasti spravodlivosti

Špecifickosť rezortu spravodlivosti ovplyvňuje spôsob interakcií medzi ministerstvom a inými spoločenskými aktérmi vrátane mimovládnych organizácií. Ministerstvo nemá dotačný mechanizmus na podporu aktivít, súvisiacich s činnosťou v oblasti spravodlivosti, čiže nedisponuje finančnými prostriedkami na podporu konkrétnych projektov MNO, ani na podporu služieb poskytovaných MNO.

Významným faktorom ovplyvňujúcim vzťah medzi Ministerstvom spravodlivosti (MS) a MNO je nastavenie vedenia ministerstva na určitý typ politiky v rezorte. Vo volebnom období 2006 – 2010 bol vzťah medzi MS a MNO, pôsobiacimi v oblasti monitorovania dodržiavania princípov právneho štátu, transparentnosti, stavu justície a participácie občanov na spravovaní vecí verejných mimoriadne konfrontačný až konfliktný. Bolo to výsledkom celkového prístupu MS, ktorý sa vyznačoval tendenciou posilňovať uzavretosť justičného systému a podozrievavosťou voči činnosti MNO, ktoré sa postavili najaktívnejšie proti snahám Š. Harabina uzurpovať moc v rezorte.

Po voľbách 2010 nastala zmena. Ministerstvo pripravilo a predložilo do NR SR celú sériu legislatívnych návrhov, pričom do prípravy viacerých z nich zapojilo (v rôznych formách) zástupcov mimovládnych organizácií. Túto spoluprácu umožnilo predovšetkým nastavenie vedenia rezortu, ktoré zdôrazňovalo nevyhnutnosť zvýšiť transparentnosť, väčšmi otvoriť rezort verejnosti, zapojiť zástupcov občianskej spoločnosti do procesu prípravy legislatívy týkajúcej sa rezortu spravodlivosti a do monitorovania rozhodovacej činnosti súdov a orgánov sudcovskej samosprávy.

Pri spolupráci so zástupcami MNO na príprave právnych predpisov sa používali štyri formy: konzultácie (t. j. výmena názorov prostredníctvom telefonátov, mailových správ, listov a pod.), účasť na medzirezortnom pripomienkovom konaní, účasť v pracovných skupinách zriadených s cieľom prípravy návrhu zákona a účasť na workshopoch.

Pri väčšine pripravovaných dôležitých legislatívnych opatrení mali zástupcovia mimovládneho sektora možnosť ovplyvniť alebo priamo vstúpiť do tohto procesu.

Vďaka vytvorenému mechanizmu spolupráce medzi ministerstvom spravodlivosti a mimovládnymi organizáciami bol do procesu prípravy právnych noriem zapojený špecifický expertný potenciál neziskového sektora. Vznikli priaznivé podmienky pre účasť zástupcov občianskej spoločnosti na procese väčšieho otvárania sa justičného systému verejnosti, pre presadzovanie prvkov transparentnosti v činnosti súdov a orgánov sudcovskej samosprávy.

Spomínaný model spolupráce by mal byť zachovaný a rozšírený, a to bez ohľadu na zloženie ďalšej vládnej koalície či personálne obsadenie najvyšších pozícií v rezorte. Informácie o spolupráci MS a MNO pri príprave legislatívnych návrhov a pri monitoringu situácie v súdnictve by mali byť intenzívne medializované, aby sa dostali do povedomia širšej verejnosti a mohli byť následne využité vo vzdelávacích aktivitách (vrátane výučby občianskej výchovy).

Dlhodobejšej udržateľnosti modelu spolupráce s MNO by mohlo pomôcť vytvorenie stáleho rezortného poradného orgánu (rada, fórum, grémium), ktorý by popri predstaviteľoch ministerstva združoval zástupcov občianskych združení venujúcich sa problematike justičného systému, ako aj zástupcov stavovských organizácií.

Na zmapovanie celkovej situácie v rezorte a na vyhodnotenie stavu pri uplatňovaní občianskej participácie by bolo užitočné po ustanovení novej vlády usporiadať do konca roka 2012 okrúhle verejné fóra za účasti vládnych úradníkov, mimovládnych neziskových organizácií, médií, akademickej a pedagogickej komunity.

4.5. Správa o stave v oblasti zahraničných vecí a rozvojovej pomoci

Ministerstvo zahraničných vecí SR patrí k tým vrcholovým orgánom štátnej správy, ktoré spolupracujú s mimovládnym sektorom najrozmanitejším spôsobom. Súvisí to najmä so špecifickými úlohami rezortu zahraničných vecí, ktoré sa plnia v podmienkach vyššej miery

konsenzuality v otázkach priorit štátnej politiky medzi hlavnými politickými silami, čo umožňuje zapojenie širšieho spektra spoločenských aktérov do aktivít v rezorte. Dôležitým faktorom, ktorý vytvára priaznivé prostredie pre spoluprácu MZV a mimovládneho sektora, bola príprava a účasť krajiny na procesoch európskej integrácie a transatlantickej spolupráce. Nezanedbateľnú úlohu zohrával aj fakt, že slovenské mimovládne organizácie (MNO) nazhromaždili skúsenosti v oblasti demokratizácie spoločnosti, ktoré sa dajú uplatňovať v iných krajinách. V dôsledku nastavenia SR na rozširovanie euroatlantických integračných zoskupení a na podporu demokracie a rozvoj občianskej spoločnosti v transformujúcich sa krajinách, najmä v tých, ktoré by mohli byť potenciálnymi kandidátmi na vstup do EÚ, vznikli podmienky na aktívnu účasť MNO v programoch oficiálnej rozvojovej pomoci, a to predovšetkým pri transfere demokratizačných a reformných skúseností.

Vo všetkých relevantných rezortných dokumentoch (informačných, operačných, koncepčných) je zreteľné pozitívne hodnotenie miesta MNO vo vývoji slovenskej spoločnosti a ich činnosti v kontexte hlavných zahranično-politických priorit. Rezortné dokumenty sa prihovárajú za úzku spoluprácu s MNO.

Formy interakcie MZV a mimovládneho sektora siahajú od úzkej spolupráce s prvkami organizačnej integrácie (spoluzaloženie neziskovej organizácie výskumného typu), cez inštitucionalizovanú spoluprácu a zapájanie zástupcov MNO do odborných konzultácií s pracovníkmi MZV v jednotlivých otázkach zahraničnej politiky, využitie expertného potenciálu MNO pri návštevách zahraničných predstaviteľov, až po podporu projektov MNO v oblasti rozvojovej pomoci, bilaterálnych vzťahov s vybranými krajinami a tvorbu zahranično-politických analýz. Špecifickou formou spolupráce rezortu zahraničných vecí a MNO boli informačné a vzdelávacie aktivity zamerané na zvýšenie podpory verejnosti pre členstvo SR v NATO.

Záver a odporúčania:

Spolupráca MZV s MNO, pôsobiacimi v oblasti zahraničnej politiky a medzinárodných vzťahov, má rozmanité podoby a môže slúžiť ako určitý vzor pre ostatné rezorty, i keď k akumulácii pozitívnych skúseností prispieval najmä špecifický charakter činnosti v oblasti zahraničnej politiky. V tejto oblasti bola miera konsenzuality pri definovaní hlavných cieľov a priorit medzi politickými aktérmi podstatne vyššia než v iných rezortoch. Zmeny v konfigurácii politických síl a v personálnom obsadení vedúcich pozícií na MZV sa odrážali na prístupoch ministerstva k spolupráci s MNO menej výrazne než v iných rezortoch.

Kladnou stránkou interakcie MZV a MNO bola široká medializácia samotného faktu prebiehajúcej spolupráce, jej obsahu, zámerov, konkrétnych aktivít a výsledkov. Pri informovaní verejnosti o pôsobení zástupcov MNO v oblasti zahraničnej politiky dochádzalo k určitému synergickému efektu vďaka využitiu kapacít v oblasti mediálnych aktivít tak ministerstva, ako aj MNO.

Vytvorený mechanizmus spolupráce MZV a MNO by mal byť v nasledujúcich rokoch zachovaný v celej jeho rozmanitosti, s prípadným rozvinutím do trvalejších inštitucionalizovaných podôb (poradné orgány, stále fóra a pod).

Dôležitou úlohou zostáva dodržiavanie záväzkov Slovenskej republiky v oblasti oficiálnej rozvojovej pomoci. V tejto súvislosti pokladáme za potrebné zdôrazniť, že zmrazenie alebo dokonca zníženie celkového objemu prostriedkov na oficiálnu rozvojovú pomoc by sa mohlo negatívne odraziť na spolupráci medzi MZV a MNO, pretože by pravdepodobne viedlo k zúženiu priestoru na využitie potenciálu mimovládneho sektora a v konečnom dôsledku by sťažilo dosahovanie cieľov, ktoré si Slovenská republika v oblasti rozvojovej pomoci vytýčila.

4.6. Správa o stave v oblasti regionálneho rozvoja

Kapitola v úvode konštatuje, že na národnej úrovni k delegovaniu činností zo štátu na MNO nedochádza, čo možno považovať za prirodzené vzhľadom na charakter regionálnej politiky. Problémom národnej úrovne je však najmä formálne proklamovanie v skutočnosti neexistujúceho partnerstva. Na druhej strane spolupráca na regionálnej úrovni je rozvinutejšia (MNO ako nositelia rôznych opatrení v Programe hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja vyššieho územného celku a spolupráca MNO s Regionálnymi rozvojovými agentúrami – RRA). Dôkazom toho, že ak existuje vôľa spolupracovať a výsledky spolupráce môžu byť veľmi pozitívne, je aj činnosť etablovaného Vidieckeho parlamentu i aktivizujúceho sa Karpatského rozvojového inštitútu a taktiež viacero pozitívnych príkladov spolupráce identifikovaných v rôznych projektoch MNO (vypracovávanie rozvojových plánov, hodnotenie opatrení samospráv, vedecká činnosť a iniciatívy komunitných nadácií).

Odporúčania vychádzajúce z výskumných zistení:

V nasledujúcich riadkoch uvedieme najprv koncepčné odporúčania vychádzajúce z odborných publikácií, ktorých osvojenie by prispelo ku vzniku autentického partnerstva pri tvorbe regionálnej politiky. Potom načrtujeme odporúčania týkajúce sa fungovania už existujúcich MNO. Na záver navrhujeme opatrenia, prijatie ktorých by pomohlo pri ďalšom rozvoji tretieho sektora.

Súčasný systém spolupráce medzi štátom, regionálnou, lokálnou samosprávou a úradmi miestnej štátnej správy nie je dostatočne efektívny a jednotlivé zámery nie sú dobre koordinované. Ak chce štát dosiahnuť autentickú medzisektorovú spoluprácu a viacúrovňové spravovanie, mal by v zákone vytvoriť priestor na **vznik konzultatívneho regionálneho orgánu** (platformy/ konferencie), ktorý by plnil koordinačnú funkciu regionálnej politiky. (Takéto partnerské rady s patričnými právomocami fungujú úspešne napríklad v Nórsku, ale aj iných krajinách). Orgán by bol zložený zo zástupcov regionálnej samosprávy, miest a obcí, zástupcov regionálnej štátnej správy, inštitúcií akademického, súkromného a tretieho sektora. Ďalším zásadným systémovým opatrením by bolo **spresnenie procesu tvorby dokumentov pri rešpektovaní princípu participatívnosti**. To sa týka spresnenia programovej fázy tvorby dokumentov v Zákone o podpore regionálneho rozvoja, a to doplnením o podrobnejšie pravidlá ich tvorby a aktualizácie. V praxi by to znamenalo napríklad povinnosť prizvať relevantných sociálno-ekonomických partnerov k tvorbe a implementácii rozvojových plánov a koncepcií regionálnej samosprávy, pričom na základe kritériálneho výberu (s vopred známymi a zverejnenými kritériami) by bolo zo zákona jasné, ktoré subjekty do rozvojových procesov v danej fáze musia, resp. môžu byť prizvané. Zároveň by pre lepšiu participatívnosť bolo potrebné vytvoriť dostatočný časový priestor v rámci „pripomienkového“ konania. Precíznejšie rozpracovanie princípu partnerstva v Zákone o PRR by pomohlo prekonať nízke uvedomenie volených či výkonných reprezentantov regionálnej samosprávy o výhodnosti a nutnosti autentického partnerstva. Dôsledkom takéhoto „predpísaného“ postupu tvorby a aktualizácie PHSR by bola vyššia kvalita hlavných programových dokumentov.

Napokon odborné publikácie upozorňujú na fakt, že **tzv. kooperatívne prostredie má vytvárať nielen štát, ale aj regionálna samospráva**. Okrem vytvorenia priaznivého prostredia pre spoluprácu je pre samosprávy dôležité, aby si zmapovali hráčov pôsobiacich v danom regióne, meste či obci, a aby potom pri tvorbe regionálnej politiky z tejto tzv. komplexnej mapy správcov vychádzali. Na inštitucionálnej úrovni by sa to mohlo odzrkadliť vo vytvorení sektorového partnerstva, napríklad vo forme Rady pre neziskový sektor.

V prípade, že by sa konzultatívny regionálny orgán nevytvoril, MNO zdôrazňujú dôležitosť **pracovných skupín**, v rámci ktorých považujú spoluprácu za omnoho efektívnejšiu ako pri

pripomienkovaní, keď už nemožno prezentovať alternatívny návrh, ale iba meniť slová zákona v paragrafovom znení. So začleňovaním zástupcov MNO do týchto pracovných skupín súvisí aj ďalší problém, a tým je ignorovanie straty času a finančných výdavkov expertov pochádzajúcich z rôznych regiónov. Viacerí predstavitelia tretieho sektora by za dôležité opatrenie považovali vyčlenenie určitého množstva prostriedkov v jednotlivých programoch (ktoré by boli určené výlučne týmto znevýhodneným regiónom), a to buď na symbolické ohodnotenie účastníkov alebo aspoň na preplatenie ich cestovných nákladov.

Osobitnú pozornosť si zaslúži zhrnutie nepriaznivých zistení z **oblasti štrukturálnych fondov EÚ**. Napriek významnému intelektuálnemu a predovšetkým skúsenostnému potenciálu z terénu nachádzajúcemu sa v prostredí MNO, **objednávka štátu voči MNO nie je jasne zadefinovaná** – a to ani v oblasti ich implementácie, ani v oblasti ich vyhodnocovania a spätnej väzby, ani v otázke ich kvalitného využívania. Princípy interakcie štátu a MNO v problematike EÚ fondov sú síce formálne definované a zachytené v rôznych politikách a programových dokumentoch, avšak ich **implementácia v praxi je** z pohľadu MNO zásadne **nedostatočná** a nevyhovujúca tým predstavám, s akými EÚ voči členským štátom pristupuje. Nemožno tiež zabúdať, že MNO na Slovensku nemajú dostatočné kapacity na to, aby mohli pôsobiť ako plnohodnotný a efektívny sociálno-ekonomický partner v monitoringu fondov EÚ, a to predovšetkým v dôsledku **kritického podfinancovania svojej infraštruktúry**. Okrem iného MNO zápasia s praktickým problémom, akým je krytie nákladov na túto činnosť (tu zjavne zaostávajú v porovnaní s ďalšími partnermi zúčastňujúcimi sa na týchto procesoch, ako sú živnostenské zväzy, Slovenská obchodná a priemyselná komora, Klub 500, odbory a pod.). Ďalej, napriek teoretickým možnostiam čerpať financie z viacerých operačných programov a opatrení, **využívanie financií z fondov pre MNO znemožňujú, resp. komplikujú viaceré bariéry** ako administratívna náročnosť projektov; nevýhodné zmluvné postavenie prijímateľov pomoci; nejednotné metodiky, postupy a pokyny ministerstiev; nevýhodne nastavené podmienky poskytnutia pomoci; vysoká miera povinného spolufinancovania či nemožnosť zálohových platieb v projektoch, ktoré realizujú MNO. Poskytovanie informácií ako jeden z nástrojov na uplatňovanie princípov partnerstva sprevádzajú často obštrukcie, nejednotnosť postupov a nevyužívanie dostupných technologických riešení zo strany štátu resp. jeho zložiek, ktorí riadia fondy EÚ. Spôsoby poskytovania informácií sú neraz zastarané.

Na jednej strane teda platí, že napriek kapacitným problémom mimovládne organizácie ako jeden zo sociálno-ekonomických partnerov môžu byť vďaka svojej skúsenosti z terénu osobitne prínosné, keďže sa dokážu zamerať aj na kvalitu využívania fondov EÚ, nielen na ich kvantitatívne čerpanie. Na druhej strane sa však ukazuje, že štát na svoju škodu tento potenciál nachádzajúci sa v prostredí MNO nevyužíva.

Cenné odporúčania zamerané na zlepšenie situácie prináša návrh vypracovaný skúsenou MNO Priatelia Zeme – CEPA v november 2011, ktorý sumarizuje „Minimálne požiadavky MNO na uplatňovanie princípu partnerstva pri programovaní štrukturálnych fondov 2014 – 2020“ (pozri prílohu 2 v tejto štúdii).

Pokiaľ ide o ďalších konkrétnych aktéroch regionálneho rozvoja, na podporu združovania obcí, a teda na ozajstné fungovanie mikroregiónov je nevyhnutné vytvoriť **samostatný grantový systém**. Mala by sa tiež zvyšovať **informovanosť** volených zástupcov miest i regiónov o aktivitách komunitných nadácií, napríklad cez programy vlády a súčasne za účasti ZMOS. **Samotné MNO** by sa mali snažiť spolupracovať nielen s obcami a mestami, ale aj so samosprávnymi krajinami.

Dôležité je tiež vyčleniť finančné prostriedky na výskum v tejto oblasti, na ktorom by MNO boli oprávnené participovať. Prvotným prostriedkom na oživenie by najprv mohla byť

strategická podpora silných a etablovaných organizácií, ktoré majú potenciál „potiahnuť“ so sebou aj menšie a slabšie organizácie.

V neposlednom rade všeobecným obsahovým problémom rozvoja je, že sa sústreďuje najmä na budovanie infraštruktúry, a nie sociálneho kapitálu a nástrojov, ktoré by v súčasnosti umožnili prekonať ekonomickú krízu. K zvyšovaniu sociálneho kapitálu dochádza práve prostredníctvom presadzovania princípu partnerstva, pretože nadväzovanie spolupráce umožňuje fungovať efektívnejším spôsobom a dosahovať stanovené ciele, čo má v konečnom dôsledku pozitívny efekt na ekonomický rozvoj lokality aj širšieho regiónu.

4.7. Správa o stave v rezorte financií

Za posledných desať rokov prišlo na Slovensku ku viacerým legislatívnym zmenám, následkom ktorých boli zrušené najmä inštitúty slúžiace na nepriamu podporu MNO. Od roku 2004 si daňoví poplatníci už nemôžu odpočítať časť hodnoty daru zo základu dane a príjmy MNO z vedľajšej činnosti sú od roku 2007 zdaňované štandardnou sadzbou dane z príjmu. Navyše, Slovensko je z pohľadu zahraničných donorov vnímané ako dostatočne vyspelé a demokratické na to, aby ho už ďalej nebolo potrebné priamo podporovať, čo pre neziskový sektor predstavuje ďalší z výpadkov príjmov. Slovenské MNO tak zostali odkázané iba na poukazovanie 2 % dane fyzickými a právnickými osobami, pretože tento mechanizmus sa okrem štátnych dotácií a financií z Európskej únie (kde sa však o podporu uchádzajú aj mnohé iné subjekty) stal jediným zdrojom ich príjmu. Ani prax asignácie 2 %, najmä čo sa týka právnických osôb, sa nezaobišla bez problémov a od roku 2011 dochádza v asignácii právnických osôb na základe celospoločenskej dohody k jej postupnej eliminácii z pôvodných 2 % na konečných 0,5 %. Z vyššie uvedeného je zrejmé, že modifikovaný mechanizmus 2 % nebude postačovať ako finálny strop príjmov pre MNO.

V nastávajúcom období stoja preto štát i MNO pred výzvou, ako zabezpečiť viaczdrojové financovanie tretieho sektora. Rezort financií bude v tejto diskusii zohrávať kľúčovú úlohu, keďže nastavenie pravidiel či už priameho alebo nepriameho financovania tretieho sektora spadá najmä pod jeho agendu. Ministerstvo financií SR by malo mať jasnú víziu o tom, akým spôsobom a do akej miery chce MNO podporovať a tomu by malo prispôbiť aj legislatívne rámce. Samotné MNO by taktiež mali hľadať nové spôsoby a prichádzať s novými iniciatívami, ktoré by im mohli zabezpečiť nové zdroje príjmov potrebné na ich fungovanie.

Cieľom kapitoly bolo prispieť do diskusie analýzou súčasného stavu, s dôrazom na najaktuálnejšie zmeny a problémy v systéme financovania MNO. Prvá časť kapitoly sa zaoberá otázkami priameho financovania MNO z verejných zdrojov (dotácie a európske zdroje), v druhej časti mechanizmom 2 % a novými inštitútmi. Pohľad štátu je spracovaný prevažne na základe dokumentárnej analýzy. Postrehy, názory a komentáre zástupcov MNO sú zapracované v celom texte, pričom v tretej časti vyúsťujú do série odporúčaní.

Odporúčania:

Odporúčania sa týkajú najmä aspektov, ktoré vláda vo svojom „Uznesení o zvýšení transparentnosti“ zanedbala alebo nedostatočne špecifikovala, a to kvalitného zverejňovania informácií, zloženia komisií a hodnotenia projektov.

Pokiaľ ide o **rozšírenie a sprehľadnenie poskytovaných informácií**, vláda toto opatrenie považuje za jednu z kľúčových podmienok zvýšenia transparentnosti poskytovaných dotácií. V prvom kroku plánuje informácie zverejňovať na internetových stránkach jednotlivých rezortov a následne chce prijať kroky potrebné k ich centralizácii. Ako upozorňuje organizácia Transparency International Slovakia, bude dôležité, aby tieto informácie mali

charakter verejných dát (tzv. open data), to znamená, aby sa zbierané dáta zverejňovali automaticky, aby boli dostupné, opakovane použiteľné a ďalej širitelné. Prvým krokom by malo byť vytvorenie katalógu informácií, ktorými verejné inštitúcie disponujú. Tie by sa mali pravidelne aktualizovať. Následne by mali byť verejnou určené cenné dáta, ktoré by mali byť prioritne prístupné. Postupne by sa mali pridávať ostatné zdroje, ako aj novovytvárané informácie. Automatické zverejňovanie má niekoľko výhod. V prvom rade mení mentálne nastavenie – z dát vytváraných pre internú potrebu úradov sa stávajú verejné dáta, ktoré aj inštitúcie využívajú pre vlastnú agendu. Odbremení inštitúcie od vybavovania žiadostí na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám a môže zlepšiť vzájomnú informovanosť úradov o svojich dátach a prispieť k transparentnosti a spoločenským inováciám.

Ďalším zásadným článkom a pilierom transparentnosti je výberová komisia, pričom kľúčové je jej zloženie a integrita jej členov. Keďže prijímateľom dotácií sú rôzne subjekty (okrem iných inštitúcií verejného sektora aj registrované náboženské spoločnosti, stavovské organizácie, MNO, obce či jednotlivci), mala by mať aj **komisia rôznorodé zloženie**. Taktiež by v jednotlivých zákonoch mal byť jasne uvedený **zákaz konfliktu záujmov**.

V neposlednom rade treba doriešiť pravidlá pre **hodnotenie** projektov. Je potrebné určiť zloženie komisií, indikátory hodnotenia a časové rámce, v ktorých by sa malo hodnotenie uskutočňovať. Hodnotenia by sa mali stať podkladom pre rozhodnutia aj v nasledujúcich rokoch, ak ide o subjekt, ktorý sa o ne uchádza opakovane.

Okrem opatrení súvisiacich s „Uznesením o zvýšení transparentnosti“, TIS na základe pozorovania vo výberovej komisii na Ministerstve obrany SR navrhuje zväziť aj možnosť **outsourcovania administrácie časti procesov grantového programu**. Ich skúsenosť z MO SR totiž ukázala, že administrácia grantového programu je časovo a odborne náročná činnosť, zbytočne zabierajúca interné kapacity MO SR. TIS sa domnieva, že prípravná fáza (informovanie o výzve, komunikácia s uchádzačmi pred podaním žiadostí, príprava podkladov pre rokovanie komisií), ako aj evaluačná časť môže byť efektívnejšie vykonaná externým subjektom. Takýto postup by podľa TIS umožnil efektívnejší a v konečnom dôsledku aj lacnejší spôsob riadenia grantovej schémy pri zachovaní kontroly nad kľúčovými parametrami programu (ciele, programy, objemy financií).

Čo sa týka **štrukturálnych fondov EÚ**, pre budúce programovacie obdobie bude najdôležitejšie poučiť sa z chýb z minulosti. Príspevok odkazuje na množstvo publikácií, ktoré spravovanie a čerpanie týchto prostriedkov analyzovali. Vláda, ktorá bude nastavovať nové pravidlá, by ich nemala nechať bez povšimnutia.

V rámci viacerých štádií spravovania fondov EÚ je **programovanie** z pohľadu neziskového sektora pravdepodobne tým najkľúčovejším. Ak by k nemu v budúcnosti došlo v súlade so skutočným dodržiavaním princípu partnerstva, pomohlo by to zabrániť vylúčeniu MNO zo zoznamu oprávnených žiadateľov. Je potrebné zapojiť MNO do programovacieho procesu od jeho úplného začiatku, včas ich informovať o plánovaných krokoch a pripravovaných dokumentoch a stanoviť vopred rámcové pravidlá upravujúce ich účasť (napríklad právomoci pracovných skupín či postup nakladania s pripomienkami a návrhmi partnerov). Tretí sektor by mal byť v pracovných skupinách zastúpený v primeranom počte. Nominovať zástupcov MNO pracovných skupín a výborov by mali platformy MNO, nie štátni úradníci, pričom riadiace orgány by mali tieto nominácie rešpektovať. Zápisy z rokovaní a stretnutí by mali byť zverejnené, resp. zaslané partnerom čo najskôr po stretnutí, zúčastnení partneri by mali mať možnosť sa k zápisu vyjadriť a ich pripomienky či doplnenia by mali byť do zápisu zapracované. Pri príprave jednotlivých dokumentov bude potrebné rátať s dostatočným časom na spracovanie pripomienok partnerov, a preto predĺžiť lehotu. Percentuálne zastúpenie sektorov (štátna správa, samospráva a partneri) v **monitorovacích výboroch (MV)** by malo

byť pomerne, bez prevahy štátnej správy. Členovia MV by mali dostávať materiály a podklady k zasadaniam a rozhodnutiam MV v dostatočnom predstihu. Na požiadanie by mali dostať bližšie informácie či dokumenty, aj keď nie sú bežne dostupné verejnosti. Zápisy zo zasadaní MV by mali byť spracované kvalitne a zohľadňovať požiadavky členov MV na zaznamenanie konkrétnych vyjadrení a pripomienok.

MNO by mali byť taktiež zapojené do **hodnotenia** projektov, a to ako pozorovatelia pri ich výbere, aj ako hodnotitelia po ich implementácii. Ich účasť za takýchto podmienok by mohla výraznou mierou prispieť k efektívnejšiemu riadeniu Národného strategického referenčného rámca a operačných programov, k zlepšeniu podmienok pre žiadateľov a tým aj k zlepšeniu čerpania fondov.

V súvislosti s **implementáciou** za najdôležitejšie považujeme zjednodušenie administrácie fondov zo strany riadiacich orgánov (RO), urýchlenie procesov refundácie s jasne stanovenými pravidlami a záväzkami pre RO, zavedenie paušálnych výdavkov na administráciu projektov (čo administratívne odbremení RO aj konečných prijímateľov a umožní lepšiu kontrolu kvality implementácie projektov v teréne). Rovnako dôležité je zapájať MNO do administrovania štrukturálnych fondov tam, kde je to vhodné či potrebné. Delegovanie právomocí na niektorú MNO vo forme Sprostredkovateľského orgánu RO v oblastiach, v ktorých MNO súťažia o podporu, je vhodným nástrojom, ako zabezpečiť dôveryhodnosť a vyššiu transparentnosť. Pre zlepšenie vynútiteľnosti opatrení proti netransparentnosti, zneužívaniu a konfliktu záujmov by bolo vhodné a potrebné rozšíriť právne záväzné a vynútiteľné opatrenia novelou zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva a následne docieľiť kontrolovanie dodržiavania týchto opatrení štátnym orgánom stojacim mimo Centrálného koordinačného orgánu a RO, napríklad Úradom vlády SR.

Účasť na správe EÚ fondov predpokladá štúdium množstva dokumentov, vysokú odbornú úroveň a technickú pripravenosť. MNO aktívne v partnerských štruktúrach doteraz nemali prístup k financiám z fondov EÚ určeným **na technickú asistenciu**. Avšak čím viac si štátne orgány uvedomujú prínosy partnerskej spolupráce s MNO a čím viac priestoru pre účasť občanov sa otvára, tým jasnejšie sa ukazuje, že limitované kapacity MNO sú kritickým problémom, ktorý je prekážkou účinnej spolupráce. Na to, aby MNO mohli všetky tieto funkcie vykonávať efektívne a kvalitne, je potrebné postarať sa o ich budovanie vo forme tréningov a školení a taktiež zabezpečiť refundáciu aspoň základných nákladov (napríklad cestovného a prípravy odborných posudkov). V ďalšom programovom období, podobne ako bolo plánované v tom minulom, bude nevyhnutné zaviesť v rámci niektorého z operačných programov **samostatné opatrenie podporujúce budovanie kapacít a infraštruktúry MNO**, a to tak, aby bolo administrované tretím sektorom (ako napríklad OSF v prípade Nórskeho finančného mechanizmu) a zároveň aby aj jeho implementácia bola zameraná naozaj na rozvoj kapacít vhodnými spôsobmi a so zmysluplným zameraním.

Pre profesionalizáciu neziskového sektora v tejto oblasti je dôležité mať nielen odborníkov, ktorí komplexne poznajú proces riadenia štrukturálnych fondov, ale dôležitá je aj špecializácia podľa programových priorít prostredníctvom **vytvorenia siete MNO zúčastňujúcich sa na spravovaní fondov EÚ**. Na vytvorenie takejto siete by bolo možné využívať finančné prostriedky EÚ (technická pomoc), tak ako ich na budovanie svojich kapacít využíva verejná správa. Sieť takýchto MNO by mala dve hlavné úlohy: ako partner vlády by efektívnejšie ovplyvňovala rozhodovacie procesy a súčasne by informovala a školila MNO. Tretí sektor by mal taktiež v rámci svojich vlastných radov dôsledne vyžadovať od MNO realizujúcich projekty s podporou štrukturálnych fondov, aby zverejňovali priebežné správy o realizácii projektov a ich výdavkoch.

Pre štát je kľúčová požiadavka, aby pri právnických osobách (najmä pri firemných nadáciách) vedel odkontrolovať a vymôcť dodržanie povinnosti prijímateľov použiť stanovené prostriedky na verejnoprospešný účel. Existuje tiež veľa detailov, ktoré by bolo potrebné doladiť na zlepšenie efektívnosti poukazovania 2 %: napríklad možnosť asigujúceho dobrovoľne zverejniť svoju identitu pre prijímajúcu organizáciu daňovým úradom; predĺžiť obdobia využiteľnosti prostriedkov aspoň o rok dlhšie ako v súčasnosti, aby sa s nimi dalo strategicky narábať; uvoľniť možnosť využitia týchto prostriedkov na budovanie základiny; upustiť od vedenia prostriedkov na osobitnom účte.

4.8. Správa o stave v rezorte zdravotníctva

Ministerstvo zdravotníctva SR (MZ SR) rozvíja spoluprácu s tretím sektorom najmä pri tvorbe a plnení úloh národných programov MZ SR a programov verejného zdravotníctva v gestorstve hlavného hygienika SR. Plnenie úloh má najčastejšie formu implementácie preventívnych opatrení a vzdelávania.

Podľa zástupcov MZ SR veľa užitočných informácií o možnostiach zapojenia sa do projektov a medzinárodnej spolupráce sa do prostredia MNO nedostane, a to v dôsledku neexistujúcej komunikácie, resp. slabej informovanosti MZ SR o existencii a aktivitách jednotlivých MNO. Ministerstvo by pre účely efektívnej komunikácie s MNO privítalo čo najúplnejšiu, pravidelne aktualizovanú databázu MNO aktívnych v oblasti zdravotníctva a verejného zdravia doplnenú o patientske organizácie. Efektívnejšia spolupráca medzi štátom a mimovládny sektorom by mala podľa MZ SR spĺňať aj nasledujúce predpoklady:

- v prípade prebiehajúcej spolupráce pravidelnú vzájomnú komunikáciu a dodržiavanie plnenia pridelených úloh,
- v prípade začínajúcej spolupráce jasné zdefinovanie formy spolupráce pred jej začiatkom oboma stranami,
- MNO by mali jasne definovať oblasti, v ktorých by mohli efektívne spolupracovať s orgánmi verejného zdravotníctva,
- vytváranie nových partnerstiev na riešenie celonárodných otázok v oblasti zdravotnej výchovy obyvateľstva SR,
- aktívnejší prístup pri verejnej diskusii a riešení otázok verejného zdravia na národnej a miestnej úrovni; najmä otázok zdravej výživy, podporovaním a zabezpečením výroby a umiestňovaním na trh nutrične a zdravotne bezpečných potravín a ich dostupnosti vo všetkých populačných a etnických skupinách.

Z pohľadu mimovládnych organizácií je najväčším nedostatkom slabá morálna podpora a málo akčná komunikácia štátu. MNO by ocenili, keby sa štát väčšmi zaujímal o ich aktivity a keby dával najavo, že si uvedomuje pridanú hodnotu, ktorú vytvárajú. Do budúcnosti je taktiež potrebné zaoberať sa inštitucionálnou podporou, novelizáciou zákona o verejných zbierkach a doladovaním mechanizmu asignácie 2 %.

4.9. Správa o stave v rezorte kultúry

Sektor kultúry po roku 1989 prešiel viacerými zmenami, ktoré otvorili významný priestor pre priamu účasť občanov, resp. mimovládneho sektora na realizácii kultúrnych aktivít. Väčšina týchto zásadných zmien, akými bolo zavedenie slobody vyjadrovania a združovania, grantová

podpora či decentralizácia kultúrnych inštitúcií, však boli skôr prirodzenou súčasťou hlbších transformačných zmien v spoločnosti, ako systémovou a komplexnou zmenou nastavení v rámci kultúrneho sektora.

Mimovládne organizácie rovnako ako iné neštátne subjekty sa preto dlhé roky popri podieľaní sa na realizácii konkrétnych kultúrnych aktivít, či už v oblasti živej kultúry na celoštátnej, regionálnej a miestnej úrovni, alebo v oblasti ochrany a zachovania kultúrneho dedičstva usilujú aj o ovplyvňovanie verejných politík v sektore.

Samotné Ministerstvo kultúry SR v rôznych obdobiach viac či menej intenzívne spolupracovalo s mimovládnymi organizáciami napríklad pri nastavovaní niektorých súčastí grantového programu. MK SR využívalo skúsenosti expertov z MNO aj pri príprave mediálnej legislatívy či koncepčných materiálov. Rovnako ako verejné politiky v tejto oblasti, ani táto spolupráca však nenesie známky koncepčnosti a systémovosti.

V krátkom období vládnutia kabinetu I. Radičovej sa nepodarilo realizovať opatrenia na riešenie dlhoročných kľúčových problémov v oblasti kultúry a vytvoriť lepší priestor pre spoluprácu mimovládneho sektora so štátnym a súkromným sektorom pri realizácii kultúrnych aktivít. V nasledujúcom texte preto opäť sumarizujeme kľúčové problémy a navrhujeme opatrenia vedúce k ich riešeniu.

Problémy a odporúčania:

1. Neexistencia všeobecne akceptovaného, programovo otvoreného a ekonomicky únosného modelu kultúrnej politiky štátu.

V dôsledku toho sa verejné politiky jednotlivých vládnych garnitúr odvíjajú od ich konkrétnej miery poznania a schopnosti zdefinovať kľúčové problémy kultúrneho sektora a hľadať ich riešenia. Už názory na pomenovanie problémov sa však opakovane rozchádzajú a navrhované a čiastočne realizované riešenia nie sú komplementárne, ale si naopak často odporujú.

Odporúčanie:

Vypracovať a schváliť návrh kultúrnej politiky, resp. strategických priorít v oblasti kultúry. Odporúčame zamerať sa na tvorbu rozsahovo menšieho dokumentu, ktorý bude výsledkom riadenej verejnej diskusie. Dokument by mal obsahovať strategické priority, aktivity a nástroje na ich dosiahnutie vrátane financovania a mal by sa väčšmi sústrediť na definovanie rámcov než na priame riadenie sektora. Významnou súčasťou stratégie by sa mala stať oblasť **stratégie podpory kreatívneho priemyslu**, keďže v európskom kontexte ide o najrýchlejšie sa rozvíjajúci priemysel s ustavične rastúcim potenciálom.

2. Nerealizovaná inštitucionálna transformácia štátnych a regionálnych kultúrnych inštitúcií vo vzťahu ku kvalite ich riadenia a efektívnosti ich fungovania.

„V rezorte kultúry sa dlhodobo darí „známostnej“ ekonomike, centralizmu i politickému zasahovaniu. Nastavenie motivácií v ňom vedie ku konzervovaniu daného stavu, ktorý sa prejavuje:

- byrokraciou v riadení (s tým súvisiacou nízkou mierou pružnosti – napríklad nedostatočnou a nekvalitnou infraštruktúrou),
- nehospodárnosťou,
- absenciou kontrolných a hodnotiacich mechanizmov (s tým súvisiacou neadresnosťou zodpovednosti),

- deformáciou konkurenčných podmienok v oblasti výkonov (s tým súvisiacou nedôverou v súkromný sektor).

Oblúbe štátu (MK SR) aj samospráv sa tešia rozličné príspevkové organizácie s výsadným prístupom k verejným zdrojom.“

Odporúčanie:

Vytvoriť podmienky na **transformáciu štátnych a regionálnych kultúrnych inštitúcií z príspevkových organizácií na moderné, efektívne fungujúce inštitúcie schopné zabezpečiť si prostriedky na plnenie svojich úloh z viacerých zdrojov**. Následne prehodnotiť možnosť decentralizovať ďalšie inštitúcie v oblasti kultúry.

Transformácia a liberalizácia systému kultúrnych inštitúcií by mala vytvoriť podmienky na súťaž medzi „poskytovateľmi“ kultúrnych služieb vrátane mimovládneho sektora, motivovať jednotlivé subjekty k viaczdrojovému financovaniu a podnikavosti a posilniť ich nezávislé postavenie.

3. **Nerealizovaná transformácia systému financovania kultúry z hľadiska jeho pravidiel** aj objemu – najmä z aspektu **zrovnoprávnenia mimovládneho a súkromného sektora vo vzťahu k orgánom štátnej a verejnej správy** ako poskytovateľom finančnej aj nefinančnej podpory z verejných zdrojov.

„Financovanie kultúry zostáva zmesou centralizmu, neefektívnosti a protekcionizmu štátom a samosprávami zriaďovaných kultúrnych inštitúcií (príspevkových organizácií). Reforma verejnej správy decentralizovala kultúrne inštitúcie do majetku samospráv, kde živia, lebo na ich prevádzku a rozvoj samosprávam chýbajú finančné zdroje. Neexistujúca motivácia podporovať kultúru spôsobuje, že chýbajú peniaze z iných ako verejných zdrojov. Kultúrne inštitúcie nevyužívajú svoj podnikateľský potenciál (samofinancovanie). Absentuje podpora „kultúrneho priemyslu“.

Odporúčanie:

Realizovať reformu financovania kultúry, a tým aj zmenu neustále kritizovaného **systému udeľovania grantov ministerstva kultúry**. Za efektívnu cestu pokladáme model samostatnej agentúry, prísne oddelenej od politicko-administratívnej činnosti MK SR (podľa v zahraničí známeho modelu Arts Council). Tento model vytvára predpoklady na vyššiu autonómnosť a nezávislosť v rozhodovaní o financiách pre kultúrne aktivity. Pri správnom nastavení pravidiel by mohol byť dlhodobu udržateľný, prehľadnejší a transparentnejší, viaczdrojový, stabilnejší a zabezpečený pred politickou manipuláciou.

Vzhľadom na momentálny aj výhľadový stav hospodárstva v európskom priestore nehovoríme v tejto chvíli o navýšení prostriedkov na kultúru, ale pri kreovaní nového spôsobu financovania odporúčame klásť väčší dôraz na zrovnoprávnenie všetkých subjektov realizujúcich kultúrne aktivity – t. j. aj mimovládnych a súkromných – vo vzťahu k orgánom štátnej a verejnej správy ako poskytovateľom finančnej aj nefinančnej podpory z verejných zdrojov.

Odporúčame tiež upraviť podmienky financovania tak, aby bolo možné financovanie väčších a komplexnejších projektov, ako aj cyklicky sa opakujúcich aktivít, ktoré si vyžadujú dlhodobé prípravné práce a plánovanie.

4.10. Niektoré zistenia z oblasti ľudských práv

Tematika ľudských práv, národnostných menšín, rodovej rovnosti a ďalších súvisiacich tematických celkov je neobyčajne široká a mnohoveštvatá. Čiastočne sa jej venuje pozornosť aj v kapitolách o sociálnej oblasti, oblasti školstva a vzdelávania a oblasti zdravotníctva. Prvá časť tejto kapitoly sa zameriava na vývoj, aký nastal s príchodom vlády I. Radičovej, ktorá zmenila oblasť pôsobnosti podpredsedu vlády pre ľudské práva a národnostné menšiny a pristúpila tiež k ustanoveniu nového poradného orgánu – Rady vlády Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť. Všíma si tiež advokačné aktivity organizácií presadzujúcich práva žien a rodovú rovnosť; činnosť Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity; spôsob, akým MNO monitorujú, komentujú a korigujú legislatívu i exekutívu, ako aj niektoré pretrvávajúce nedostatky v tejto oblasti.

4.10.1. Závery a odporúčania: zachovať dosiahnuté výsledky, otvoriť priestor pre zmenu v prístupe k ľudským právam

Aj keď sa Rada vlády Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť ustanovila s určitým omeškaním a pôsobí v prostredí ovplyvnenom byrokratickou štábnou kultúrou, jej zloženie i silný hlas aktívnych občianskych organizácií vytvára potenciál pre kritickú spätnú väzbu a oponentúru, pre monitorovanie ľudskoprávných verejných politik na oficiálnej pôde, ako aj pre participatívny vstup mimovládnych aktérov do priestoru, ktorý je zaťažený dedičstvom nedemokratických praktík i súčasnými prípadmi porušovania ľudských práv.

Bez ohľadu na zmenenú politickú situáciu by bolo vhodné aj po predčasných parlamentných voľbách zachovať konštituovanú Radu a poskytnúť tomuto novému systému dostatočný časový priestor na to, aby preukázal svoju efektívnosť.

Jednou z hlavných úloh Rady by malo byť presadzovanie prierezového prístupu pri implementácii ľudskoprávných noriem a pri osvojení si ľudskoprávných princípov v činnosti verejnoprávných orgánov. Popri koordinačnej funkcii vo vzťahu k orgánom verejnej správy by tak Rada mohla byť významným prostriedkom participácie občianskej spoločnosti, mimovládnych organizácií a združení zastupujúcich jednotlivé zraniteľné skupiny na ovplyvňovaní rozhodnutí, ktoré sa ich týkajú.

V novembri 2011 vláda schválila materiál vyjadrujúci zámer vypracovať celoštátnu stratégiu ochrany a podpory ľudských práv. Podľa neho by do konca septembra 2012 mal byť vypracovaný program, ktorý by komplexne stanovil dlhodobé priority ľudskoprávnej politiky štátu. Malo by sa tak stať v systémovej prepojenosti na iné kľúčové strategické dokumenty, akými sú dlhodobá stratégia rozvoja spoločnosti, stratégia sociálnej kohézie, koncepcia rozvoja vzdelanosti, stratégia začleňovania rómskych komunít, koncepcia národnostnej politiky či stratégia rodovej rovnosti. Stratégia ochrany a podpory ľudských práv by mala definovať a interpretovať základné pojmy a koncepty vyplývajúce z medzinárodných ľudskoprávných záväzkov SR, a to na základe ich revízie v procese širokej odbornej a participatívnej diskusie. Mala by zosúladiť ľudskoprávne aspekty existujúcich programov, stratégií, akčných plánov, koncepcií, či iných dokumentov verejnej politiky. Jej významnou súčasťou by mala byť aj koncepcia výchovy a vzdelávania v oblasti ľudských práv. Predložením takejto stratégie Slovensko reaguje nielen na staršie odporúčania Svetovej konferencie o ľudských právach z roku 1993, ale aj na nový vývoj v rámci Európskej únie. Aj v rámci EÚ sa totiž pripravuje komplexný Program ochrany a podpory ľudských práv. Od

roku 2014 by mal byť funkčný nový finančný nástroj naviazaný na tento program s názvom *Práva a občianstvo*, spájajúci viaceré doteraz existujúce finančné nástroje a programy.

Tento ambiciózny program je však ohrozený nielen politickou nestabilitou, ktorá viedla k predčasným voľbám, ale aj hlbšie zakotvenými prekážkami obmedzujúcimi výraznejší pokrok v tejto oblasti. Ide o to, že vytýčené ciele možno uskutočňovať iba v spolupráci s občianskou sférou – pre jej participáciu však ešte vždy nie sú vytvorené primerané podmienky.

Ľudskoprávne mimovládne organizácie pôsobiace na Slovensku od roku 1990 majú za sebou silný príbeh a viditeľné výsledky. Napriek tomu však viaceré protagonistky a predstavitelia týchto MNO sú značne kritickí k situácii, aká sa utvorila vyše dvadsať rokov po páde predchádzajúceho režimu. Z hľadiska pretrvávajúcich stereotypov v myslení i konaní, aké si k agende ľudských práv udržiavajú viaceré štátne orgány a verejné inštitúcie, vláda I. Radičovej za krátky čas svojho pôsobenia nedosiahla zásadnejšiu zmenu. V oblasti ľudských práv sa to prejavuje na viacerých rovinách. Viaceré verejné inštitúcie na Slovensku nedostatočne poznajú svoje povinnosti a zodpovednosti: v oblasti ľudských práv nekonajú proaktívne; pri tvorbe koncepcií, programov a stratégií nemajú vytvorený mechanizmus pravidelných konzultácií s občianskymi organizáciami; nevzdelávajú systematicky o ľudských právach osoby pracujúce v polícii a vo väzenstve alebo v oblasti diskriminácie inšpektorov a inšpektorky práce, či sudcov a sudkyne. Štátne inštitúcie nevyužívajú potenciál kvalifikovaných služieb, aké by MNO vedeli poskytnúť. Problematická je aj udržateľnosť dobrých skúseností: verejné inštitúcie „ako keby nemali pamäť“. Prístup niektorých vládnych garnitúr často býva formálny: deklarujú spoluprácu s občianskou spoločnosťou, no v praxi sa správajú inak. Slabou stránkou je tiež jednorazovosť a nesystémovosť prijímaných opatrení.

Pre najbližšie obdobie bude dôležité, či sa naďalej udrží starý spôsob zaťaženia byrokratickou mentalitou, alebo sa väčšmi presadí nové myslenie a konanie.

5. PRIPRAVENOSŤ TRETIEHO SEKTORA NA SPOLUPRÁCU SO ŠTÁTOM, PROBLÉMY A PREDPOKLADY PARTNERSTVA

Táto kapitola prezentuje v kondenzovanej podobe optiku predstaviteľov MNO, ktorí sa aktívne podieľajú na budovaní občianskej spoločnosti na Slovensku. Kľúčovým zdrojom informácií boli tri skupinové diskusie (focus groups) s 20 zástupcami platforiem a lídrami tretieho sektora.

Vyššie dvadsaťročná skúsenosť pokusov o spoluprácu tretieho sektora so štátom ukazuje na širokú paletu služieb, ktoré sú MNO schopné a pripravené poskytovať pre potreby spoločnosti. Tretí sektor je nositeľom spoločenskej zmeny, umožňuje a rozvíja étos dobrovoľníctva, vnáša do verejnej diskusie hodnoty, prináša expertízu, prispieva k prenosu know-how a pomáha rozvíjať vnútrosektorové a medzisektorové partnerstvá. Tak ako aj v minulosti sú MNO v poskytovaní služieb najsilnejšie tam, kde ide o inovácie, kde sa očakávajú flexibilné postupy a kde je vznik služby diktovaný aktuálnou potrebou.

Pripravenosť poskytovať profesionálne a udržateľné služby však nie je charakteristická pre všetky mimovládne organizácie. Kapacita nemaléj časti z nich je obmedzená. Prítom v treťom sektore nie sú dostatočne rozvinuté mechanizmy zamerané na štandardizáciu, rozšírenie a udržanie tejto kapacity. Aj v prípade úspešného výkonu služieb u vysoko profesionálnych MNO je viditeľnosť ich pôsobenia nedostatočná. Zväčša chýbajú alebo sú nedostatočne funkčné aj platformy na komunikáciu a výmenu názorov medzi štátnymi a neštátnymi inštitúciami.

Situácia MNO zameraných na kontrolu moci, advokáciu a tvorbu či ovplyvňovanie verejných politík je oveľa komplikovanejšia. Celkovo sa nedá hovoriť o skutočnom partnerstve so štátom. Prevláda paralelné pôsobenie programov štátnych a neštátnych organizácií, neinformovanosť, ľahostajnosť alebo „precitlivená“ vzájomná kritika. Existuje niekoľko inšpiratívnych príkladov spolupráce a pravidelnej dvojstrannej komunikácie medzi MNO a štátom (napr. v rezorte zahraničných vecí a čiastočne v rezorte životného prostredia). Avšak vo väčšej časti rezortov sa vedomie dôležitosti expresívnej funkcie tretieho sektora pre rozvoj spoločnosti dokonca oslabuje. Chýba mechanizmus dlhodobého financovania nezávislých organizácií typu WAP, čo sa najmä v posledných rokoch premietlo až do poklesu ich aktivít či do čiastočného odklonu od ich pôvodného zamerania.

V nasledujúcich rokoch je predovšetkým potrebné:

- Určiť priority, ktoré bude štát dlhodobo podporovať a vytvoriť mechanizmus, aby ich podpora bola zabezpečená bez ohľadu na zmenu vlády.
- Zmeniť dotačnú politiku štátu a štruktúru financovania s cieľom podporiť udržateľný rozvoj tretieho sektora (silné nadácie, nadrezortné fondy, návratný fond, a pod.).
- Sfunkčniť existujúce platformy komunikácie a výmeny názorov, akými sú Splnomocnenec vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti, Rada vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, expertné skupiny a externí poradcovia.
- Cieľavedome sa usilovať o zlepšenie kultúry komunikácie medzi predstaviteľmi štátu a tretieho sektora tak, aby sa na strane štátnych úradníkov eliminoval neústretný byrokratický prístup a dešpekt voči MNO a aby sa naopak na strane MNO odbúrala apriórna nedôvera voči predstaviteľom verejnej správy.

Systematicky vytvárať predpoklady na posilňovanie odbornej kompetentnosti MNO.

6. ZMAPOVANIE EKONOMICKÝCH PARAMETROV SPOLUPRÁCE MEDZI ŠTÁTOM A MNO

Analýza sa pokúša zodpovedať základné výskumné otázky súvisiace s ekonomickými parametrami vzťahu štát a MNO.

Vzhľadom na komplexnosť témy a rôznorodosť skúmaných oblastí sa aplikovala odlišná metodológia pre jednotlivé fázy skúmania. V úvodnej fáze výskumný tím vyselekoval oblasti, v ktorých pôsobí dostatočný počet štátnych/verejných, ako aj neziskových poskytovateľov tej istej služby. V druhej fáze sa analytici zamerali na dostupnosť údajov v jednotlivých oblastiach i údajov o jednotlivých typoch zariadení. Informácie boli získavané zo zdrojov na internete, z ročeniek, výročných správ a štatistických zborníkov, ako aj prostredníctvom žiadostí o poskytnutie informácií či priamou komunikáciou s relevantnými subjektmi. Dostupnosť a úplnosť uvedených dát je podmienkou uskutočnenia základnej ekonomickej analýzy. Súčasťou ekonomickej analýzy bolo zisťovanie reálnej ceny služieb, ako aj nákladová analýza na človeka na deň/mesiac. V tretej fáze sa výskumníci sústredili na zisťovanie kvality jednotlivých služieb, najmä na existujúce hodnotenia kvality a evaluácie vo vybraných oblastiach, ako aj na možnosti zisťovania kvality z dostupných dát (napríklad úspešnosť na trhu práce). Vo štvrtej fáze porovnávali nákladovú efektívnosť vzhľadom na kvalitu a na záver zhrnuli zistenia a pripravili odporúčania pre tvorcov politik v relevantných oblastiach.

6.1. Závery a odporúčania – školstvo

Z pohľadu základných výskumných otázok sú zistenia analýzy v oblasti školstva nasledovné.

- Z dostupných dát, dokumentov a výskumov síce je možné získať prehľad o tom aké sú náklady na žiaka v rôznych typoch škôl, avšak **nie je možné získať informácie o kvalite služieb** poskytovaných jednotlivými typmi škôl.
- **Nie je možné porovnať objem prostriedkov** smerujúcich alternatívnym poskytovateľom vzdelávacích služieb na úrovni základných a stredných škôl s **kvalitou výstupov**, ktoré títo poskytovatelia produkujú.
- Všeobecne je **neuspokojivý rozsah dostupných dát** delených podľa typov škôl, ako aj absencia účinných nástrojov merania kvality škôl.

Okrem záverov vyplývajúcich z odpovedí na výskumné otázky sú výstupom analýzy v oblasti školstva aj nasledovné zistenia.

Po prvé, v oblasti financovania škôl je zaujímavým trendom poskytovanie služieb pre talentovaných žiakov, resp. žiakov so špecifickými poruchami učenia, zo strany súkromných a cirkevných škôl.

Po druhé, súkromné aj cirkevné školy výraznou mierou participujú na fungovaní bilingválnych gymnázií a vo veľkej miere pokrývajú tento segment vzdelávania. Zistenie indikuje inovátorskú funkciu týchto typov škôl a schopnosť priniesť špecifické vzdelávanie, po ktorom je dopyt.

Po tretie, na Slovensku absentuje adekvátny a plošný nástroj na zisťovanie kvality školy. Alternatívne zisťovanie cez hodnotenia na výstupe vo forme výsledkov žiakov v Testovaní 9 a maturite je nedostatočné.

Po štvrté, sledovanie kvality stredných škôl podľa úspešnosti absolventov na prijímacích pohovoroch na VŠ naráža na neexistujúce pravdivé dáta o absolventoch rôznych typov škôl podľa zriaďovateľa.

Po piate, sledovanie kvality stredných škôl podľa ne/úspešnosti absolventov pri vstupe na trh práce má viacero metodologických nepresností.

Po šieste, súkromné SOŠ výrazne obsadili priestor v oblasti večerného štúdia a praktického vyučovania, čo indikuje ich flexibilitu pri reagovaní na dopyt.

Medzi **základné odporúčania**, ktoré by prispeli k odstráneniu nami vyššie definovaných nedostatkov, a zároveň sú odpoveďou na výskumnú otázku týkajúcu sa metód a dát potrebných na vyhodnotenie ekonomických parametrov, patria:

- **Zbierať a zverejňovať informácie o úspešnosti absolventov** konkrétnych základných aj stredných škôl v prechode na trh práce alebo prechode na vyšší stupeň vzdelávania.
- **Zbierať a zverejňovať informácie o úspešnosti absolventov stredných škôl** pri prijímacích pohovoroch na VŠ nielen podľa druhov škôl, ale aj typov zriaďovateľov. Na to treba zjednotiť kódovanie pri informovaní medzi strednými školami, VŠ a ÚIPŠ.
- **Zbierať a zverejňovať náklady a príjmy delené podľa typov škôl** a ich rozdelenie podľa krajov a okresov. Ako benchmark môže poslúžiť napríklad Švédsko – Skolverket databáza SIRIS a SALSA.
- **Porovnávať výsledky žiakov na výstupe s predchádzajúcimi rokmi.**
- **Vytvoriť a zaviesť hodnotenia kvality procesov** v rámci škôl.
- **Vytvoriť súhrnný nástroj hodnotenia kvality**, ktorý bude zahŕňať autoevaluácie škôl, hodnotenia procesov a výstupy štátnej školskej inšpekcie. **Zaviesť celoplošné autoevaluácie škôl do praxe** a ich pravidelné zverejňovanie.
- **Zaviesť delenie kategórie súkromných škôl podľa zriaďovateľa** na školy zriaďované neziskovou organizáciou a s. r. o, tak aby došlo k odlíšeniu zriaďovateľov fungujúcich na inom princípe.

6.2. Závěry a odporúčania – detské domovy

Ako vidieť z daných údajov, rozdiely pri zamestnávaní sa detí po opustení detských domovov sú medzi štátnymi a akreditovanými subjektmi minimálne a na ich základe nie je možné určiť rozdiel kvality prípravy detí na zamestnanie, resp. na život ako taký.

Z pohľadu základných výskumných otázok sú zistenia analýzy v oblasti detských domovov nasledovné.

- Z dostupných dát, dokumentov a výskumov **nie je možné získať informácie o kvalite služieb** poskytovaných detskými domovmi a teda nie je možné vyhodnotiť efektívnosť poskytovaných služieb podľa rôznych poskytovateľov služby.
- **Nie je možné porovnať objem prostriedkov** smerujúcich do neštátnych detských domovov s **kvalitou výstupov**, ktoré poskytovatelia produkujú.
- Všeobecne je **neuspokojivý rozsah dostupných dát**, ktoré sú uvádzané za detské domovy len v súhrne, pričom nie sú členené podľa zriaďovateľa.

Napriek tomuto nedostatku sa nám podarilo dospieť pri porovnávaní štátnych a akreditovaných detských domovov k nasledujúcim zisteniam:

- Po prvé, štátne detské domovy dostávajú viac finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu ako neštátne, ktoré sú dokonca limitované výškou priemerných bežných výdavkov na dieťa zo štátnych detských domovov z predchádzajúceho roka.

- Po druhé, väčšina štátnych detských domovov získava vyše 96% svojho ročného rozpočtu od štátu a nie sú nútení tieto zdroje hľadať inde, čo môže viesť k neefektívnosti vynakladaných prostriedkov.
- Po tretie, u štátnych, ako aj u akreditovaných detských domovov pripadá na jedno dieťa v skupine takmer jeden zamestnanec detského domova. To značí obrovskú prezamestnanosť a tým aj neefektívnosť, pričom je tomu rovnako u oboch skupín zriaďovateľov. O to alarmujúcejšie to vyznieva v kontexte, keď mzdy a platy tvoria u štátnych detských domovov 68 % výdavkov a u akreditovaných 60 % výdavkov.
- Po štvrté, v prípade analýzy úspešnosti zamestnania sa detí z detských domovov vychádzajú štátne aj akreditované detské domovy porovnateľne, pričom však úspešnosť je všeobecne nízka, len okolo 35 % si nájde stálu prácu.

Hlavnými odporúčaniami sú:

- **Vytvoriť metodologický aparát na meranie kvality života detí v detských domovoch** a následne túto kvalitu aj **merať, pravidelne vyhodnocovať a porovnávať** s predchádzajúcimi obdobiami, aby sa identifikoval eventuálny progres, resp. stagnácia (napríklad v podobe rozhovorov s deťmi, s ich vychovávateľmi, ako aj s inými pracovníkmi zameranými na zlepšovanie procesov v detských domovoch).
- **Zbierať dáta o detských domovoch v členení na štátne a neštátne** a pre každú z týchto kategórií zozbierať dáta samostatne o skupinách a profesionálnych rodinách a tieto dáta aj zverejňovať (napríklad celkové výdavky na dieťa v skupinách a profesionálnych rodinách, v štátnych detských domovoch ako aj v neštátnych, štruktúru týchto výdavkov – mzdy a platy, tovary a služby, bežné transfery). Bolo by vhodné zbierať tieto dáta podrobnejšie, uvádzané údaje predstavujú minimum. Podobne treba štrukturovať aj ostatné dáta (počty detí, počty zamestnancov, vychovávateľov, profesionálnych rodičov, zamestnaných detí, stupeň ich dosiahnutej kvalifikácie a pod.). Všetky tieto dáta zverejňovať.
- **Zbierať dáta o zamestnancoch samostatne pre štátne a akreditované detské domovy**, pričom zverejňovať aj priemernú výšku platu jednotlivých zamestnancov (vychovávateľov, zdravotníkov, prevádzkarov, administratívno-hospodárskych pracovníkov atď.) a zároveň uvádzať pracovný pomer v akom sú (full-time, part-time, na dohodu alebo dobrovoľníci).
- **Urobiť analýzu efektívnosti zamestnancov v detských domovoch**, či nedochádza k zbytočnému plytvaniu zdrojov a či by nebolo efektívnejšie niektoré služby preniesť na externých poskytovateľov.
- **Podnietiť hľadanie zdrojov aj mimo štátneho rozpočtu** (doplnkové zdroje pre zlepšovanie materiálnych a kultúrnych podmienok detí, tzn. účelovo viazané zdroje) napríklad v prenájme nevyužívaných priestorov detských domovov. Tieto sa objavujú momentálne častejšie, keďže existuje trend presunu detí z detských domovov do profesionálnych rodín.
- **Vytvoriť priestor pre spoluprácu s univerzitami**. Napríklad pri vypracovaní rôznych analýz detských domovov by štát ich vypracovanie mohol ponúknuť univerzitám ako námety na diplomové a dizertačné práce s prísľubom maximálnej podpory na údajovej strane. Mohlo by to priniesť nové pohľady do problematiky fungovania detských domovov.

6.3. Závery a odporúčania – sociálne služby

Najväčšou prekážkou znemožňujúcou prehľadné porovnanie priemerných nákladov na verejné a neverejné zariadenie pre seniorov je v prvom rade nedostupnosť relevantných dát. Len štyri z ôsmich VÚC uvádzajú údaje o financovaní na svojich internetových stránkach, pričom v každom prípade sa odlišuje forma, v akej sú dáta publikované. Problém sa ukázal aj pri priamom oslovení krajov, ktoré dáta dodali v odlišnej a navzájom neporovnateľnej forme.

Hoci je uvedená publikácia Štatistického úradu zdrojom umožňujúcim v zásade najkomplexnejšie porovnanie verejných a neverejných poskytovateľov z hľadiska nákladov, v dôsledku chýbajúcich dát nie je možné jej potenciál naplno využiť. Ako sme zistili, dáta o výdavkoch chýbajú pri niektorých verejných, avšak hlavne pri neverejných poskytovateľoch sociálnych služieb. Údajmi o výdavkoch v kategórii neverejných poskytovateľov, ktoré sú kľúčové pre akékoľvek porovnanie poskytovateľov, kraje nedisponujú.

Z pohľadu základných výskumných otázok sú naše zistenia v oblasti sociálnych služieb nasledovné:

- Z dostupných dát, dokumentov a výskumov je síce možné získať čiastočný prehľad o čiastkových ukazovateľoch, ako sú napríklad náklady na klienta v zariadeniach pre seniorov (ZpS), výška „ekonomicky oprávnených nákladov“ (EON) v ZpS v zriaďovateľskej pôsobnosti kraja, výška finančného príspevku na prevádzku (FPP) a finančného príspevku v odkázanosti (FPO) poskytnutom neverejným poskytovateľom, avšak údaje **nie sú k dispozícii v dostatočne komplexnej a teda ani porovnateľnej podobe.**
- **Nie je možné získať ani informácie o kvalite služieb poskytovaných v ZpS.**
- Hlavnou príčinou neuspokojivých záverov analýzy je **nedostatok dostupných dát o financovaní** jednotlivých ZpS podľa typov služieb a regiónov. **Nie je možné porovnať objem prostriedkov** smerujúcich k alternatívnym poskytovateľom sociálnych služieb na úrovni ZpS, ktoré títo poskytovatelia zabezpečujú. Informácie o financovaní sú v neporovnateľnej forme aj vďaka veľkej škále poskytovaných služieb jednotlivými poskytovateľmi.
- V oblasti poskytovania uvedených sociálnych služieb takmer úplne **absentuje meranie kvality** jednotlivých zariadení. Hoci zákon MPSVaR ukladá povinnosť monitorovať kvalitu poskytovaných sociálnych služieb v jednotlivých zariadeniach, k podobnému monitoringu v praxi nedochádza a nie je systematicky uskutočňovaný ani na úrovni krajských samospráv. Najčastejším zdôvodnením zo strany kompetentných bola celková náročnosť procesu navrhovania takých kritérií, ktoré by boli dostatočne komplexné na to, aby umožnili všeobecné porovnanie podľa stanoveného typu zariadenia a zároveň dostatočne citlivé, aby rešpektovali odlišnosti (regionálne, týkajúce sa formy a typu poskytovanej sociálnej služby) jednotlivých poskytovateľov a foriem sociálnej služby. Ak však absentuje akýkoľvek jednotiaci rámec, vzniká riziko nekontrolovaných finančných alokácií pre jednotlivé zariadenia bez reálneho hodnotenia kvality poskytovaných služieb a teda je ohrozené efektívne vynakladanie verejných zdrojov.

Na základe vyššie uvedených záverov vyplývajúcich z našej analýzy, navrhujeme v oblasti ZpS, ale aj sociálnych služieb ako celku, nasledovné odporúčania:

- **Zjednotiť pravidlá týkajúce sa zverejňovania údajov** o financovaní sociálnych služieb a uložiť krajom povinnosť zverejňovať ako údaje o priemerných EON

v ZpS v zriaďovateľskej pôsobnosti kraja, tak aj o priemernej výške poskytnutých FPO a FPP neverejným poskytovateľom.

- **Zjednotiť formu, v akej sa budú požadované údaje zverejňovať**, a to takým spôsobom, aby kraje zverejňovali priemernú výšku požadovaných údajov ako pre typy zariadení sociálnych služieb, tak aj pre konkrétne zariadenia.
- **Zjednotiť „mernú jednotku“**, v ktorej budú požadované údaje zverejnené (napríklad na klienta na mesiac a pod.).
- **Navrhnúť ekvivalent „ekonomicky oprávnených nákladov“ (EON) pre neverejných poskytovateľov a pravidelne zisťovať jeho výšku**, aby bolo k dispozícii jednotné kritérium umožňujúce porovnanie nákladov ZpS podľa poskytovateľa.
- Poskytovateľom sociálnych služieb (verejných aj neverejných) uložiť **povinnosť pravidelne a v štandardizovanej podobe odovzdávať údaje týkajúce sa typu, veľkosti a výdajov sociálneho zariadenia pre potreby monitoringu zo strany štátu a samospráv a zároveň ustanoviť účinné nástroje na vymáhanie tejto povinnosti**.
- **Zjednotiť klasifikáciu** týkajúcu sa jednotlivých typov zariadení sociálnych služieb aby mohli byť výsledky štatistických zistení porovnateľné s údajmi, ktorými disponujú kraje.
- **Vypracovať jednotné členenie zariadení sociálnych služieb podľa typu a formy poskytovanej sociálnej služby a ustanoviť štandardizovateľné, reálne vymáhatel'né kritéria kvality** pre každý z vymedzených typov.
- Ustanovené **kritériá kvality uplatniť celonárodne** a nevnášať do systému ďalší chaos zavádzaním odlišných kritérií pre každý z VÚC.
- Pre VÚC ustanoviť **povinnosť systematicky a pravidelne monitorovať kvalitu** poskytovaných sociálnych služieb a to na základe unifikovaných nástrojov.

1. ÚVOD

Cieľom štúdie je podľa zadania evaluácia, spracovanie sekundárnej analýzy dostupných zistení o stave občianskej spoločnosti, najmä tej časti, ktorú predstavuje „tretí sektor“, resp. mimovládne neziskové organizácie (MNO) a doplnenie ďalších špecifických informácií z hľadiska vybraných parametrov (súčasná „objednávka štátu“ vo vzťahu k MNO vo verejných politikách na Slovensku; pripravenosť tretieho sektora, resp. MNO na spoluprácu so štátom; zmapovanie ekonomických parametrov spolupráce medzi štátom a MNO). Na dosiahnutie tohto náročného cieľa bolo zadávateľom – Úradom vlády SR – stanovené závratne krátke obdobie troch mesiacov. Poznatky, ku ktorým sa na základe intenzívnej tímovej spolupráce dopracovalo konzorcium v zložení Inštitút pre verejné otázky, PDCS a Centrum pre filantropiu, prezentujeme v piatich kapitolách.

Prvé dve kapitoly zakotvujú problém spolupráce štátu a občianskej spoločnosti do dvoch dôležitých kontextov. Jedným sú kľúčové medzinárodné a európske dokumenty na túto tému, druhým sú doterajšie domáce výskumné zistenia o predstavách zástupcov tretieho sektora a predstaviteľov štátu o vzájomných vzťahoch. Za tým nasleduje rozsiahla kapitola venovaná verejným politikám vo vzťahu k MNO vo vybraných rezortoch a oblastiach.

Desať „rezortných sond“ od šiestich autorov reprezentujúcich štyri mimovládne pracoviská (Inštitút pre verejné otázky, SGI – Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, Centrum pre filantropiu a nadácia SOCIA) realizovali výskumníčky a výskumníci podľa spoločných metodologických inštrukcií. Tie vytyčovali kľúčové tematické okruhy, resp. výskumné otázky a odporúčali použitie viacerých metód: analýzu programových a ďalších dokumentov, sekundárnu analýzu doterajších výskumných zistení; spracovanie a vyhodnotenie štatistických údajov či iných empirických dát; rozhovory zoči-voči či inou formou (napríklad prostredníctvom emailovej komunikácie) s expertmi z verejnej správy, s pracovníkmi štátom riadených inštitúcií, ako aj s predstaviteľmi či predstaviteľkami mimovládnych organizácií. Cieľom „rezortných sond“ bolo nielen zaznamenať, vyhodnotiť a podľa možnosti zovšeobecniť skúsenosti zo spolupráce štátu a MNO, ale aj načrtnúť predstavy či odporúčania, ktoré by mohli prispieť k odstráneniu bariér v tejto spolupráci.

Výsledná podoba rezortných štúdií odráža rozdielnu úroveň spolupráce medzi štátom a tretím sektorom, ale aj odlišnú mieru sledovania objektívnych ukazovateľov tejto spolupráce a v neposlednom rade aj rozmanitosť disponibilných expertov z hľadiska ich profesiového zázemia. Za týchto okolností je iba prirodzené, že rezortné analýzy sú pomerne heterogénne a ponúkajú nielen vyaargumentované konštatovania, ale odkrývajú aj neprebádaný terén a vyvolávajú otázky, na ktoré bude môcť odpovedať iba ďalší systematický výskum realizovaný za podstatne veľkorysejších časových a kapacitných podmienok.

Ďalšia časť štúdie (kapitola 5) mapovala pripravenosť tretieho sektora na spoluprácu so štátom, problémy a predpoklady partnerstva optikou popredných predstaviteľiek a predstaviteľov tretieho sektora – jeho jednotlivých platforiem, ale aj líderských osobností tretieho sektora so širším presahom. V tomto prípade bola ako kľúčová výskumná metóda použitá skupinová diskusia metódou focus group. Na troch takýchto diskusiách organizovaných a moderovaných tímom PDCS podľa scenára vypracovaného na základe zadania objednávateľa sa zúčastnilo 20 respondentov a respondentiek. Spracovanie záznamov z týchto troch diskusií, ktoré je dielom expertov z PDCS a Inštitútu pre verejné otázky, sleduje líniu jednotlivých problémov a má skôr prierezový charakter. Výpoveď formulovaná

v kapitole 5 nadväzuje na konštatovania v nedávnej *Štúdií o trendoch vývoja občianskej spoločnosti* pripravenej konzorciom IVO – CpF – PDCS takisto na jeseň 2011.

Ambíciou ďalšej kľúčovej časti štúdie (kapitola 6) je zmapovanie ekonomických parametrov spolupráce medzi štátom a MNO. Na túto náročnú a doslova priekopnícku prácu sa podujal tím analytikov SGI – Inštitútu pre dobre spracovanú spoločnosť. Vzhľadom na komplexnosť témy a rôznorodosť skúmaných oblastí si metodológiu rozdelil do postupných fáz. V úvodnej fáze výskumný tím vyselektoval oblasti, v ktorých pôsobí dostatočný počet štátnych/verejných, ako aj neziskových poskytovateľov tej istej služby. V druhej fáze sa analytici zamerali na dostupnosť údajov v jednotlivých oblastiach i údajov o jednotlivých typoch zariadení. Informácie boli získavané zo zdrojov na internete, z ročeniek, výročných správ a štatistických zborníkov, ako aj prostredníctvom žiadostí o poskytnutie informácií či priamou komunikáciou s relevantnými subjektmi. Dostupnosť a úplnosť uvedených dát je podmienkou uskutočnenia základnej ekonomickej analýzy. Súčasťou ekonomickej analýzy bolo zisťovanie reálnej ceny služieb, ako aj nákladová analýza na človeka na deň/mesiac. V tretej fáze sa výskumníci sústredili na zisťovanie kvality jednotlivých služieb, najmä na existujúce hodnotenia kvality a evaluácie vo vybraných oblastiach, ako aj na možnosti zisťovania kvality z dostupných dát (napríklad úspešnosť na trhu práce). Vo štvrtej fáze porovnávali nákladovú efektívnosť vzhľadom na kvalitu a na záver zhrnuli zistenia a pripravili odporúčania pre tvorcov politik v relevantných oblastiach.

Významnou súčasťou štúdie sú prílohy obsahujúce ďalšie relevantné informácie. Okrem príloh prezentujúcich zvolené metodologické postupy (aplikované v kapitolách 4 a 5) a informácie o autorskom zázemí (prílohy 12 a 13) prinášajú tiež dokumenty o rôznych aspektoch spolupráce medzi štátom a tretím sektorom – napríklad návrh minimálnych požiadaviek MNO na uplatňovanie princípu partnerstva pri programovaní štrukturálnych fondov 2014 – 2020 vypracovaný mimovládnu organizáciou Priatelja Zeme – CEPA alebo Memorandum o porozumení medzi Ministerstvom zahraničných vecí SR a Platformou mimovládnych rozvojových organizácií. Ďalšie prílohy vypracované na pôde Centra pre filantropiu uvádzajú kazuistiku dokumentujúcu prípady problematickej spolupráce štátu s environmentálnymi MNO; ďalej prehľad zdrojov poskytovaných donorskými organizáciami na podporu spolupráce medzi štátom či verejným sektorom a MNO; zoznam najväčších grantových nadácií na Slovensku; ako aj informáciu o blokovom grante z Finančného mechanizmu EHP, Nórskeho finančného mechanizmu a štátneho rozpočtu.

Takýto široký a zároveň hĺbkový záber vyústil do dvoch kľúčových charakteristík tejto práce. Po prvé, výsledný tvar diela má mnohohvrstevnatú a miestami heterogénnu podobu. Po druhé, veľký objem údajov a zistení, ich bohatstvo, ale miestami aj protirečivosť, ako aj závery či odporúčania z jednotlivých rezortov a oblastí predstavujú – aspoň podľa názoru výskumného tímu – v domácich pomeroch ojedinelý súbor poznatkov a zároveň potvrdzujú, že komplexný výskum tejto problematiky na Slovensku je ešte stále iba v počiatočnej etape.

Z autorského hľadiska je predložená štúdia je výsledkom spolupráce expertov a expertiek z viacerých mimovládnych organizácií, ktorých zoznam a profily uvádza príloha 12 – IVO (Martin Bútor, Zora Bútorová, Grigorij Mesežnikov, Miroslav Kollár), CpF (Boris Strečanský, Milica Danková, Marcel Zajac) a PDCS (Dušan Ondrušek, Petra Szegy, Martin Pašiak), ktoré sa z týmto účelom združili do konzorcia, ako aj SGI (Michaela Farenzenová, Ctibor Košťál, Michal Kozák, Peter Machloň) a nadácie SOCIA (Helena Woleková). Do procesu tvorby jej jednotlivých častí sa však zapojil oveľa širší okruh respondentov v role

expertov a expertiek – predovšetkým z mimovládneho sektora (pozri prílohu 13), ako aj z prostredia verejnej správy.

Napriek vtiahnutiu širokého okruhu osobností do procesu tvorby štúdie považujeme za potrebné zdôrazniť, že ju chápeme vo viacerých ohľadoch iba ako jeden z prvých krokov pri v mapovaní tejto do značnej miery ešte stále málo prebádanej a nedostatočne zdokumentovanej problematiky. Pri finalizácii textu sme si opakovane uvedomovali, že v súčasnom poznaní je ešte stále veľa „bielych miest“, či už ide o chýbajúce štatistiky, o neúplné, resp. tiež nedostupné databázy a neefektívne výkazníctvo alebo o celkove zaostávajúci výskum občianskej spoločnosti, tretieho sektora a potenciálu aktívneho občianstva a participácie.

Napokon chceme ešte raz zdôrazniť skutočnosť, že aj keď v názve tejto práce „Štúdia súčasného stavu občianskej spoločnosti na Slovensku“ objednávateľ zvolil značne široký koncept „občianskej spoločnosti“, zo samotného opisu predmetu zákazky je zrejmé, že mal na mysli užšie vymedzenú oblasť, a to zisťovanie o tej časti občianskej spoločnosti, akú predstavuje tretí sektor, resp. mimovládne neziskové organizácie.

Predpokladáme, že ďalšiemu skvalitneniu textu a záverov by mohlo pomôcť ich širšie sprístupnenie verejnosti, ako aj verejná oponentúra formou priamej diskusie predstaviteľov zainteresovanej odbornej verejnosti – výskumníkov venujúcich sa tejto problematike, predstaviteľov tretieho sektora, ako aj decizorov vo verejnom sektore, ktorí uvažujú o partnerstve s občianskymi inštitúciami v príprave a implementácii verejných politík.

Editorský tím

2. SPOLUPRÁCA ŠTÁTU A OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI V MEDZINÁRODNÝCH A EURÓPSKYCH DOKUMENTOCH¹

Ak uvažujeme o meradle či kritériách, ktoré by sme mohli použiť pre porovnanie situácie na Slovensku so zahraničím, celkom prirodzene nás inšpirujú dokumenty, politiky či stratégie prijaté medzinárodnými a multilaterálnymi organizáciami, ktorých je Slovensko súčasťou.

Dôvodom nie je ani tak formálna spolunáležitosť či členstvo Slovenskej republiky v týchto zoskupeniach, ale hodnota takéhoto zovšeobecnenia, ktoré zohľadňuje skúsenosti mnohých krajín a kultúr a premieta sa do týchto dokumentov. Preto môžu tieto dokumenty slúžiť ako pomyselná mierka na porovnávanie Slovenska so svetom.

Pre účely tejto štúdie sme identifikovali ako najdôležitejšie vyjadrenia a odporúčania Rady Európy, Európskej komisie, OECD a Aarhuského dohovoru. Okrem nich sú relevantné aj dokumenty Európskeho parlamentu ale i OSN, ako napríklad Všeobecná deklarácia ľudských práv, Medzinárodný dohovor pre občianske a politické práva a Medzinárodný dohovor o ekonomických, sociálnych a kultúrnych právach a ďalšie,² tie tu však pre obmedzený rozsah štúdie neuvádzame.

Treba podotknúť, že tieto dokumenty, stratégie a odporúčania sa aj na medzinárodnej úrovni vyvíjajú smerom k väčšej inkluzívnosti, participatívosti a partnerstvu verejných sektorov s občianskymi spoločnosťami jednotlivých národných štátov.

Zároveň sú však na úrovni medzinárodných sietí občianskej spoločnosti, ktoré reflektujú vývoj v oblasti vzťahu štátu (štátov) a občianskej spoločnosti prítomné obavy z tzv. „regulatívneho protiúderu“ (regulatory backlash) voči občianskej spoločnosti v globálnom meradle v podobe sprísňovania právnej úpravy pre občiansku spoločnosť. Príčiny sú rôzne – od posilňovania autoritatívnych a hybridných režimov, cez sprísňovanie legislatívy zdôvodnenej protiteroristickými motívmi až po právne bariéry motivované aj politickými pohnútkami.³

2.1. Rada Európy

Na úrovni Rady Európy bola 17. mája 2005 prijatá *Varšavská deklarácia*, ktorá zdôrazňuje dôležitosť posilňovania vlády zákona, ochrany ľudských práv ako aj dobrého spravovania. „Predchádzanie konfliktov, presadzovanie stability, podpora ekonomického a sociálneho rozvoja a vytváranie udržateľných komunit sa dá dosiahnuť len prostredníctvom aktívneho zapojenia občanov a občianskej spoločnosti.“⁴

Deklarácia vyzýva členské štáty k udržiavaniu a rozvoju efektívnych, transparentných a zodpovedných demokratických inštitúcií, ktoré by boli otvorené voči potrebám a túžbam všetkých. Rada Európy taktiež spracovala *Odporúčanie č. 14/2007* o právnom postavení

¹ Autormi tejto časti sú Boris Strečanský, Dušan Ondrušek a Martin Bútora.

² Komplexný prehľad medzinárodných dohôd a dohovorov o občianskej spoločnosti podáva správa ICNL a World Movement for Democracy a National Endowment for Democracy *Defending Civil Society: A Report of the World Movement for Democracy* vydaná v roku 2008.

³ Tamže, s 3.

⁴ Dostupné na: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/ONG/Warsaw%20Declaration%20E.pdf>

MNO v Európe, ktoré definuje minimálne štandardy pre vznik, riadenie a celkové pôsobenie MNO v členských krajinách.⁵

2.2. Európska komisia

Na úrovni Európskej komisie existuje viacero rôznych línií, politík a dokumentov, v rámci ktorých sa EK vyjadruje k dôležitosti občianskej spoločnosti v rámci EÚ i priamo či nepriamo v rámci členských štátov. Spomeňme aspoň tie, ktoré pokladáme za najdôležitejšie:

2.2.1. Lisabonská zmluva, Charta základných ľudských práv a slobôd a Článok 11 Zmluvy o EÚ. Charta základných ľudských práv a slobôd ako súčasť Lisabonskej zmluvy vstúpila do platnosti 1. decembra 2009. Zdôrazňuje dôležitosť ľudských práv pre členské štáty, má právne účinky na úrovni iných medzištátnych dohôd a dohovorov a deklaruje osobné, občianskej, politickej, ekonomické a sociálne práva všetkých občanov EÚ. Napriek jej existencii existujú rozdiely v prístupe jednotlivých členských štátov k týmto otázkam, pričom predovšetkým v oblasti ľudských práv je situácia v nových členských krajinách únie problematickejšia než v pôvodných členských krajinách.⁶

Článok 11 Zmluvy o Európskej únii je priekopnícky, pretože ponúka štyri dôležité nástroje pre nadnárodnú účasť: poskytovanie informácií, konzultácie, dialóg a stanovenie agendy. Sú to kľúčové koncepty, ktoré ponúkajú mnoho nových príležitostí. Občania a zastupiteľské združenia by mali dostať možnosť vyjadriť sa a vymieňať si názory na všetko, o čom EÚ rozhoduje a čo robí. Okrem toho je koncept občianskeho dialógu zakotvený v *Zmluve*, kde sa od všetkých inštitúcií vyžaduje, aby udržiavali otvorený, transparentný a pravidelný dialóg s občianskou spoločnosťou. Predovšetkým od Komisie sa tiež vyžaduje, aby viedla široké konzultácie so zainteresovanými stranami s cieľom zabezpečiť súdržnosť a transparentnosť činností Únie. Článok 11 takisto zavádza právo iniciatívy občanov.

2.2.2. Koncept „dobrého spravovania“ v dokumentoch Európskej komisie

Inou líniou je línia *dobrého spravovania*. Európska komisia vydala v roku 2001 *Bielu knihu o európskom spravovaní*, v ktorej predstavila vlastný koncept dobrého spravovania obsahujúci päť princípov: otvorenosť, participáciu, zúčtovateľnosť (accountability), efektívnosť a koherentnosť.⁷ Komisia zdôraznila dôležitosť zapojenia mimovládnych organizácií do svojich konzultačných procesov. Vyzvala k premyslenému prístupu v zastupovaní organizácií občianskej spoločnosti na európskej úrovni. Európsky pohľad na dôležitosť občianskej spoločnosti a podpora, ktorú EK poskytuje takýmto organizáciám na úrovni EÚ, signalizuje aj členským štátom, že ak občianska spoločnosť nie je dostatočne silná na plnenie svojich úloh a na pôsobenie v role sociálneho partnera, potom by ju mal štát podporovať.⁸

⁵ Dostupné na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609#Top>

⁶ *Upholding Sustainability of Voices for Human Rights – A Study on Sustainability of Human Rights and Accountability Watchdog NGOs in ten new member states of the European Union*, Draft of May 2011. Budapest, ECNL 2011.

⁷ Dostupné na: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf

⁸ Salner, A: *Náklady a prínosy MNO na Slovensku: Vybrané prípadové štúdie*. In: Strečanský, B. (ed.): *Kvadratura kruhu alebo otázka spôsobu? K niektorým otázkam roly verejných zdrojov v podpore občianskeho hlasu vo verejnej politike na Slovensku 1995 – 2007*. Banská Bystrica, Nadácia Ekopolis, 2008. V podobnom duchu sa nesú aj závery spomínanej štúdie ECNL (*Upholding Sustainability...*), ktoré konštatujú, že rozvoj demokracie a ľudských práv v nových členských krajinách EÚ sa síce považuje za úspech, no pretrváva v nich

„Občianska spoločnosť zohráva dôležitú úlohu pri tlmočení obáv občanov a poskytovaní služieb na uspokojenie potrieb obyvateľstva. [...] Ide o reálnu príležitosť na aktívne zapojenie občanov do dosahovania cieľov Únie a na ponúknutie štruktúrovaného spôsobu vyjadrovania spätnej väzby, kritiky či protestov“ (*Biela kniha o európskom spravovaní*).

2.2.3. Plán D pre demokraciu, dialóg a diskusiu⁹

V rokoch 2005 – 2009 Európska komisia testovala aj nové formy komunikácie medzi inštitúciami EÚ, politikmi a občanmi Európy. Hľadanie funkčných spôsobov komunikácie Európskej komisie s občanmi, a to aj s takými, ktorí nie sú organizovaní v záujmových skupinách občianskeho sektora, bolo vyvolané zníženým záujmom občanov o voľby do EP (2004), ale aj odmietnutím Európskej ústavy v referendách vo Francúzsku a v Holandsku (2005). Medzi najvýznamnejšie politické dokumenty s týmto cieľom patria *Akčný plán Komisie na zlepšenie komunikácie o Európe* (2005), *Plán D pre demokraciu, dialóg a diskusiu* (ďalej iba *Plán D*) (2005) a *Biela kniha o Európskej komunikačnej politike* (2006). Ako hlavné princípy komunikácie EÚ s občanmi stanovila *Biela kniha* (1) zahrnutie všetkých občanov („všetci občania majú mať právo ... na informácie týkajúce sa verejných záležitostí“), (2) rôznorodosť („komunikačná politika EU musí vo verejnej debate rešpektovať celú škálu pohľadov“) a (3) participáciu („občania majú mať právo vyjadriť vlastný názor, byť vypočutí a mať príležitosť diskutovať s tými, ktorí rozhodujú“) (*Biela kniha o Európskej komunikačnej politike*, 2006).¹⁰

Najzaujímavejšími projektmi s celoeurópskou pôsobnosťou v rámci *Plánu D pre demokraciu, dialóg a diskusiu* (2005)¹¹ sa stali *Konzultácie s občanmi Európy 2007 a 2009* a *Grémium európskych občanov 2006 – 2007* (Euréal/Matrix/Rambøll-Management, Technical Report, 2009). Účastníci *Grémia Európskych občanov* v priebehu ročného procesu participatívne dospeli ku

množstvo problémov v oblastiach ako korupcia, etnické napätia, diskriminácia, rodové nerovnosti či domáce násilie. Niektoré sociálne problémy sú v nových členských štátoch výraznejšie ako v krajinách pôvodnej EÚ-15. Verejnosť je však k týmto problémom menej citlivá a globálna kríza ich ešte zhoršuje. Posilňuje sa materialistický prístup k životu, znižuje sa motivácia k dobrovoľnej práci a participácii, čo sa odráža aj na ochote prispievať v rámci filantropie a charity.

⁹ Miková, K. - Bianchi, G.: *Pozvaná participácia v EÚ: Komparácia troch celoeurópskych deliberačných fór*. In: Plichtová, J. (ed.) *Občianstvo, participácia a deliberácia na Slovensku: teória a realita*. Bratislava, Veda SAV 2010.

¹⁰ Je pozoruhodné, že všetky tieto iniciatívy našli iba minimálne uplatnenie v *Lisabonskej zmluve* (2009). V jej konsolidovanej verzii – v dokumente *Zmluva o Európskej únii a Zmluva o fungovaní Európskej únie*, hlava II článok 10 a 11, sa nachádzajú iba tieto formulácie:

Článok 10

3. ...Rozhodnutia sa prijímajú podľa možnosti čo najotvorenejšie a čo najbližšie k občanovi.

Článok 11

1. Inštitúcie dávajú primeraným spôsobom občanom a reprezentatívnym združeniam možnosť verejne vyjadrovať a vymieňať si názory na všetky oblasti činnosti Únie.

2. Inštitúcie udržiavajú otvorený, transparentný a pravidelný dialóg s reprezentatívnymi združeniami a občianskou spoločnosťou.

Je zrejmé, že sú príliš všeobecné a nedávajú žiadnu záruku stimulácie participácie občanov a deliberácie v akomkoľvek štádiu tvorby politik.

¹¹ Na *Plán D pre demokraciu, dialóg a diskusiu*, (určený pre roky 2006 – 2008, neskôr v rokoch 2008 – 2009) nadviazal grantový program Európskej komisie s názvom *Diskutujme o Európe (Debate Europe)*.

pätnästim témam, v ktorých pomenovali víziu a odporúčania¹² a výstup odovzdali vysokým predstaviteľom Európskej komisie, Európskeho parlamentu, Výboru regiónov, Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru a Predsedníctva EÚ. *Konzultácie s občanmi Európy* (ECC 2007 a ECC 2009) boli prvou diskusiou, ktorá umožnila účasť občanom zo všetkých dvadsiatich siedmich členských štátov Európskej únie v diskusii o vízii Európy v roku 2020.¹³

2.2.4. Nadnárodná participatívna demokracia v dokumentoch Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru

Štvrtú a poslednú z tu uvádzaných línií Európskej komisie predstavuje pôsobenie Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru (ECOSOC), ktorý umožňuje organizáciám občianskej spoločnosti z členských štátov vyjadrovať svoje názory na európskej úrovni. Má tri hlavné úlohy:¹⁴

- napomáhať, aby európska politika a legislatíva boli lepšie prispôsobené hospodárskej, sociálnej a občianskej realite, pričom asistuje Európskemu parlamentu, Rade a Európskej komisii vďaka skúsenostiam svojich členov, ich reprezentatívnosti, dialógu a snahe dosiahnuť konsenzus s dôrazom na všeobecný záujem;
- zasadzovať sa za Európsku úniu, ktorá by bola participatívnejšia a mala by bližšie k občanom, pričom pôsobí ako inštitúcia, ktorá zastupuje občiansku spoločnosť, informuje, tlmočí názory a rozvíja dialóg;
- propagovať hodnoty, ktoré sú základom spoločného európskeho projektu, a pomáhať upevňovať demokraciu a participatívnu demokraciu, ako aj posilňovať úlohu organizácií občianskej spoločnosti v Európe a na celom svete.

ECOSOC svojou existenciou demonštruje na európskej úrovni dve stránky modernej demokracie: účasť a zastúpenie. Demokracia, vláda ľudu, sa môže uplatňovať rozličnými spôsobmi. V modernej zastupiteľskej demokracii, akou je Európska únia, sú k dispozícii priame aj nepriame spôsoby stanovovania agendy a prijímania rozhodnutí. Zatiaľ čo zastupiteľská demokracia sa uplatňuje prostredníctvom volených inštitúcií, ako je Európsky parlament, participatívna demokracia bola nedávno zakotvená v európskych zmluvách prostredníctvom nových nástrojov, ako je Európska iniciatíva občanov.

Ako uvádza viacero prameňov, v modernej demokracii nemôže participatívna demokracia nahradiť zastupiteľskú demokraciu: priame a nepriame demokratické spôsoby sa navzájom dopĺňajú, a to na miestnej, regionálnej, národnej a nadnárodnej úrovni. V tomto vzťahu je participatívna demokracia tou novou, a preto menej známou a často aj spochybňovanou zložkou.

Práve preto je ECOSOC príkladom nadnárodnej participatívnej demokracie. Funguje od začiatku európskeho integračného procesu v 50. rokoch minulého storočia ako sprostredkovateľ medzi organizáciami občianskej spoločnosti a európskymi inštitúciami. Dokonca dávno predtým, ako bola participatívna demokracia oficiálne zakotvená v *Zmluve o EÚ*, pôsobil Výbor ako fórum európskej participatívnej demokracie a požadoval, aby občania a ich zastupiteľské organizácie z celého kontinentu mali hlas pri prijímaní rozhodnutí, ktoré sa

¹² *Summary report of the European Citizens' Panel: A citizens' perspective on the role for rural areas in tomorrow's Europe.* Brussels, EU Committee of the regions, 2 April 2007..

¹³ Na 27 národných konzultáciách sa zúčastnilo spolu 1507 účastníkov, z toho na slovenskej konzultácii 45 účastníkov (Dostupné na: <http://ecc.european-citizens-consultations.eu>)..

¹⁴ Dostupné na: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.sk.home>

ich týkajú. Ako nestranný poradný orgán inštitúcií EÚ má Výbor kľúčovú úlohu pri vyjadrovaní postojov a názorov občianskej spoločnosti a ovplyvňovaní európskej legislatívy. Jeho 344 členov z 27 členských štátov predstavuje široké spektrum organizácií v sociálno-ekonomickej, profesijnej, občianskej a kultúrnej oblasti.¹⁵

2.3. Medzinárodné dohovory a iniciatívy

2.3.1. Aarhuský dohovor

Ide o Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia – Aarhuský dohovor, ktorý bol podpísaný 25. júna 1998 na 4. ministerskej konferencii Európskej hospodárskej komisie OSN Životné prostredie pre Európu v dánskom Aarhuse. Jeho odporúčania, resp. záväzky vzťahujúce sa na prístupujúce štáty, majú dosah nad rámec životného prostredia. Je zásadným a prelomovým dokumentom v oblasti starostlivosti o životné prostredie a napĺňania jedného zo základných ľudských práv a slobôd – práva na priaznivé životné prostredie v súlade s princípmi trvalo udržateľného rozvoja.

Dohovor pozostáva z troch hlavných pilierov. Prvým je prístup verejnosti k informáciám o životnom prostredí. Ten má zabezpečiť, aby verejnosť mala k dispozícii dostatok informácií na to, aby mohla pochopiť, čo sa v životnom prostredí okolo nej deje a aby mala možnosť aktívne sa zúčastňovať na rozhodovaní o životnom prostredí a podieľať sa na ďalších aktivitách v oblasti životného prostredia vrátane zlepšovania svojho environmentálneho správania.

Druhým pilierom Dohovoru je účasť verejnosti na rozhodovacom procese. Ním sa má zaviesť do procesu rozhodovania o konkrétnych činnostiach, plánoch, programoch či politikách, do tvorby a schvaľovania všeobecne záväzných predpisov taký systém, ktorý by zabezpečoval uplatnenie práva verejnosti podieľať sa na rozhodovacom procese a ktorý by využíval okrem poznatkov príslušných verejných inštitúcií aj energiu a poznatky verejnosti a umožnil tak získať čo najkomplexnejší pohľad na riešenie danej problematiky (rozhodovanie, schvaľovanie, monitoring) z hľadiska starostlivosti o životné prostredie. Treba zdôrazniť, že dohovor neustanovuje podrobnosti o účasti verejnosti na procese rozhodovania, to je úlohou právnej úpravy jednotlivých strán dohovoru. Upravuje však určité konkrétne minimálne požiadavky či princípy pre túto oblasť, najmä pokiaľ ide o zabezpečenie kvalifikovaného a účinného oznamu, primeraných informácií, adekvátnych postupov (včasnosť, transparentnosť, účinnosť) a čo je veľmi dôležité, vyžaduje aj primerané zohľadnenie výsledkov z účasti verejnosti.

Tretím pilierom dohovoru je prístup verejnosti k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia. Ten ustanovuje niektoré ďalšie práva verejnosti, týkajúce sa ovplyvňovania konania verejných inštitúcií, právnických a fyzických osôb z hľadiska požiadaviek ochrany životného prostredia a tiež zabezpečenie prístupu verejnosti k spravodlivosti.

Dohovor ukladá zmluvným stranám povinnosť prijať nevyhnutné legislatívne, administratívne (regulačné) a iné opatrenia vrátane opatrení na zabezpečenie kompatibility s príslušnými ustanoveniami tohto dohovoru, týkajúcimi sa všetkých jeho troch pilierov. Dohovor je len základom, nie stropom pre zmluvné krajiny. Tie majú právo zabezpečiť širší prístup k

¹⁵ Dostupné na: <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-2011-23-sk.pdf>

informáciám, väčšiu účasť verejnosti v rozhodovacích procesoch a širší prístup k spravodlivosti v otázkach životného prostredia, ako vyžaduje Dohovor.

Implementácia Aarhuského dohovoru sa vyhodnocuje v pravidelnej správe predkladanej účastníkmi Dohovoru. Naposledy bola správa aj s pripomienkami mimovládnych neziskových organizácií predkladaná v roku 2011.

2.3.2. OECD

Na úrovni OECD existuje viacero odporúčaní a štúdií, kde sa tematizuje rola občianskej spoločnosti. Z najaktuálnejších sa dá spomenúť publikácia *The Call for Innovative and Open Government* (2010),¹⁶ ktorá reaguje na potrebu riešiť nové výzvy spôsobené globálnou krízou, technologickými zmenami a zvyšujúcou sa orientáciou na riešenia, ktoré by prihliadli na rozvoj informačných technológií. Vzniká tak príležitosť formulovať novú paradigmu pre budúcnosť verejného sektora a štátu. V tomto kontexte je potrebné, aby sa občania a občianska spoločnosť ujali väčšej zodpovednosti za vytvorenie nových partnerstiev s verejným sektorom. Preto sa stáva spolupráca s občanmi a občianskou spoločnosťou základom pre budúce reformy verejného sektora. Tieto nové partnerstvá budú výzvou pre verejné sektory 21. storočia.

2.3.3. Iniciatíva Partnerstvo pre otvorené vládnutie¹⁷

Slovensko sa stalo členom iniciatívy Partnerstvo pre otvorené vládnutie (OGP) vyjadrením záujmu o vstup do iniciatívy, ktorý listom v mene slovenskej vlády prezentovala predsedníčka vlády SR Iveta Radičová. Slovensko bolo oficiálne prijaté do iniciatívy OGP 21. septembra 2011 v New Yorku. Našou najbližšou úlohou (do výročného stretnutia iniciatívy v Brazílii 16.-18. apríla 2012) je pripraviť záväzok Slovenska v rámci tejto iniciatívy, ktorý bude mať podobu akčného plánu, tak ako je to u ostatných členov iniciatívy OGP.

Medzi osem zakladajúcich členov iniciatívy patria Spojené štáty americké, Brazília, Filipíny, Indonézia, Južná Afrika, Mexiko, Nórsko a Veľká Británia. Ich záväzok v rámci iniciatívy OGP je zverejnený na webovej stránke www.opengovpartnership.org. Spolu so Slovenskom sa v septembri 2011 prihlásilo k iniciatíve OGP ďalších skoro 40 krajín.

Hlavné záväzky, ku ktorým sa prihlásilo Slovensko vstupom do iniciatívy Partnerstva pre otvorené vládnutie

- **Transparentnosť:** informácie o aktivitách vlády a verejnej správy sú obsažné, voľne a včas prístupné verejnosti.
- **Občianska participácia:** verejná správa hľadá spôsoby mobilizácie občanov pri ich zapájaní do verejnej diskusie, pravidelne s občanmi komunikuje a umožňuje im vstupovať do riešenia verejných otázok.
- **Zodpovednosť:** pri spravovaní vecí verejných sú zavedené pravidlá, nariadenia a mechanizmy, prostredníctvom ktorých sa vláda a verejná správa zodpovedá za svoje

¹⁶ Dostupné na: http://www.oecd.org/document/6/0,3746,en_2649_37405_47508358_1_1_1_37405,00.html

¹⁷ Medzinárodná iniciatíva má názov Open Government Partnership. V slovenskom preklade používame názov Partnerstvo pre otvorené vládnutie, ktoré vyjadruje ideu medzinárodného partnerstva vlád pri presadzovaní princípov otvoreného vládnutia, a súčasne ideu partnerstva medzi vládou (a verejnou správou), občianskou spoločnosťou a podnikateľským sektorom, pričom každý sektor má svoju úlohu pri presadzovaní a uskutočňovaní otvoreného a transparentného vládnutia a spravovania vecí verejných.

aktivity a ktoré ich nútia prevziať zodpovednosť za zlyhanie vo vzťahu k zákonom alebo záväzkom.

- **Otvorenosť prostredníctvom nových technológií:** vláda a verejná správa poskytuje voľný prístup k technológiám a dátam, ktoré má k dispozícii. Tieto dáta spĺňajú základné štandardy otvorených dát. Vláda podporí používanie nových technológií pri vytváraní inovácií, ktoré zvyšujú schopnosti občanov pri využívaní otvorených dát.

Hlavné výzvy v rámci iniciatívy Partnerstva pre otvorené vládnutie

- **Zlepšovanie verejných služieb:** prostredníctvom aktívneho sprístupnenia informácií, ktoré má štát k dispozícii, umožniť skvalitňovanie služieb v oblasti zdravotníctva, vzdelávania, sociálnych služieb, súdnictva a všetkých ďalších relevantných oblastiach.
- **Zvyšovanie verejnej integrity:** realizácia opatrení, ktoré odstraňujú korupciu, posilňujú etiku v spravovaní vecí verejných, uľahčujú prístup k informáciám, presadzujú reformu verejných financií a posilňujú slobodu médií a občianskej spoločnosti.
- **Zvyšovanie efektivity využívania verejných zdrojov:** realizácia opatrení, ktoré posilňujú transparentnosť tvorby verejných rozpočtov, verejného obstarávania, využívania štrukturálnych fondov, využívania prírodných zdrojov krajiny, ako aj poskytovania zahraničnej pomoci.
- **Budovanie bezpečných komúní:** realizácia opatrení, ktoré posilňujú bezpečnosť vo verejných priestoroch, rýchle reagovanie na živelné katastrofy, krízové situácie, ako aj na ohrozenie životného prostredia.
- **Zvyšovanie zodpovednosti korporátneho sektora:** realizácia opatrení, ktoré zvyšujú firemnú zodpovednosť vo vzťahu ku korupcii, ochrane spotrebiteľov a zapájanie sa firiem do života komunity.

2.4. Záver zo zistení o medzinárodných dokumentoch o spolupráci štátu a občianskej spoločnosti

Uvedené dokumenty a odporúčania môžu slúžiť ako návod či inšpirácia pre vytváranie autentického postoja slovenského štátu voči občianskej spoločnosti na Slovensku v budúcich dokumentoch a stratégiách.

Zároveň však môžu slúžiť aj ako benchmark pre hodnotenie súčasných verejných politík a tiež aj ako rámce pre budúce verejné politiky, ktoré rešpektujú aj rolu MNO a občianskej spoločnosti pri napĺňaní svojich sektorových zámerov i pre vzťah štátu a občianskej spoločnosti vo všeobecnosti.

Ak by sme sa pokúsili v obsahu týchto dokumentov identifikovať nosné prvky, o ktoré sa opierajú, resp. ktoré postulujú ako isté normatívy pre vzťah štátu a občianskej spoločnosti, mohli by sme konštatovať nasledovné:

- A. Vyššia participácia občanov ako taká sa považuje za dobrý cieľ, ku ktorému je vhodné nastavovať verejné politiky.
- B. Vyššia participácia neznamená potlačanie reprezentatívnosti a hodnôt reprezentatívnej demokracie. Naopak, predstavuje jej vhodné doplnenie a skvalitnenie (ECOSOC).

C. Všetky spomínané dokumenty, deklarácie a dohovory sa zasadzujú za vyššiu úroveň participácie za pomoci týchto nástrojov:

- a. Jednoduchší a priamejší prístup k informáciám (Aarhuský dohovor, Lisabonská zmluva).
- b. Intenzívnejšie konzultácie (Rada Európy, Aarhuský dohovor, Lisabonská zmluva, OECD, Biela kniha o Európskom riadení, ECOSOC).
- c. Rozvoj dialógu, získavanie spätnej väzby (Rada Európy, Aarhuský dohovor, Lisabonská zmluva, OECD, Biela kniha o európskom riadení, ECOSOC).
- d. Efektívna účasť na rozhodovaní a spolupodieľanie sa na stanovovaní agendy (Lisabonská zmluva, Biela kniha o európskom riadení, ECOSOC).
- e. Jednoduchší prístup k spravodlivosti (Aarhuský dohovor).

Cez túto prizmu by sa aj na Slovensku dalo pozrieť na činnosť jednotlivých rezortov vo vzťahu k občianskej spoločnosti a porovnať, do akej miery jednotlivé rezortné politiky napĺňajú vyššie uvedené nástroje, resp. do akej miery ich reflektujú a či ich vôbec rozvíjajú.

Dôvody pre vyššiu úroveň participácie sú v spomínaných dokumentoch a politikách jednotlivých organizácií rôzne:

- **Reforma verejného sektora**, ktorý bude schopný reagovať na výzvy doby spôsobené globálnou krízou za súčasného využitia technologických zmien a IT riešení (OECD, OGP).
- **Snaha o znižovanie demokratického deficitu** na úrovni Európskej únie (Lisabonská zmluva).
- **Predchádzanie konfliktom, presadzovanie stability, uľahčovanie sociálno-ekonomického rozvoja** (Rada Európy).
- **Uspokojovanie potrieb obyvateľstva a tlmočenie ich potrieb, spätná väzba, kritika** (Biela kniha o Európskom riadení).
- **Snaha byť bližšie k občanom, umožniť im účasť na rozhodnutiach, ktoré sa ich týkajú** (ECOSOC, Lisabonská zmluva).
- **Budovanie súdržnosti a transparentnosti inštitúcií** (Lisabonská zmluva).

Na úrovni Slovenskej republiky môžu byť dôvody iné, resp. môžu sa dopĺňať, je však nevyhnutné, aby boli explicitne pomenované reprezentantmi štátu. Je zrejmé, že niektoré dôvody sú dané aj povahou inštitúcií. Napríklad demokratický deficit nie je čímsi jedinečným, čo by sa týkalo len Európskej komisie, ale môže byť prítomný aj vo vnútornej politike členských štátov, kde sa dlhodobo prejavuje odcudzenie nositeľov politickej moci od občanov, zvyšujúca sa priepasť medzi politickými stranami a občanmi, ako aj narastajúci pocit bezmocnosti verejnosti, ktorá nedokáže ovplyvniť rozhodovanie politikov medzi voľbami. Iným príkladom demokratického deficitu na úrovni národných štátov je skutočnosť, že politici sa nezodpovedajú občanom (absencia ich zúčtovateľnosti) za rozhodnutia, ktorých následky presahujú jedno volebné obdobie (ako je napríklad súčasná dlhová kríza a nezodpovedné zadlžovanie štátov politikmi).

3. DOTERAJŠIE VÝSKUMNÉ ZISTENIA V SR: PREDSTAVY ZÁSTUPCOV TRETIEHO SEKTORA A PREDSTAVITEĽOV ŠTÁTU O VZÁJOMNÝCH VZŤAHOCH

Vyššie uvedené odporúčania kľúčových medzinárodných dokumentov môžeme porovnať so závermi výskumnej štúdie „*My a oni alebo spolu?*“, ktorá na základe hĺbkovej sondy medzi 35 osobnosťami z prostredia MNO reflektuje vzťah štátu a MNO a rolu MNO v tomto vzťahu.¹⁸ Sonda zachytila predovšetkým hlas aktívnych a angažovaných osôb a osobností, ktoré majú dobrú znalosť problematiky danú ich praktickým pôsobením v oblasti. Rozhovory sa realizovali metódou pološtruktúrovaných rozhovorov, pričom vzorka pokrývala tematicky a regionálne slovenské MNO. Základné konštatovania expertov sú zhrnuté v nasledujúcich 13 bodoch.

1. 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.
2. Popri kľúčových míľnikoch vývoja MNO, ktoré sú bežne vnímané, ako napr. kampaň *Tretí sektor S.O.S.* či vznik Grémia tretieho sektora, alebo občianska 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.
3. Vzťah štátu a MNO bol na Slovensku azda výraznejšie ako v iných nových demokraciách ovplyvnený cyklickým vývojom domácej politiky, v dôsledku čoho MNO namiesto hlbšieho „osídľovania“ verejného priestoru i napĺňania svojich poslání boli chytiac-nechytiac vnorené do sporov o tvorbu pravidiel demokracie a európskeho smerovania Slovenska. Dobiahanie zameškaného vo vzťahu štát – MNO cítiť dodnes.
4. MNO pociťujú frustráciu vyplývajúcu z ich nedostatočnej akceptácie štátom a jeho inštitúciami. MNO sa nepodarilo presvedčiť štát, že sú nástrojom na skvalitňovanie života občanov.
5. MNO vidia pre seba v budúcnosti prehĺbenie troch hlavných rolí, v ktorých dnes pôsobia: 1) vyplňanie bielych miest vrátane spoločenských 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.
6. 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 zasahujú aj Slovensko. Nie je jasné, ako sa završí diskusia o zaradení MNO do verejného či súkromného sektora, ani aké to bude mať následky na občiansku participáciu.
7. MNO si potrebujú vyjasniť, ako chcú reagovať na to, že sa z kolektívnej pamäti vytráca „americká“ stopa občianskeho angažovania sa vo verejnom priestore a ako sa majú pripraviť na procesy vyplývajúce z prehlbujúcej sa integrácie do Európskej únie, ktorá

¹⁸ Strečanský, B.: „*My a oni alebo spolu?*“ *Vplyv mimovládnych neziskových organizácií na rozhodovacie procesy vo Visegrádskejších krajinách – Slovensko*. Bratislava, Centrum pre filantropiu 2008.

znamená aj výrazné zvyšovanie verejných zdrojov v podobe kontraktov, posilňovanie väčších organizácií, nárast byrokracie a pod.

8. Vo svetle uvedeného vyvstáva potreba intenzívnejšej komunikácie MNO s politikmi a verejnosťou o svojej ponuke, činnosti, prínosoch, ako aj vysvetľovania dôvodov, pre ktoré sa angažujú vo verejnom priestore či poskytujú služby.
9. Dilemou ostáva, či sa MNO majú usilovať o podporu z verejných zdrojov vo všetkých troch rolách, keď minimálne v jednej z nich (zrkadlo) hrozí strata nezávislosti. Otázkou je, aké iné možnosti im ostávajú.
10. Verejné konzultácie majú značné nedostatky, a to napriek už zavedenej praxi, ktorá zahŕňa mechanizmy konzultovania. Štát neprejavuje aktívny záujem vziať do konzultácií o budúcich zmenách zainteresované skupiny a hľadať spôsoby zohľadnenia ich postojov.
11. Existuje potreba vytvoriť stabilnú základňu 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.
12. MNO potrebujú na svoj rozvoj slobodné, „nezošňurované“ zdroje. Finančné prostredie pôsobí na rozvoj kapacít a strategický rozvoj MNO deformujúco a regresívne. Nie je jasné, akú rolu môže pri vytváraní zdrojov zohrať súkromná filantropia či verejné zdroje. Ostáva preto úlohou hľadať a skúšať ich.
13. Mnohé závery majú charakter otvorených otázok a dilem. MNO aj štát by sa mali usilovať o konštruktívne hľadanie odpovedí, viac komunikovať medzi sebou a navzájom konzultovať svoje postoje.

4. VEREJNÉ POLITIKY VO VZŤAHU K MNO VO VYBRANÝCH REZORTOCH A OBLASTIACH

4.1. Správa o stave v rezorte práce, sociálnych vecí a rodiny¹⁹

Sociálna politika štátu, ako aj konkrétna sociálna pomoc ohrozeným sociálnym skupinám a jednotlivcom sú oblasťou, v ktorej sú občianske aktivity prirodzeným spôsobom vyjadrenia solidarity a občianskej spolupatričnosti. Pri úvahách o verejných politikách a pri posudzovaní spolupráce štátu a tretieho sektora treba vychádzať z toho, že v tejto oblasti v súčasnosti na Slovensku pôsobia tri veľké skupiny mimovládnych neziskových organizácií s rozdielnymi misiami.

Prvou veľkou skupinou sú servisné MNO, ktoré poskytujú sociálne služby, vykonávajú činnosti sociálnoprávnej ochrany detí a podporu rodine a sprostredkujú služby podporovaného zamestnávania pre osoby so zdravotným postihnutím.

Druhou veľkou skupinou sú advokačné MNO, ktoré obhajujú a presadzujú ľudskoprávny prístup k riešeniu sociálnej situácie rôznych ohrozených skupín obyvateľstva (deti a mládež, osoby so zdravotným postihnutím, staršie osoby, ženy a i.).

Tretiu, pravdepodobne najväčšiu skupinu MNO tvoria dobrovoľnícke miestne aktivity reagujúce na potrebu pomoci viac či menej systematickými aktivitami, ktoré majú tak charakter krízových, ako aj preventívnych aktivít. V mnohých prípadoch majú neformálny charakter.

Na začiatok treba povedať, že ani sociálne služby, ani napĺňanie práv diskriminovaných skupín občanov, ani podpora dobrovoľníckych miestnych aktivít sa nikdy nestali prioritnou politickou agendou vlády a príslušných ministrov.

Od tohto konštatovania možno odvinúť aj predbežnú charakteristiku vzťahov medzi štátom a MNO v sociálnej oblasti nasledovne:

- Štát a MNO sú svojbytné entity, ktoré sa prioritne sústreďujú na budovanie svojej vlastnej identity, z čoho vyplýva znížený záujem o spoznávanie toho druhého.
- Štát a MNO nemajú spoločné ciele, ale s rozvojom svojich funkcií sa postupne dostávajú do pozície, v ktorej potrebujú navzájom spolupracovať.
- Skutočná spolupráca si vyžaduje vzájomnú dôveru a pozitívnu aktivitu na oboch stranách.

V nasledujúcom texte popíšeme tieto vzťahy na konkrétnych prípadoch spolupráce, ako aj nespôlupráce.

¹⁹ Autorkou tejto časti je Helena Woleková.

4.1.1. Oneskorené prijatie Národných priorít rozvoja sociálnych služieb a faktická diskriminácia MNO²⁰

Najvýznamnejším dokumentom, ktorý navonok deklaruje nielen spoluprácu s neziskovým sektorom, ale priamo definuje úlohu zvýšiť jeho podiel na zabezpečovaní úloh sociálnej politiky, sa stali *Národné priority rozvoja sociálnych služieb do roku 2013*, vypracované počas vlády premiéra Roberta Fica.

Dokument ustanovuje štyri priority ďalšieho rozvoja služieb a súčasne definuje ukazovatele na meranie dosiahnutých výsledkov. Jedným z ukazovateľov je zvýšenie podielu poskytnutých finančných príspevkov neverejným poskytovateľom terénnych a ambulatných sociálnych služieb, ako aj služieb v zariadení s týždenným pobytom od obcí a samosprávnych krajov.

Z uvedenej formulácie sa dá usudzovať, že autori mali na mysli tak zvýšenie rozsahu služieb poskytovaných MNO, ako aj vyššie finančné ohodnotenie ich výkonov.

Mimovládne organizácie, ktoré poskytujú sociálne služby, požadovali definovanie národných priorít rozvoja už v rokoch 2005 a 2006, keď sa spolu s ostatnými MNO podieľali na príprave *Národného strategického referenčného rámca pre štrukturálne fondy EÚ na roky 2007 – 2013*. SocioFórum, nezávislá neformálna platforma MNO, dokonca vypracovalo prvotný návrh priorít, ale Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny (MPSVR SR) dalo prednosť inej agende (sociálne poistenie, druhý pilier dôchodkového systému, Zákonník práce).

Priority rozvoja sociálnych služieb boli napokon vypracované a schválené vedením ministerstva až v júni 2009 – avšak bez toho, aby MNO na nich participovali. Až dodatočne vyšlo najavo, prečo sa to odohralo tak narychlo a potichu.

Dlhodobá absencia národných priorít i konečný verdikt o ich podobe mali veľmi negatívny dopad na konečné znenie operačných programov pre využívanie štrukturálnych fondov EÚ. Najmä v *Regionálnom operačnom programe (ROP)*²¹ si samosprávne kraje účelovo presadili také ciele a kritériá, ktoré preferovali ich zariadenia pred zariadeniami, ktorých zriaďovateľmi boli cirkevné alebo občianske organizácie. Jedným zo základných kritérií bolo, že nárok na nenávratný finančný príspevok na budovanie sociálnej infraštruktúry (čítaj: na rekonštrukciu, rozširovanie a modernizáciu sociálnych zariadení) mali mať len zariadenia s kapacitou vyššou ako 50 lôžok. Je všeobecne známe, že neziskové organizácie poskytujú služby v zariadeniach s nižšou kapacitou, takže stačilo toto jediné kritérium, aby boli zo súťaže vyradené. SocioFórum opakovane žiadalo zmenu tohto kritéria, pričom poukazovalo na fakt, že v pripravovanom zákone o sociálnych službách sa preferovanými stávajú zariadenia s kapacitou nižšou ako 40. O situácii informovalo aj vtedajšiu komisárku EK pre regionálny rozvoj Danutu Hübner počas jej návštevy na Slovensku v marci 2009.²²

Až po schválení nového zákona o sociálnych službách koncom roka 2008 boli v *Regionálnom operačnom programe* prijaté určité zmeny, ktoré sa však nepremietli dôsledne do hodnotiacich ukazovateľov. „Ústupky“, ktoré museli byť v ROP urobené kvôli novému zákonu, boli vyvážené tým, že do národných priorít bola na príkaz ministerky Viery

²⁰ *Národné priority rozvoja sociálnych služieb do roku 2013*. Dostupné na: <http://www.employment.gov.sk/index.php?SMC=1&id=15429>

²¹ *Regionálny operačný program, prioritná os 2 – infraštruktúra sociálnych služieb, sociálnoprávnej ochrany a sociálnej kurately*.

²² *List komisárke ...*, archív SocioFóra; Spoločná tlačová správa Aliancie Fair-play, občianskeho združenia Eurea, Konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika, občianskeho združenia Priatelia Zeme – CEPA a nadácie Socia z 13. marca 2009.

Tomanovej dodatočne zaradená nová priorita číslo 3, ktorá sa stáva oporou pre rozdeľovanie peňazí z eurofondov. Namiesto deinštitucionalizácie služieb a vytvárania služieb komunitného charakteru – v čom sa mali podporovať práve MNO – sa naďalej preferuje rekonštrukcia a budovanie nových zariadení vyšších územných celkov. Neziskové organizácie sa mohli len prizerať, ako sa v roku 2009 a na začiatku roku 2010 rozdeľuje 200 mil. eur na rekonštrukciu veľkokapacitných a budovanie nových zariadení v súlade s národnou prioritou č. 3, pri ktorej už MNO ako príjemcovia pomoci nefigurovali.

4.1.2. Debarierizácia – príklad nespolupráce MNO a ľahostajnosti štátu

Inou dôležitou prioritou sociálnych MNO pri príprave Národného strategického referenčného rámca bola debarierizácia. Po prvý raz sa požiadavka „nevytvárať cez projekty, podporené z európskych fondov, nové architektonické bariéry“ objavila v spoločnom stanovisku MNO k Národnému strategickému referenčnému rámcu v januári 2006 na podnet Národnej rady občanov so zdravotným postihnutím v SR.

Účastníci výročnej konferencie SocioFóra sa vo vzťahu k *Regionálnemu operačnému programu* v júni 2006 zhodli na požiadavke, aby „všetky projekty, ktoré budú podporené vo všetkých 6 prioritách tohto programu, mali povinnosť zahrnúť do projektu kompletnú debarierizáciu objektu, ktorý sa ide stavať alebo rekonštruovať“.²³

Debarierizáciu schválila vláda v decembri 2006 ako horizontálnu prioritu Rovnosť príležitostí a koordináciu poverila MPSVR SR. V praxi sa však neuskutočňovala, preto sa účastníci ďalšej výročnej konferencie SocioFóra obrátili na ministerku Tomanovú s výzvou „Sme hlboko sklamaní tým, že rovnosť príležitostí chápe Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR len ako rovnosť mužov a žien. Žiadame Vás preto o urýchlené dopracovanie kritérií a spôsobu ich monitorovania vo všetkých operačných programoch aj pre zabezpečenie fyzickej dostupnosti verejných služieb pre obyvateľov s obmedzenou mobilitou. Žiadame pre všetkých príjemcov pomoci povinnosť debarierizovať.“²⁴

V ROP boli schvaľované tisíce eur na rekonštrukciu škôl, ale nikto nekontroloval, či budú prístupné pre deti so zdravotným postihnutím. Rovnako sa dialo a deje v ďalších rezortoch. Na zvládnutie tejto veľkej úlohy sociálne MNO, vrátane Národnej rady občanov so zdravotným postihnutím v SR, nemali dosť síl. Z ministerstva neprišiel žiadny konkrétny signál na spoluprácu napriek súhlasnému stanovisku ministerky. Ignorovanie požiadavky debarierizovať (a tým aj odstrániť diskrimináciu relatívne veľkej časti obyvateľstva) je aj ukážkou nespolupráce dvoch veľkých skupín MNO, ktoré si nedokázali vyjsť v ústrety.

4.1.3. Deinštitucionalizácia služieb – reálna pomoc z Bruselu

Debarierizácia verejných budov a priestranstiev nie je pre MNO samoučelnou témou. Je úzko zviazaná práve s potrebou reformy sociálnych služieb, s vytváraním komunitných služieb, ktoré jediné môžu zabezpečiť integráciu a inklúziu osôb odkázaných na pomoc. MNO zastúpené v Rade vlády pre osoby so zdravotným postihnutím veľmi často otvárali diskusiu na túto tému. Vďaka spolupráci s Európskou asociáciou poskytovateľov služieb pre osoby s postihnutím slovenské MNO získavajú aktuálne informácie o európskom dianí. Medzi prvými

²³ Stanovisko účastníkov výročnej konferencie SocioFóra k aktuálnym otázkam sociálnej politiky. Liptovský Ján, 27. – 28. júna 2006.

²⁴ Výzva účastníkov výročnej konferencie SocioFóra ministerke práce, sociálnych vecí a rodiny SR Viere Tomanovej. Bratislava, 30. mája 2007.

preložili zhrnutie výsledkov európskej štúdie o deinštitucionalizácii,²⁵ rozšírili správu Ad-hoc skupiny expertov o prechode od inštitucionálnej starostlivosti na komunitnú starostlivosť a na základe tohto poznania mohli prevziať iniciatívu v tejto oblasti.

Európska komisia, pre ktorú bola správa určená, sa rozhodla prijať odporúčania expertov a v roku 2010 odporučila to isté aj členským krajinám. Súčasne oznámila, že zvyšné finančné prostriedky na sociálnu infraštruktúru v ROP bude možné použiť len na deinštitucionalizáciu služieb a podporu služieb komunitného charakteru.

MNO sa chopili ponúkanej šance. Na pôde SocioFóra vytvorili dobrovoľnícky projektový tím, ktorý v spolupráci s vedúcim medzinárodnej skupiny expertov MUDr. Janom Pfeifferom začal tvoriť stratégiu deinštitucionalizácie na Slovensku, aby ju ponúkol ministerstvu, ktoré nemá na takúto prácu dostatočnú kapacitu. Ponuka bola prijatá a spoločná práca pokračuje. Návrh *Stratégie deinštitucionalizácie systému sociálnych služieb a náhradnej starostlivosti v Slovenskej republike*²⁶ sa na jeseň 2011 ocitol na stole vlády, dokončuje sa Národný akčný plán a národný projekt na podporu deinštitucionalizácie z Európskeho sociálneho fondu. V spolupráci so samosprávnymi krajinami budú vybraté zariadenia pre pilotné projekty.

Implementácia samotného projektu by sa mala začať v roku 2012 s predpokladaným ukončením pilotnej fázy a s jej vyhodnotením v roku 2015.

4.1.4. Schvaľovanie zákona o sociálnych službách – ukážka arogancie moci

Dokumentom, ktorý mal zrovnoprávniť všetkých poskytovateľov sociálnych služieb, bol osobitný zákon o sociálnych službách. Napriek tomu, že stále rozlišoval verejných a neverejných poskytovateľov služieb, bol v súlade so základnými vývojovými trendmi v Európe a vo svete a v nebvývanej miere rešpektoval záväzky, ktoré sme prijali ratifikáciou viacerých medzinárodných dokumentov, či národného zákona o boji proti všetkým formám diskriminácie a rasizmu. To bolo v čase, keď bol vládny návrhom.

Mimovládne organizácie mali možnosť vyjadrovať svoje pripomienky na začiatku (v roku 2006, v čase pôsobenia vtedajšej ministerky Ivety Radičovej) aj v priebehu prípravy zákona (v rokoch 2006 – 2008, za ministerky V. Tomanovej). Požadovali rovnakú garanciu prístupu k verejným zdrojom, ako mali organizácie zriaďované vyššími územnými celkami (samosprávnymi krajinami – VÚC), jasne definované podmienky, podľa ktorých budú VÚC objednávať od MNO služby krízovej intervencie, jednoznačné vymedzenie ekonomicky oprávnených nákladov a pod. Hoci sa nepresadili všetky ich predstavy, napriek zverejneným výhradám mal vládny návrh podporu MNO. V priebehu pripomienkovania, ani na rokovaní sociálneho výboru parlamentu zástupcovia ZMOS a VÚC neprichádzali so zásadnými pripomienkami či požiadavkami. Zdalo sa, že zákon prejde bez podstatnejších zmien. Pohroma prišla počas rokovania v pléne NR SR v podobe viac ako 50 pozmeňovacích návrhov poslankyne Jany Vaľovej (Smer-SD) v októbri 2008. Bez možnosti prerokovať nové návrhy vo výbore, vládna koalícia (Smer-SD – SNS – ĽS-HZDS) so súhlasom predkladateľky ministerky V. Tomanovej prednesené návrhy schválila. Bol to nevídaný postup, ako obísť pravidlá parlamentnej demokracie a legislatívneho procesu a schváliť zásadné zmeny bez pripustenia diskusie.

²⁵ Mansell J. – Knapp, M. – Beadle-Brown, J. – Beecham, J.: *Deinštitucionalizácia a komunitné služby – zisky a náklady*. Časť 1: Skrátené zhrnutie európskej štúdie. Canterbury, Tizard Centre, University of Kent 2007.

²⁶ *Stratégia deinštitucionalizácie systému sociálnych služieb a náhradnej starostlivosti v Slovenskej republike*. Bratislava, MPSVR 2011.

Následná kauza zákona o sociálnych službách na Ústavnom súde je vo verejnosti dostatočne známa ako spor o slobodnom výbere poskytovateľa občanom odkázaným na pomoc.²⁷ Menej známy je obsah výroku Ústavného súdu, ktorý hovorí, že neverejných poskytovateľov služieb nesmie zákon diskriminovať pri výkone ich hlavnej činnosti. A práve to zákon robí, keď hovorí, že úrad zabezpečí občanovi službu u neverejného poskytovateľa len potom, ak u ostatných verejných poskytovateľov nebude voľné miesto a občan sa nezapíše ani do ich poradovníkov. „Základným predpokladom reálneho poskytovania sociálnych služieb [...] je, aby mali jednotliví poskytovatelia sociálnej služby reálne možnosti získať si pre svoju činnosť „vlastnú klientelu“²⁸ – hovorí proti tomu nálezh Ústavného súdu.

V čase prípravy zákona vznikla Asociácia poskytovateľov sociálnych služieb, ktorá mala ambíciu združovať a obhajovať záujmy verejných aj neverejných poskytovateľov. Vzápätí však vznikol Zväz poskytovateľov sociálnych služieb v SR, do ktorého sa zrejme povinne prihlásili zariadenia VÚC. Obe organizácie sa zapojili do pripomienkovania legislatívnych návrhov ministerstva, prípadne predkladali vlastné návrhy. Asociácia poskytovateľov sa zviditeľnila najmä vyhlásením petície za zrovnoprávnenie poskytovateľov sociálnych služieb a právo klienta na výber poskytovateľa sociálnych služieb. Získala viac ako 50-tisíc podpisov.

Napriek výroku Ústavného súdu problémy s objednávaním a financovaním služieb pretrvávajú. Nielen pre hospodársku krízu, ale najmä preto, že verejné rozpočty nerefletovali zvýšenú ponuku služieb, ktorá bola odpoveďou na dlhodobu neuspokojený dopyt po službách. Účelové zariadenia cirkvi, občianske iniciatívy, ale aj iniciatívy samotných obcí spôsobili, že počet poskytovateľov sa každý rok zvyšoval, ale verejné rozpočty zostávali rovnaké.²⁹

4.1.5. Očakávania od vlády po parlamentných voľbách 2010 a pretrvávajúce problémy

V Programovom vyhlásení sa vláda I. Radičovej zaviazala, že „bude riešiť nerovnoprávne postavenie poskytovateľov sociálnych služieb a ich financovanie“.³⁰ Koncom roka 2010 parlament prijal novelu, ktorá dávala do súladu výrok Ústavného súdu, ale neriešila systémovo financovanie služieb. Podobne ako predchádzajúca vláda rok predtým, musela aj nová vláda v roku 2011 zastaviť kolaps neverejných, ale aj nových obecných služieb mimoriadnymi dotáciami. Neurobila tak z vlastnej vôle, ale na tlak MNO, tentoraz od začiatku posilnený aj zástupcami obecnej samosprávy. Viac ako rok trvalo, kým sa vládna koalícia dohodla na trojzdrojovom financovaní sociálnych služieb (štát – samospráva – občan) a na systémovom prepojení dlhodobej zdravotnej a sociálnej starostlivosti o starších ľudí. Čas na realizáciu týchto zámerov už vláda nedostala. Úspechom by bolo aj prijatie ďalšej malej novely, ktorá odstráni najväčšie problémy financovania obecných a neverejných služieb v roku 2012. Ministerstvo financií na tento účel vyčlenilo z rezervy 20 mil. €.

Zásadné chyby v systéme financovania, ktoré v posledných dvoch rokoch takmer zlikvidovali nielen neverejných, ale aj obecných poskytovateľov, zlepšili vzťahy a spoluprácu medzi MNO a ZMOS. Nedarí sa však nájsť spoločnú reč s predstaviteľmi samosprávnych krajov,

²⁷ Iniciátorkou podnetu na Ústavný súd bola poslankyňa Monika Gibalová (KDH). Ešte predtým MNO žiadali prezidenta Ivana Gašparoviča, aby zákon nepodpísal pre jeho protiústavnosť. Bezvýsledne.

²⁸ Vicová, A.: *Právne aspekty poskytovania sociálnych služieb v súčasnosti. Porušovanie práv poskytovateľov*. Dostupné na: <http://www.apssvsr.org/aktuality/odbornakonferenciabuducnostsocialnychsluziebvslovenskejrepublike>

²⁹ Štatistický úrad SR, 2001, 2004 a 2010.

³⁰ *Programové vyhlásenie Vlády SR na obdobie rokov 2010 – 2014*. Dostupné na: <http://www.government.gov.sk/programove-vyhlasenie-vlady-sr-na-obdobie-rokov-2010-2014/>

ktorí odmietajú povinnosť poskytovať príspevky pre MNO a často vedome porušujú zákon, keď odmietajú financovať neziskovú organizáciu, ktorú si vybral občan odkázaný na pomoc inej osoby.

Ostatným pokusom MNO zlepšiť vzťahy s VÚC bola žiadosť SocioFóra, aby sa jeho zástupcovia v jednotlivých krajoch mohli zúčastniť na rokovaní sociálnej komisie o rozpočte na rok 2012. MNO ponúkali úradníkom VÚC pomoc pri presviedčaní poslancov o realnosti požiadaviek a potrebe schváliť dostatok finančných prostriedkov pre uspokojenie potrieb obyvateľov jednotlivých krajov.

Neochota financovať organizácie neziskového sektora sa netýka len tých, ktoré poskytujú sociálne služby, ale aj ďalších. Ide najmä o MNO, ktoré pracujú v sociálno-právnej ochrane detí a sociálnej kuratele. Na jednej strane zákon rozšíril okruh činností, ktoré môžu vykonávať MNO po získaní akreditácie na danú činnosť, na druhej strane úrady zavádzajú neprímerané formy výberu poskytovateľov. Verejné obstarávanie vo vzťahu k ročnému rozpočtovaniu úradu spôsobuje, že opakované obstarávanie významne skraca čas, ktorý zostáva napríklad na sanáciu rodiny, ak jej hrozí odňatie detí a ich umiestnenie do detského domova. Úrady práce potom účelovo radia svoje priority tak, aby mali výsledky (počty) za čo najmenej peňazí v čo najkratšom čase. Nemožno sa preto čudovať, že prioritou sa stáva organizovanie letných táborov pre deti zo sociálne slabých rodín namiesto celkovej sanácie týchto rodín.

Podobná situácia je aj pri zamestnávaní osôb so zdravotným postihnutím či dlhodobo nezamestnaných. Sprostredkovanie zamestnania pre tieto osoby sa stáva doménou agentúr podporovaného zamestnávania, ktoré sa združili do Slovenskej únie podporovaného zamestnávania a vypracovali si vlastné štandardy činnosti. Napriek veľkému entuziazmu tejto novej skupiny MNO štát nevyužíva efektívne ich potenciál. Spôsob kontrahovania prostredníctvom verejného obstarávania a elektronickej aukcie je nezvládnutým procesom, ktorý podporuje špekulatívne formy získavania zákaziek.

4.1.6. Sieťovanie MNO

Občianske združenia, ktoré zastupujú záujmy jednotlivých skupín občanov, prešli pred dvadsiatimi rokmi procesom dekoncentrácie (rozpad Slovenského zväzu invalidov), aby v súčasnosti hľadali najvhodnejšie formy spájania sa. Vytvárať strešné organizácie a platformy je potrebné nielen z hľadiska ich váhy pri presadzovaní konkrétnych návrhov voči vládnym štruktúram. Je nevyhnutné byť súčasťou nadnárodných, najmä európskych štruktúr, pretože práve na tejto úrovni sú MNO veľmi čínorodým prvkom. Podarilo sa vytvoriť aj národného reprezentanta organizácií zdravotne postihnutých – Národnú radu občanov so zdravotným postihnutím v SR (aj keď, podobne ako iné organizácie, má problémy so svojou udržateľnosťou).

Zatiaľ čo proces spájania sa advokačných občianskych združení sa v súčasnosti nevyznačuje vysokou dynamikou, dynamickejším začína byť sieťovanie servisných neziskových organizácií, ktoré neprešli fázou rozpadu, pretože vznikali ako nové až po roku 1989. Cieľom sieťovania poskytovateľov rovnakého druhu služby je štandardizovať, unifikovať pracovné postupy konkrétnej služby. Sieťovanie na územnom princípe je zase výsledkom vyššej špecializácie jednotlivých služieb a z toho odvodenej potreby postúpiť klienta inej organizácii s vhodnejším programom pre uspokojenie jeho individuálnych potrieb. Sieťovanie je proces iniciovaný a riadený najmä neziskovým sektorom, ale sú doň vtáňované aj organizácie zriadené verejnou správou.

4.1.7. Presadzovanie ľudskoprávneho prístupu pri riešení sociálnych problémov

V tejto oblasti, kde sa vláda vo svojom programovom vyhlásení zaviazala posilňovať spoluprácu a súčinnosť medzi jednotlivými ústrednými orgánmi štátnej správy a ďalšími zainteresovanými orgánmi a inštitúciami,³¹ sa na jednej strane podarilo dosiahnuť určitý pokrok, na druhej strane ešte vypuklejšie vystúpili do popredia neriešené otázky a nedostatky.

Medzi priaznivé okolnosti patrí, že v nedávnom období boli ratifikované okrem iných dva dôležité dokumenty: *Európska sociálna charta (revidovaná)* a *Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím vrátane Opčného protokolu*. Oba dokumenty významne rozširujú vládnu agendu aj na úrovni rezortu práce. Treba pripomenúť, že táto skutočnosť je dôsledkom predchádzajúcich aktivít občianskych organizácií, ktoré dlhodobo vytvárali tlak na prijatie dokumentov dôležitých najmä pre konkrétne skupiny občanov, ktoré tieto organizácie zastupujú.

Na ministerstve práce je spoločný sekretariát štyroch výborov, ktoré sú súčasťou Rady vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť (RVLP): výboru pre seniorov, výboru pre osoby so zdravotným postihnutím, výboru pre rodovú rovnosť a výboru pre deti a mládež. Členmi každého výboru sú zástupcovia MNO, ktoré pracujú v danej oblasti. Výbor pre seniorov má 34 členov, z toho 20 sú z MNO. Výbor pre občanov so zdravotným postihnutím má rovnako 34 členov, z toho 16 je z MNO. Výbor pre rodovú rovnosť má 61 členov, z toho 30 zastupuje MNO. Najmenší je výbor pre deti a mládež, ktorý má 25 členov, z toho 9 z MNO.

Združenie na pomoc osobám s mentálnym postihnutím (ZPMP), Únia nevidiacich a slabozrakých Slovenska, Slovenský zväz telesne postihnutých a v ostatnom čase najmä Národná rada občanov so zdravotným postihnutím na Slovensku veľmi systematicky analyzujú súlad našich právnych predpisov so záväzkami medzinárodných dokumentov a vypracúvajú konkrétne návrhy na ich aplikáciu v praxi.

ZPMP s podporou ďalších MNO vypracovalo návrh opatrovníckej reformy³², ktorá bude mať dosah nielen na ľudí s mentálnym postihnutím, ale aj na iné cieľové skupiny, napríklad ľudí s psychiatrickým ochorením, rôznymi duševnými poruchami, ale aj pre starších ľudí. Namiesto obmedzovania právnej spôsobilosti je reforma založená na inštitúte podporovaného rozhodovania, ktorý posilňuje právo každého človeka na sebaurčenie.

Ministerstvo spravodlivosti SR pozitívne reagovalo na predložený návrh reformy opatrovníctva a považuje ho za dôležitý podklad pre rekonštrukciu Občianskeho zákonníka. To povzbudilo predkladateľov reformy, ktorí plánujú ďalšie podporné akcie na jej presadenie (okružly stôl odborníkov, mediálne diskusie a i.).

Ďalšia dôležitá téma, ktorú ZPMP otvorilo, je možnosť voliť pre každého. Od augusta 2011 realizujú projekt *Volba nie je možnosť, ale právo pre všetkých*.³³ Tento projekt je podporený Úradom vlády SR v rámci výzvy *Ochrana a podpora základných práv a slobôd*.

Na základe analýzy MNO pripravujú návrhy opatrení, prípadne návrhy na zmenu volebných zákonov, pokiaľ sú v rozpore s ústavou SR, s *Dohovorom OSN o právach osôb so zdravotným*

³¹ „Pri tejto úlohe, ako aj pri realizácii ostatných segmentov ľudskoprávnej politiky štátu bude vláda SR úzko spolupracovať s mimovládnyimi neziskovými organizáciami pôsobiacimi v oblasti ochrany a podpory ľudských práv a orgánmi medzinárodných organizácií pôsobiacimi na území Slovenskej republiky.“ *Programové vyhlásenie Vlády SR na obdobie rokov 2010 – 2014*. Dostupné na: <http://www.government.gov.sk/programove-vyhlasenie-vlady-sr-na-obdobie-rokov-2010-2014/>

³² Dostupné na http://www.zpmpvsr.sk/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=65&Itemid=274

³³ Dostupné na: http://www.zpmpvsr.sk/index.php?option=com_content&task=view&id=262&Itemid=411

postihnutím či s inými dokumentmi. Opatrenia sa zamerajú na odstránenie právnych bariér, ktoré neumožňujú niektorým osobám zúčastniť sa na voľbách, na odstránenie faktických bariér, ktoré im znemožňujú zúčastniť sa na voľbách v praxi a na vytvorenie podporných mechanizmov, ktoré zabezpečia prekonanie praktických prekážok³⁴ a na vytvorenie kontrolných mechanizmov, ktoré zabránia tomu, aby boli osoby s postihnutím zneužívané v tejto oblasti. Priame výstupy budú slúžiť ako podklad pre implementáciu antidiskriminačnej politiky.

V iných oblastiach pretrvávajú vážne nedostatky. Napríklad podľa ďalšieho záväzku „vláda SR prijme opatrenia na zvýšenie integrácie osôb so zdravotným postihnutím do spoločnosti a vyvinie úsilie o odstránenie bariér pri komunikácii týchto osôb s okolím“. Združenie na pomoc osobám s mentálnym postihnutím však na základe poznatkov rodičov muselo konštatovať, že nie sú vytvorené podmienky ani na integráciu detí s mentálnym postihnutím do škôl a inkluzívne vzdelávanie sa v praxi realizuje minimálne. Ak riaditeľ nemá vytvorené podmienky, nemusí prijať dieťa s postihnutím do školy a ponúkne mu vzdelávanie v špeciálnych školách. V bežných školách chýbajú špeciálni pedagógovia i asistenti, chýbajú špeciálne učebné pomôcky atď.

Čo sa týka ďalšieho vzdelávania dospelých ľudí s mentálnym postihnutím, je situácia ešte horšia. Jednotlivé programy celoživotného vzdelávania nereflektujú špecifické vzdelávacie potreby ľudí s mentálnym postihnutím. Tak sa vzdelávaniu dospelých ľudí s mentálnym postihnutím venujú predovšetkým občianske združenia. V spolupráci s organizáciou Lebenshilfe v Nemecku plánujú vyškoliť andragógov, realizovať pilotné kurzy a zriadiť inštitút celoživotného vzdelávania. S metodickou podporou Ministerstva školstva SR plánujú vypracovať stratégiu vzdelávania dospelých ľudí s mentálnym postihnutím, aby sa naplnil čl. 24 *Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím*.

MNO si tiež viac sľubovali od *Národného programu rozvoja životných podmienok občanov so zdravotným postihnutím vo všetkých oblastiach života*. V rokoch 2009 – 2010 bol spracovaný pracovný materiál, ktorý však bol po voľbách na viac ako rok odložený. V septembri 2011 výbor pre osoby so zdravotným postihnutím pri RVLP rozhodol o doplnení pracovnej skupiny o zástupcov štátnej správy a cieľom výboru je aktualizovať a dopracovať tento program.

Smutný osud zrejme postihol aj návrh na zriadenie *Národného registra osôb so zdravotným postihnutím*. Rada vlády pre osoby so ZP odporúčala v roku 2009 vláde spracovať koncepčný zámer vybudovania registra a MPSVR SR dostalo konkrétne úlohy. O ich realizácii nie sú žiadne informácie.

Paralelne sa rozvíjali advokačné aktivity organizácií presadzujúcich práva žien a rodovú rovnosť, o ktorých bližšie píšeme v časti o ľudských právach. Orientovali sa jednak na presadzovanie agendy rodovej rovnosti ako celku (napríklad pripomienkovanie národných strategických dokumentov a vytváranie inštitucionálnych mechanizmov pre túto oblasť politiky, alebo implementáciu Národného projektu Inštitút rodovej rovnosti a pod.), ale aj na čiastkové témy spadajúce do tejto agendy. Treba konštatovať, že ich pripomienky zostali často zo strany štátnych inštitúcií neakceptované, realizácie sa dočkali iba niektoré z nich.

Pokiaľ ide o finančné zdroje podpory, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny čiastočne financuje formou dotácie vo výške cca 1 mil. € tie strešné MNO, ktoré sa venujú advokácii a zastupujú konkrétnu sociálnu skupinu občanov. Dotácia sa môže použiť na vydávanie

³⁴ Ide napríklad o vytvorenie nástrojov na informovanie o voľbách a spôsobe hlasovania v ľahko zrozumiteľnom jazyku, možnosť hlasovať pomocou asistenta, ale aj vytvorenie metodických pokynov členom miestnych volebných okrskov o hlasovaní ľudí s postihnutím.

časopisov a na členské poplatky v medzinárodných organizáciách. Tretia časť tejto dotácie určenej pre občianske združenia sa poskytuje na rekondičné pobyty členov združení. V prostredí MNO v súčasnosti existujú rozdielne predstavy o tom, ako by sa tieto financie mali využívať: jedna skupina MNO by ich rada investovala do rozvoja inštitucionálnej kapacity advokačných MNO, druhá časť MNO sa však nechce vzdať ich pôvodného účelu.

O najväčšej skupine dobrovoľníckych miestnych združení nemáme v podstate žiadne relevantné informácie. Práve ony sú tie, ktoré prekonalí bariéru medzi štátom a neziskovým sektorom a vo väčšine prípadov úzko spolupracujú s miestnou samosprávou. Mnohé samosprávy prijali vlastné pravidlá dotačnej politiky a spolufinancujú činnosť týchto združení, poskytujú im priestory, spájajú sily pri realizácii programov. V oveľa menšej miere sa to deje na úrovni samosprávy regiónov.

4.1.8. Závěry a odporúčania³⁵

Záver 1: Sociálne služby sú od roku 2002 originálnou kompetenciou samosprávy. Samospráva ich vykonáva buď vlastnými silami alebo kontrahuje na ich výkon iného registrovaného poskytovateľa. Vzťahy medzi samosprávou a neziskovým sektorom sú napäté, pretože kapacita služieb rastie, ale verejné zdroje sú stále rovnaké.

Odporúčame, aby štát/ministerstvo zlepšovalo vzťahy medzi samosprávou a mimovládnyimi neziskovými organizáciami vytváraním spoločného priestoru na diskusiu, na spoločné hľadanie najvhodnejších riešení, na výmenu skúseností a prezentáciu dobrej praxe. A samozrejme, jasnými a spravodlivými legislatívnymi pravidlami.

Záver 2: MNO pôsobiace v sociálnej oblasti nemajú dobré skúsenosti s účasťou a rešpektovaním požiadaviek a návrhov pri príprave *Národného referenčného strategického rámca a vybraných operačných programov na obdobie 2007 – 2013*.

Preto odporúčame posilniť váhu partnerstva pri využívaní štrukturálnych fondov EÚ, počnúc procesom programovania, končiac evaluáciou programov pre nové programovacie obdobie po roku 2014.

Záver 3: Pre výber organizácií, ktoré budú kontrahované pre výkon činností sociálnoprávnej ochrany alebo pre sprostredkovanie podporovaného zamestnávania sa používa metóda verejného obstarávania a v niektorých prípadoch aj elektronická aukcia. Výsledkom je výber organizácie s najnižšou cenou a súčasne aj cene primeranou kvalitou poskytovaných služieb. Odporúčame zlepšiť spôsob kontrahovania MNO pre výkon služieb. Kľúčové je dbať na

³⁵Inou oblasťou, v ktorej MPSVR SR spolupracuje aj s MNO je implementácia Operačného programu v rámci Európskeho sociálneho fondu: Zamestnanosť a sociálna inklúzia.

Európsky sociálny fond je jedným zo štrukturálnych fondov, prostredníctvom ktorých pomáha EÚ v rámci politiky hospodárskej a sociálnej súdržnosti svojim členským štátom riešiť regionálne nerovnosti. V programovom období 2007-2013 Operačný program Zamestnanosť a sociálna inklúzia predstavuje finančné prostriedky vo výške 882 mil. EUR. V tomto programovom období pôsobí Fond sociálneho rozvoja (FSR) ako sprostredkovateľský orgán pod riadiacim orgánom (MPSVR SR) a vyhlasuje výzvy na predkladanie žiadostí o nenávratný finančný príspevok, zamerané predovšetkým na odstraňovanie sociálneho vylúčenia, komunitnú sociálnu prácu, pomoc Rómom, nezamestnaným a iným skupinám sociálne znevýhodnených občanov.

Druhou inštitúciou prostredníctvom ktorej MPSVR SR implementuje Operačný program Zamestnanosť a sociálna inklúzia je Sociálna implementačná agentúra (SIA).

Analýza spolupráce týchto dvoch inštitúcií s MNO ako aj vyhodnotenie dopadu finančnej pomoci z ESF na MNO vyžaduje zvláštnu evaluačnú štúdiu, ktorú nebolo možné realizovať v rámci tohto zadania. Čiastkové hodnotenia a analýzy niektorých programov FSR sú prístupné na <http://www.fsr.gov.sk/sk/analyzy1>.

výber kvalitných služieb, nielen tých najlacnejších. Ide o osobné služby, kde je kvalita nevyhnutnou podmienkou.

Záver 4: Po dlhých rokoch experimentovania sa zdá, že súčasná dvojstupňová štruktúra poradných orgánov vlády (Rada vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť a špecializované výbory) by sa mohla stať efektívnou štruktúrou na hľadanie porozumenia a prijímanie spoločných postupov riešenia úloh.

Odporúčame vládnym štruktúram vytvoriť dostatočný časový priestor na prípravu dôležitých rozhodnutí a využiť konzultácie s výbormi a Radou pre ľudské práva nielen v etape schvaľovania, ale už v etape ich prípravy.

Záver 5: Dotácie pre strešné občianske združenia môže štát poskytovať aj na rekondičné pobyty členov týchto združení. Účelnosť tejto dotácie je spochybňovaná tým, že jej príjemcom je člen združenia, a nie združenie ako celok.

Odporúčame preto otvoriť diskusiu o účeloch dotačnej politiky rezortu vo vzťahu k občianskym združeniam. Prehodnotiť rekondičné pobyty ako účel dotácie (§ 6 zákona č.544/2010 Z.z. o dotáciách v pôsobnosti MPSVR SR) a nahradiť ho podporou inštitucionálneho rozvoja advokačných občianskych združení.

Záver 6: Nedostatok finančných zdrojov je jedným z dôvodov nižšej angažovanosti slovenských MNO v nadnárodných organizáciách – partneroch Európskej komisie.

Odporúčame preto zvýšiť podporu členstva našich MNO v nadnárodných organizáciách najmä na úrovni EÚ.

4.2. Správa o stave v rezorte školstva³⁶

Sonda o spolupráci, partnerstve, vzájomných vzťahoch a problémoch medzi rezortom riadeným Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu SR na jednej strane a tretím sektorom na strane druhej sa vykonala v súlade so zadaním objednávateľa. Z bohatej tematickej palety, akou sa tento rezort zaoberá, sa sústreďuje na vzdelávanie a výchovu detí, na politiku voči mládeži, výchovu k ľudským právam, ale aj na niektoré ďalšie témy. Sprievodcami v tejto zložitej problematike boli tak zástupcovia rezortu, ako aj predstavitelia MNO.

4.2.1. Aké činnosti rezort školstva deleguje na MNO, resp. ako podporuje ich realizáciu prostredníctvom MNO? V akých typoch dokumentov je zakotvený vzťah k MNO a akým spôsobom?

Ak sa zameriame na to, aké činnosti štát v tejto oblasti **deleguje na mimovládne neziskové organizácie**, najvýraznejšie sa takáto spolupráca akcentuje v štátnej politike vo vzťahu k deťom a mládeži. V koncepcionom dokumente *Kľúčové oblasti a akčné plány štátnej politiky vo vzťahu k deťom a mládeži v Slovenskej republike na roky 2008 – 2013*³⁷ sa v časti *Princípy štátnej politiky vo vzťahu k deťom a mládeži* uvádza, že „komplexné zabezpečenie politiky vo vzťahu k deťom a mládeži je nielen úlohou štátu a obce, ale aj mimovládneho a súkromného sektora, médií, vzdelávacích inštitúcií, rodiny, komunit, ako aj samotných detí a mládeže“ (s. 2). Rovnako sa v úvode kladie za cieľ, aby sa *Kľúčové oblasti* stali živým dokumentom, „k naplneniu ktorého prispievajú nielen štátne orgány, ktorým to určujú právne predpisy a medzinárodné zmluvy, ale aj mimovládne organizácie a zástupcovia detí a mládeže“ (s. 2). Toto je znovu zdôraznené v časti, ktorá pomenúva štruktúry implementujúce *Kľúčové oblasti*. Tu sa s tretím sektorom počíta na úrovni samosprávnych krajov a obcí, a to pri príprave ich vlastných koncepcií politik vo vzťahu k deťom a mládeži (s. 9). Pokiaľ ide o jednotlivé kľúčové oblasti (spolu 13 oblastí), explicitne sú MNO spomenuté iba v jednej z nich – *Participácia mládeže na spoločenskom a politickom živote*. V tejto súvislosti štát identifikuje neziskové organizácie ako priestor s vhodnými podmienkami na získanie a nadobudnutie zodpovedajúcich kompetencií a zaväzuje sa prijímať opatrenia, ktoré umožnia kontinuálne pôsobenie MNO v tejto oblasti (s. 5). Forma a obsah týchto opatrení však už nie sú ďalej v texte nijako konkretizované.

To, že mimovládne organizácie participujú na tvorbe mládežníckej politiky, potvrdzuje aj Výročná správa IUVENTY³⁸ z roku 2010, v ktorej je uvedené, že aktuálny *Návrh akčného plánu politiky mládeže na roky 2010 – 2011*³⁹ vyplývajúci z *Kľúčových oblastí* bol pripravený v rámci Medzirezortnej pracovnej skupiny pre štátnu politiku v oblasti mládeže, kde boli zastúpené aj mimovládne organizácie (s. 11). V *Návhrhu akčného plánu* sa už s MNO okrem *Participácie mládeže na spoločenskom a politickom živote* počíta aj v ostatných kľúčových oblastiach. V oblasti *Vzdelávanie*, v súvislosti so záväzkom štátu vytvoriť stratégiu podpory pedagogických inovácií, sa poukazuje na fakt, že skúsenosti MNO so zavádzaním nových postupov a metód (zážitkové a sociálne učenie) do

³⁶ Autorkou tejto časti je Michaela Farenzenová. Spolupracoval Boris Strečanský.

³⁷ Dostupné na: <http://www.minedu.sk/index.php?lang=sk&rootId=1198>

³⁸ IUVENTA – Slovenský inštitút mládeže je štátna inštitúcia, priamo riadená Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu SR. Predmetom jej činnosti je práca s mládežou mimo školy a rodiny a mládežnícka politika na Slovensku aj mimo neho. Cieľom aktivít je implementácia štátnej politiky voči deťom a mládeži.

³⁹ Dostupné na: <http://www.minedu.sk/index.php?lang=sk&rootId=1198>.

neformálneho vzdelávania ich posúvajú do pozície aktérov, ktorí dnes už majú kapacitu obohatiť existujúce prístupy zavedené školami a školskými zariadeniami aj vo vzdelávaní formálnom (s. 2). V oblasti *Zamestnanosť* sa s MNO počíta pri vzdelávaní a výchove na podporu podnikavosti a podnikania mládeže (s využitím už existujúcich modulov Junior Achievement a UNI2010), resp. pri motivácii základných a stredných škôl k zaradeniu podnikateľského vzdelávania do školských vzdelávacích programov. Tretí sektor je taktiež spomenutý v oblasti *Prevenencie sociálno-patologických javov*, konkrétne pri kontrole uplatňovania právnych predpisov o ochrane pred zneužívaním alkoholických nápojov a pri príprave projektov a peer programov so zameraním na prevenciu kriminality mládeže, kde sa zdôrazňuje potreba podnecovať partnerstvá škôl, štátnych inštitúcií a MNO (s. 13).

Rovnako partnerský je vzťah medzi štátom a tretím sektorom vyprofilovaný aj v oblasti výchovy k ľudským právam. V *Národnom pláne výchovy k ľudským právam 2004 – 2015*⁴⁰ sa konštatuje, že mimovládne organizácie „boli niekoľko rokov hnacím motorom výchovy k ľudským právam a dodnes sú v tejto oblasti aktívne a často spolupracujú s metodicko-pedagogickými centrami“ (s. 4). Štát otvorene uznáva, že z prirodzenej podstaty ľudských práv (v tom zmysle, že sa často dotýkajú aj emancipácie človeka voči štátu) je dôveryhodnejšie, ak tento typ vzdelávania garantujú iné než štátne organizácie (s. 4). V tejto súvislosti sú MNO (pod gesciou Štátneho pedagogického ústavu – ŠPÚ) zadané ako jeden z hlavných tvorcov výchovy k ľudským právam. Národný plán im zveruje úlohu vypracovať *Katalóg ľudských práv* pomenúvajúcí konkrétne práva, ktoré majú byť v školách uplatňované a taktiež vypracovanie koncepčného materiálu pre potreby výchovy k ľudským právam (s. 5). Na tretí sektor sú delegované aj implementačné činnosti, ako vzdelávanie pedagogických zamestnancov v oblasti výchovy k ľudským právam, tvorba potrebných metodík a publikácií (UNICEF, Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, Nadácia Milana Šimečku, Občan, demokracia a zodpovednosť – s.7). V oblasti národnostného školstva, migrantov a žiadateľov o azyl sa s participáciou MNO počíta pri tvorbe publikácií o národnostných menšinách, pri implementácii *Koncepcie integrovaného vzdelávania rómskych detí a mládeže* (s. 9) a pri osvetovej činnosti týkajúcej sa migrantov a žiadateľov o azyl (s. 10). MNO majú taktiež vytvorený priestor na inštitucionálne zastúpenie v komisii pre ľudské práva pri Štátnom pedagogickom ústave.

Pokiaľ ide o podporu realizácie činností MNO rezortom školstva, tá sa uskutočňuje dvoma základnými spôsobmi. Po prvé, priestor na podporu MNO zo strany štátu je vytvorený z **finančného hľadiska**. Na základe smernice č. 41/2010-I z 21. decembra 2010 o poskytovaní dotácií v pôsobnosti MŠ SR⁴¹ rezort poskytuje dotácie, pričom podľa údajov zverejnených na webe MŠ SR môže byť žiadateľom v oblasti regionálneho školstva a v oblasti detí a mládeže aj tretí sektor. Pre oblasť regionálneho školstva sú dotácie určené na podporu aktivít súvisiacich so zabezpečením praktického výcviku žiakov na detských dopravných ihriskách, na vydávanie odborných časopisov, na obnovu výchovy a vzdelávania, na podporu skvalitnenia zabezpečovania starostlivosti o deti so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami a na propagáciu odborného vzdelávania. Dotácie pre deti a mládež sa poskytujú v rámci programu *Adam – Podpora systematickej práce s mládežou na roky 2008 – 2013*. Výzva je zameraná na systematickú, cieľavedomú a účinnú podporu aktivít pre deti a mládež mimo procesu formálneho vzdelávania. Okrem finančnej podpory sa prijatím nového zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní a o zmene a doplnení

⁴⁰ Dostupné na: www.minedu.sk/data/USERDATA/RegionalneSkolstvo/DaLP/20050407_narodny_plan_vychovy_2005_2014.pdf

⁴¹ Dostupné na: <http://www.minedu.sk/index.php?lang=sk&rootId=7459>

niektorých zákonov⁴² otvoril pre MNO priestor stať sa spolutvorcami vzdelávacej politiky, a to najmä vo forme pedagogických inovácií, ktorých sú takým výrazným nositeľom. Dokazuje to aj nedávna publikácia *Mimovládne iniciatívy vo vzdelávaní (2010)*⁴³, ktorá mapuje prístupy a konkrétne kroky MNO v procese presadzovania dôležitých tém do formálneho i neformálneho vzdelávania pokrývajúceho problematiku ľudských práv, rovnosti príležitostí a nových alternatívnych vyučovacích metód. Publikácia, ktorej cieľom je prispieť k procesu premeny školstva na Slovensku a poukázať na úskalia tohto procesu, demonštruje, ako sa iniciatívy zdola pretavili do tvorby nových vzdelávacích modulov, pričom časť z nich bola neskôr akceptovaná štátom vo forme udelenia akreditácie, čo následne umožnilo ich zaradenie do formálneho vzdelávania. V súvislosti s neformálnym vzdelávaním IUVENTA – Slovenský inštitút mládeže vo svojej výročnej správe za rok 2010⁴⁴ uvádza, že s MNO spolupracovala najmä práve pri vypracovaní stratégie uznania neformálneho vzdelávania v práci s mládežou prostredníctvom národného projektu *KomPrax – Kompetencie pre prax*, podporeného z Európskeho sociálneho fondu (Operačný program Vzdelávanie, Prioritná os 2 – ďalšie vzdelávanie ako nástroj rozvoja ľudských zdrojov, opatrenie 2.1. podpora ďalšieho vzdelávania). Súčasťou týchto aktivít bolo aj zadefinovanie štandardov kvality práce s mládežou tak, aby bolo možné overiť a uznať kľúčové kompetencie, ktoré mladí ľudia získajú na aktivitách neformálneho vzdelávania v práci s mládežou.

Rezort školstva využíva **služby** poskytované MNO v oblasti vysokého školstva, a to vo forme odborného poradenstva, ktoré poskytuje Akademická rankingová a ratingová agentúra (ARRA). Tá vo svojej výročnej správe za rok 2010⁴⁵ uvádza, že pre MŠ SR pripravila komplexnú analýzu vysokoškolského prostredia v krajinách západnej Európy, USA, Kanade, Austrálii a na Novom Zélande, pričom koncom roka 2010 začala pracovať na zadaní od Slovenskej akadémie vied, ktorým je identifikácia špičkových vedeckých tímov SAV. Na druhej strane štátna Agentúra na podporu výskumu a vývoja, ktorá dlhodobo finančne podporovala nosný projekt ARRA – *Hodnotenie kvality pedagogickej a výskumnej činnosti vysokých škôl*, túto podporu k 31. decembru 2010 ukončila.

V neposlednom rade, tak ako naprieč celým verejným sektorom, aj v rezorte školstva existujú oblasti, kde neziskový sektor svojimi aktivitami **nahrádza štát**. Príkladom takejto situácie je, ako vyplýva z výročnej správy Výskumného ústavu detskej psychológie a patopsychológie (VÚDPAP) za rok 2010⁴⁶, plnenie časti jeho úloh: niektoré metodické a školiace služby zamestnancov školských zariadení pôsobiacich v oblasti prevencie a výchovného poradenstva či nákup dlhodobého i spotrebného materiálu zabezpečoval VÚDPAP v spolupráci s organizáciami tretieho sektoru (občianske združenie Priatelia Detského centra, občianske združenie Prevencia). Zároveň sa v správe zdôrazňuje, že bez takejto spolupráce ústav tieto úlohy nemohol plniť, keďže boli finančne priamo zabezpečené občianskymi združeniami (s. 19).

⁴² Nový školský zákon zaviedol dve úrovne tvorby vzdelávacích programov: štátnu a školskú.

⁴³ Kahátová B. a kol.: *Mimovládne iniciatívy vo vzdelávaní*. Bratislava, Nadácia otvorenej spoločnosti 2010.

⁴⁴ Dostupné na:

http://www.iuventa.sk/files/documents/4%20iuventa/aktualne_dok_stranka/vyrocn_spravy/29042011_vyrocn%20sprava_2010.pdf

⁴⁵ Dostupné na: http://arra.sk/sites/arra.sk/files/vyrocn_sprava_2010.pdf

⁴⁶ Dostupné na: http://www.vudpap.sk/sub/vudpap.sk/images/pdf/vyrocn_sprava_2010.pdf

4.2.2. Využíva rezort školstva MNO v nových programoch (konceptiách, stratégiách) alebo pri inovatívnych prístupoch?

Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2010 – 2014 v oblasti školstva⁴⁷ síce explicitne nedeleguje žiadne konkrétne činnosti na mimovládny sektor, avšak v dvoch bodoch naznačuje, že priestor pre vstup MNO otvára. Po prvé je to liberalizácia trhu s učebnicami (s. 24), ktorá má umožniť slobodné rozhodovanie škôl v tomto smere. Ako poukazuje jedna z autoriek publikácie *Mimovládne iniciatívy vo vzdelávaní*, MNO majú tvorbu učebných textov často zakomponovanú vo svojich projektových aktivitách, a preto aj ony, v prípade, že sa trh otvorí, majú potenciál uplatniť sa.⁴⁸ Druhým miestom je zavedenie možnosti pre študentov vysokých škôl slobodne si vybrať poskytovateľa športových a kultúrnych aktivít (s. 36).

V nadväznosti na plnenie Programového vyhlásenia MŠ SR na svojom webe informuje,⁴⁹ že v šiestich oblastiach ([školský zákon, štátna správa a samospráva v školstve](#), [štátny vzdelávací program](#), [pedagogickí zamestnanci a odborní zamestnanci](#), [financovanie regionálneho školstva](#), [odborné vzdelávanie a príprava](#), [kvalita vzdelávania](#)) vytvorilo **expertné pracovné skupiny**, ktoré pôsobia ako poradné orgány štátneho tajomníka MŠ SR. Členmi expertných pracovných skupín, ktoré majú za úlohu zaoberať sa súčasným stavom výchovy a vzdelávania v regionálnom školstve, sú aj zástupcovia mimovládneho sektora. Ministerstvo sa zaväzuje, že na základe takto vypracovaných analýz pripraví vecné návrhy zmien v každej z oblastí. Reformné návrhy majú byť následne predložené na verejnú diskusiu, počas ktorej by mala mať široká odborná a pedagogická verejnosť, predstavitelia miestnych orgánov štátnej správy a samosprávy, stavovské a profesijné organizácie, ako aj MNO možnosť vyjadriť sa.

Pokiaľ ide o dlhodobé strategické dokumenty, vo všeobecnom modernizačnom programe *Minerva 2.0 (2011)*,⁵⁰ v časti *Prepojenie vedy, vzdelania a výskumu* si štát kladie za cieľ vytvoriť systém popularizácie vedy. Chce to dosiahnuť okrem iného aj prostredníctvom tvorby systematických programov a politík na popularizáciu vedy, kde sa počíta „s významným zapojením a financovaním zo strany súkromných a mimovládnych inštitúcií“ (s. 12). Pravda, dokument už ďalej nešpecifikuje, akou formou by sa toto zapojenie malo uskutočniť, resp. ktoré MNO by mali byť potenciálne jeho kľúčovými aktérmi.

V samotnom rezorte školstva nájdeme dva zásadné strategické dokumenty: *Milénium – Národný program výchovy a vzdelávania* z roku 2001⁵¹ koncipovaný s výhľadom na 10 až 20 rokov a *Dlhodobý zámer vo vzdelávacej, výskumnej, vývojovej, umeleckej a ďalšej tvorivej činnosti pre oblasť vysokých škôl do roku 2014*.⁵² *Milénium*, ktoré pomenúva priority vonkajšej a vnútornej premeny škôl, školských zariadení, výchovy a vzdelávania vôbec, spomína neziskový sektor v troch súvislostiach. Po prvé, ide o účasť občianskych združení na verejnej diskusii o podobe samotného dokumentu (s. 1). Po druhé, v časti *Charakteristika zmien*, v bode *Výchova a vzdelávanie mimo vyučovania, neformálne a záujmové vzdelávanie*, kde sa štát zaväzuje legislatívne umožniť pôsobenie neziskových

⁴⁷ Dostupné na: <http://www.minedu.sk/index.php?lang=sk&rootId=6596>

⁴⁸ Dúbravová, V.: *Mimovládne organizácie a pedagogické inovácie: Podnety pre teóriu a prax*. In: Kahátová B. a kol.. *Mimovládne iniciatívy vo vzdelávaní*. Bratislava, Nadácia otvorenej spoločnosti 2010.

⁴⁹ Dostupné na: <http://www.minedu.sk/index.php?lang=sk&rootId=7295>

⁵⁰ Dostupné na: <http://www.vedomostna-ekonomika.gov.sk/25673/dokumenty.php>

⁵¹ Dostupné na: <http://www.cpk.sk/web/dokumenty/npvv.pdf>

⁵² Dostupné na: <http://www.minedu.sk/index.php?lang=sk&rootId=6559>

organizácií vo voľnom čase detí a mládeže, v oblasti neformálnej a záujmovej výchovy (s. 10). To sa prijatím už spomínaného školského zákona stalo skutočnosťou. V záverečnej časti *Stratégia reformných zmien* sa odporúča vytvoriť dočasnú riadiacu skupinu na monitoring programu, kde by mali mať svoje miesto aj zástupcovia tretieho sektora (s. 26) a taktiež, aby bol tretí sektor zapojený do propagácie a podpory reformy.

Zároveň však treba dodať, že napriek tomu, že dokument je síce formálne stále platný, neexistujú k nemu žiadne odpočty, a preto pôsobí „mŕtvym“ dojmom. *Dlhodobý zámer*, ako aj ostatné strategické dokumenty presahujúce jedno volebné obdobie (napr. *Koncepcia špeciálnopedagogického poradenstva platná do roku 2015*, *Koncepcia pedagogicko-psychologického poradenského systému a jeho implementácie do praxe platná do roku 2015*, *Koncepcia dvojúrovňového modelu vzdelávacích programov v oblasti odborného vzdelávania a prípravy v Slovenskej republike platná do roku 2013*, *Koncepcia vyučovania cudzích jazykov v základných a stredných školách platná do roku 2016*, *Koncepcia výchovy a vzdelávania národnostných menšín platná do roku 2013*, *Koncepcia výchovy a vzdelávania rómskych detí a žiakov vrátane rozvoja stredoškolského a vysokoškolského vzdelávania platná do roku 2013*) spoluprácu s MNO nespomínajú. V novom návrhu koncepcie výchovy a vzdelávania v materských, základných a stredných školách 2011 je tretí sektor spomenutý len raz, v časti o skvalitnení „poradenskej činnosti učiteliek materských škôl prostredníctvom prehĺbenia spolupráce s miestnou samosprávou, rôznymi inštitúciami ako aj neziskovými organizáciami a publikovaním príkladov dobrej praxe v rôznych médiách z hľadiska pozitívneho prínosu predškolského vzdelávania pre osobnostný rozvoj dieťaťa“ (s. 28). Okrem toho však existuje aj alternatívny návrh, kde sa o tom hovorí: „Do procesu projektovania školského kurikula je nevyhnutné vziať aj ďalších odborníkov, ktorí nepochádzajú priamo z prostredia štátnych inštitúcií alebo škôl, ale intenzívne sa venujú problematike vzdelávania či už vo vysokoškolskom a akademickom prostredí, v prostredí neziskových organizácií alebo komerčných firiem.“⁵³

4.2.3. Aké činnosti jednotlivé rezorty v minulosti delegovali na MNO alebo pri akých politikách v minulosti spolupracovali? Aké boli výsledky takejto spolupráce, aké problémy sa pri tom vyskytli, resp. ak spolupráca zanikla, prečo?

V súvislosti s identifikáciou delegovaných činností alebo oblastí spolupráce má výpovednú hodnotu i fakt, že zástupcom štátu sa na túto otázku neodpovedalo ľahko. Situáciu vedeli všeobecne vyhodnotiť, ale už ťažšie sa im pomenúvali konkrétne činnosti, ktoré štát či už priamo deleguje, alebo pri ktorých s MNO spolupracuje. V tomto smere sa informácie ľahšie získavali z dokumentov MŠ SR alebo od jednotlivých MNO. Berúc vyššie uvedené do úvahy, v prvej časti tejto podkapitoly najprv spoluprácu štátu a MNO zhodnotíme všeobecne. Následne predstavíme pozitívne príklady spolupráce spolu s problémami, ktoré sa napriek úspešnosti daných projektov vyskytli. V druhej časti opäť najskôr ponúkneme všeobecný pohľad a vzápätí sa pokúsime identifikovať situácie kedy, kde a prečo spolupráca zlyhala. V oboch prípadoch berieme do úvahy pohľady oboch strán – štátu i tretieho sektora.

Zástupca verejného sektora v oblasti vzdelávania zhrnul, že štátu istú dobu trvalo, kým si na mimovládny sektor zvykol. Štátna správa spočiatku nepovažovala MNO za rovnocenných partnerov, a ak aj k nejakej spolupráci prišlo, mala zväčša formálny charakter. Až neskôr, keď sa viacero ľudí z neziskového sektora dostalo do decíznej sféry, nastala zmena kultúry uvažovania a štát postupne začal kapacity MNO využívať. Vstup MNO do rozhodovacích

⁵³ Zimenová, Z. – Havrilová, M.: *Štart k novej kvalite vzdelávania. Rozmanitosť vzdelávacích ciest v regionálnom školstve. Kľúčové zámery v dlhodobom horizonte*. Bratislava, Konzervatívny inštitút 2011.

procesov podľa neho zohral pozitívnu úlohu, pretože MNO priniesli do stojatých vôd štátneho sektora nové výzvy. Vysoký štátny úradník dlhodobo pôsobiaci v rezorte školstva dnes tretí sektor vníma ako platformu bohatú na vynikajúcich odborníkov (často predstihujúcich verejnú správu), ktorá generuje podnetné návrhy.

Prvou sférou, kde sa spolupráca štátu a MNO osvedčila a má dlhobojšiu tradíciu, je oblasť **podnikateľského vzdelávania**. Odkaz na podporu rozvoja podnikateľských zručností a osvojenie si základných poznatkov o podnikaní a ekonomike na úrovni stredných škôl v kooperácii s podnikateľským, ale aj neziskovým sektorom (formou študentských mikrofiriem, úpravou učebných osnov a rôznymi formami vzdelávacích programov) možno nájsť v modernizačnom programe predchádzajúcej vlády *Slovensko 21 z roku 2008*⁵⁴ (s. 20), ale aj v aktuálnom *Návrhu akčného plánu mládežníckej politiky na roky 2010 – 2011*, kde sa naďalej odporúča používať už existujúce vzdelávacie moduly neziskových organizácií. Zástupkyňa MNO pôsobiaca v tejto oblasti hodnotí spoluprácu so štátom pri tvorbe a poskytovaní vzdelávacích modulov taktiež pozitívne a označuje vzťah za dobrý a korektný. Jedným dychom však dodáva, že budovanie dôvery určitý čas trvalo a predchádzali mu súboje s úradníkmi. Kladne sa stavia aj k spolupráci so štátom pri vzdelávaní učiteľov, kde MNO úzko kooperuje s metodicko-pedagogickými centrami (napr. využívanie budov, spoloční lektori). Partnerský vzťah s metodicko-pedagogickými centrami považuje za dôkaz toho, že ak je MNO akceptovaná štátom, akceptujú ju aj štátom priamo riadené organizácie. O partnerstve štátu a tejto MNO svedčí aj fakt, že v správnej rade a v poradnom orgáne organizácie má v súčasnosti zastúpenie i MŠ SR. Keďže štát púšťa do štátnych škôl ich programy, je podľa tejto predstaviteľky MNO prirodzené, že chce mať o programoch informácie a taktiež sa spolupodieľať na ich tvorbe a strategickom rozvoji.

V rámci už spomínaného priestoru vytvoreného novým školským zákonom možno spoluprácu medzi štátom a MNO považovať za najúspešnejšiu pri presadzovaní dvoch nových vzdelávacích modulov do formálneho vzdelávania: **multikultúrnej a globálnej výchovy**. Podľa autorov publikácie *Mimovládne iniciatívy vo vzdelávaní*, tvorba a implementácia oboch predstavuje posun od konkurenčného k partnerskému vzťahu medzi štátom a MNO. Autori uvádzajú, že úspech **multikultúrnej výchovy**, ktorá začala pôvodne vznikať v rámci širokej neformálnej občianskej diskusnej platformy stretávajúcej sa počas obdobia dvoch rokov, spočíval vo viacerých faktoroch. Po prvé, bola to rôznorodosť zastúpenia v medzirezortnej pracovnej skupine (odborná verejnosť zložená zo zástupcov mimovládnych organizácií, pedagogický a metodický personál, nezávislí experti, zástupcovia štátnej správy a verejnej správy MŠ SR, ŠPÚ), ďalej ústretovosť Štátneho pedagogického ústavu, a v neposlednom rade tiež podieľanie sa autorít – poradcu ministra školstva na celom procese. Jednoducho povedané, odborná pripravenosť na strane MNO sa v správnom čase stretla s ochotou štátnej správy vec podporiť.

Ešte výraznejšie možno vnímať podporu štátu v prípade **globálnej výchovy**, kde diskusia tiež spočiatku prebiehala najmä na úrovni tretieho sektora. Ku dnešnému dňu spolupráca vyústila až do prípravy *Národnej stratégie globálneho rozvojového vzdelávania pre SR na roky 2010 – 2015*⁵⁵, ktorej iniciátorom bolo Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky a MŠ SR. Na základe dotácie MZV SR návrh stratégie pripravila Platforma mimovládnych rozvojových organizácií, ktorá viedla konzultačný proces s odborníkmi zo štátnej správy, pedagogických inštitúcií, základných a stredných škôl, univerzít a vysokých škôl a s pracovníkmi MNO (s. 3). V analytickej časti návrhu sú zmapované početné aktivity

⁵⁴ Dostupné na: <http://www.minedu.sk/data/USERDATA/EUZAL/LSaNPR/MPS21.pdf>

⁵⁵ Dostupné na: <http://www.mvro.sk/sk/kniznica/category/1-dokumenty>

viacerých mimovládnych organizácií na úrovni materských, základných, stredných, vysokých škôl i širokej verejnosti a to v oblasti formálneho i neformálneho vzdelávania (s. 8 – 14). S MNO sa do budúcnosti ráta pri implementácii čiastkových cieľov vyplývajúcich zo stratégie: pri začleňovaní globálnej výchovy do štátnej vzdelávacej koncepcie (tvorba metodických námetov, tvorba materiálov pre pedagógov, organizácia práce expertnej pracovnej skupiny, ktorej členmi budú zástupcovia MŠ SR, ŠPÚ, MPC, vysokých škôl, učiteľov a MNO); pri kontinuálnom vzdelávaní pedagogických pracovníkov; pri zabezpečovaní prístupu verejnosti, verejnej správy, politikov a médií k informáciám o globálnych problémoch (s. 21-39). Ako informuje Nadácia Pontis vo svojom *Newsletter 1/2011*⁵⁶, pracovná skupina sa už pravidelne stretáva a diskutuje o finálnej podobe navrhovanej stratégie. K úspechu tejto iniciatívy, ako zdôrazňuje V. Dúbravová,⁵⁷ nemalou mieru prispel i fakt, že MNO pôsobiace v oblasti globálneho rozvoja spojili sily. Vytvorenie platformy im umožnilo prezentovať sa jednotným hlasom, pričom platforma dodnes plní užitočné funkcie dovnútra i navonok. Na jednej strane podporuje a informuje členov platformy, na strane druhej zastupuje ich záujmy navonok, vo vzťahu ku vláde, parlamentu, verejnosti i zahraničiu.

Ďalším projektom, v ktorom došlo k synergii medzi štátom a MNO, bol projekt s názvom *Rozvoj životných zručností/ kľúčových kompetencií detí a mladých ľudí*. Hlavným výstupom projektu sa stal *Súbor nástrojov na podporu pedagogických inovácií. Návrh strategicko-akčného plánu MŠ SR na začlenenie pedagogických inovácií podporujúcich rozvoj kľúčových kompetencií do vzdelávacieho systému (2007)*⁵⁸. Plán je dielom medzisektorovej pracovnej skupiny, zloženej zo zástupcov verejného (Ministerstvo školstva SR, Sekcia regionálneho školstva a Odbor detí a mládeže, IUVENTA, Štátny pedagogický ústav) i mimovládneho sektora (Nadácia pre deti Slovenska (NDS), Asociácia S. Kovalíkovej – vzdelávanie pre 21. storočie na Slovensku, Centrum pre vzdelávaciu politiku, eRko, Združenie Orava pre demokratické vzdelávanie, Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika). V. Dúbravová (2010) uvádza, že návrhy a podnety z tohto materiálu boli následne akceptované pri tvorbe zákona o výchove a vzdelávaní, pričom ich vplyv možno vidieť aj v *Návrhu akčnej politiky mládeže na roky 2010 – 2011*.

Pokiaľ však ide o pedagogické inovácie v praxi, ŠPÚ vo svojej ostatnej publikácii *Pedagogické inovácie na Slovensku z pohľadu učiteľov a riaditeľov ZŠ (2011)*⁵⁹ upozorňuje na zlé nastavenie systému, ktoré znemožňuje využiť existujúci potenciál MNO v tejto oblasti, resp. na úskalia, ktorým MNO musia čeliť. Autorka L. Bagalová zdôrazňuje, že pri komplexnom overovaní pedagogickej inovácie, ktorej nositeľom a garantom je MNO, nepostačuje spolupracovať len s príslušnou školou a jej zriaďovateľom, ale je nevyhnutná spolupráca aj s touto MNO. Dôvod je ten, že gestor experimentálneho overovania nemá vždy kapacitu byť naslovovzatým odborníkom pre každý edukačný model, a preto je **medzisektorová spolupráca** v takýchto situáciách nevyhnutná. Svoje tvrdenie podporuje konkrétnymi príkladmi z praxe experimentálneho overovania, ktorá už ukázala, že spolupráca štátu a MNO funguje (napr. s Asociáciou S. Kovalíkovej).

⁵⁶ Dostupné na: http://www.nadaciapontis.sk/tmp/asset_cache/link/0000027362/Newsletter_1_2011_Pontis.pdf

⁵⁷ Dúbravová, V.: *Mimovládne organizácie a pedagogické inovácie: Podnety pre teóriu a prax*. In: Kahátová B. a kol.. *Mimovládne iniciatívy vo vzdelávaní*. Bratislava, Nadácia otvorenej spoločnosti 2010.

⁵⁸ Dostupné na: <http://www.vlasta.dubravova.sk/index.php/component/.../12-navrh-planu>

⁵⁹ Bagalová, L.: *Pedagogické inovácie na Slovensku z pohľadu učiteľov a riaditeľov ZŠ*. Bratislava, Štátny pedagogický ústav 2011. Dostupné na: http://www.statpedu.sk/files/documents/vyskumne_ulohy/pedagogicke_inovacie.pdf

Problémom je, že odborná spolupráca bola doteraz vždy založená len na dobrej vôli jednotlivých subjektov (niekedy aj na dobrovoľníctve zo strany MNO) a napriek návrhu, aby sa zaviedol aj termín odborný garant pokusného overovania (ktorým by potenciálne mohla byť aj MNO), nikdy k takémuto systémovému riešeniu nedošlo. Za ďalšie problematické miesto označuje autorka čas po ukončení experimentálneho overovania, keď často nastáva určité vákuum. Overená inovácia nie vždy končí (z rôznych dôvodov) získaním schvaľovacej doložky, väčšinou sa čiastočne na danej škole realizuje, ale cielene sa do prostredia slovenských škôl neimplementuje. Ako sa vyjadrili experti z tretieho sektora, ak sa inovácia overí alebo aj osvedčí, a predsa sa potom do systému nedostane, dochádza k veľkej strate času a peňazí, premrhaniu výsledkov a energie.

Posledným problematickým bodom je **financovanie** inovačných programov. Prostriedky od zahraničných donorov už prestávajú byť dostupné, administrácia európskych peňazí je náročná, a preto často jediným zdrojom zostáva asignácia 2 % dane z príjmu právnických a fyzických osôb. Výška príjmu z tohto mechanizmu je však nepredvídateľná a budúcnosť mechanizmu ako takého je neistá. Ministerstvo školstva jednoducho nemá na cieľnú podporu inovácií, ani na implementáciu overených inovačných programov vyčlenené žiadne zdroje. Za jediný čiastkový zdroj od štátu možno považovať prostriedky určené na kontinuálne vzdelávanie. Avšak táto položka, ako potvrdili aj experti pôsobiaci v neziskovom sektore, je prednostne čerpaná na investičné náklady, havarijné situácie a materiálne technické vybavenie školy (máme stále málo proaktívnych škôl s chuťou inovovať) a jej výška je zanedbateľná.

Ako prínosnú, spravidla prinášajúcu výborné výsledky, vnímajú spoluprácu s MNO aj zástupcovia IUVENTY, a to predovšetkým pri vzdelávacích a výskumných aktivitách a pri monitorovaní a hodnotení projektov. Späť do minulosti identifikovali viacero projektov, v ktorých boli rôzne aktivity delegované na tretí sektor.⁶⁰ Ak spolupráca niekedy zanikla, tak to bolo z ich pohľadu len preto, že expert či expertka z MNO prešla do zamestnaneckých radov IUVENTY, alebo musela naopak zameniť pôsobenie v MNO za prácu s vyšším, stálejším a teda aj bezpečnejším príjmom. Pokiaľ ide o problémy pri spolupráci, isté napätie vyvoláva fakt, že MNO chcú byť na jednej strane priamym a kritickým partnerom IUVENTY, ale na strane druhej, akoby sa zároveň obávali do takéhoto vzťahu vstúpiť. Príčinou tohto napätia je fakt, že tretí sektor je často prijímateľom finančných príspevkov z grantových programov administrovaných v IUVENTE, a preto tu existuje strach, že príliš kritické postoje by mohli mať vplyv na budúcu finančnú podporu. Zástupcovia IUVENTY priznávajú, že táto nedôvera pretrváva napriek viacerým opatreniam na zabezpečenie nezávislosti hodnotenia žiadostí.

Čo sa týka spolupráce MNO a **vysokých škôl**, tá sa na rozdiel od základného a stredného školstva javí byť oveľa menej rozvinutá. Podľa vyjadrení osoby dlhodobo pôsobiacej na akademickej pôde, vysoké školy si chránia svoje územie a v akademickom prostredí sú voči pracovníkom MNO ešte stále zakotvené predsudky (serióznosť vz. povrchnosť; dlhodobé, vážne a vedecké činnosti vz. krátkodobé a „hravé“ aktivity a pod.). Niekedy tretí sektor býva vnímaný ako konkurencia. O tom podľa nej svedčí napríklad aj nastavenie kritérií odbornosti zástupcov MNO, ktoré je často nesplniteľné. Toto podľa jej názoru jasne demonštruje neochotu vysokých škôl otvárať sa spolupráci. Rovnako samotný štát, reprezentovaný v tomto prípade Agentúrou pre vedu a výskum, nastavuje minimum výskumných programov

⁶⁰ OZ C.A.R.D.O. – Vzdelávanie pre samosprávy k zriadeniu komunitných dobrovoľníckych centier (2007), OZ KERIC – podpora aktuálnych a bývalých dobrovoľníkov Európskej dobrovoľníckej služby (od roku 2009), Osvetové centrum Rómov – podpora líderských schopností rómskej mládeže (2008 – 2010), Rómsky inštitút – rozvoj a realizácia dobrovoľníckeho programu (od roku 2008).

tak, aby do nich MNO mohli vstúpiť a stať sa súčasťou skúmania danej problematiky. Osoba pôsobiaca vo vysokom školstve to však považuje za veľkú škodu, pretože vníma, ako sa MNO profesionalizujú, ako sa z niektorých stávajú centrá, kde sa koncentrujú ľudia so skvelými nápadmi. Vidí, že predstavitelia MNO oplývajú prezentačnými zručnosťami, hovoria o konkrétnych a „živých“ problémoch, ponúkajú názorné ukážky, aplikácie a často vedú vzbudiť záujem študentov o danú tému. Dobrou správou je, že na vysokých školách humanitného typu sa už objavuje potreba spolupráce. Príkladom toho je aj Fakulta sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského. Jej dekanka prof. PhDr. Silvia Miháliková, PhD. sa nedávno vyjadrila, že ich fakulta si vysoko cení a je otvorená spolupráci s MNO. Počas akademického roka organizuje viacero prednášok za účasti externých prednášajúcich z tretieho sektora, kooperuje s MNO pri konzultovaní bakalárskych a diplomových prác a do budúcnosti si vie predstaviť spoluprácu aj pri doktorandskom štúdiu. Taktiež podporuje stáže študentov v mimovládnych rozvojových organizáciách, a to nielen v deklaratívnej rovine, pretože za absolvovanie stáže študenti získavajú kredity.

V roku 2011 sa zavŕšila niekoľkoročná spolupráca vedeckých kapacít v oblasti sociológie, psychológie, filozofie a politológie zo Slovenskej akadémie vied a Univerzity Komenského s expertmi z mimovládnych organizácií, ktorá sa uskutočňovala v rámci Centra excelentnosti pre výskum a rozvoj občianstva a participácie: zvládanie výziev 21. storočia (COPART) pri Kabinete výskumu sociálnej a biologickej komunikácie SAV v Bratislave. SAV túto spoluprácu podporila prostredníctvom svojej politiky centier excelentnosti. Jej výsledkom bola aj záverečná rozsiahla, vyše 600-stranová kolektívna monografia *Občianstvo, participácia a deliberácia na Slovensku: teória a realita* (editorka Jana Plichtová). Autori a autorky v nej kriticky analyzujú reálne možnosti občanov zúčastňovať sa na „veľkej“ či „malej“ politike. Reprezentatívny výskum, výskumné sondy a prípadové štúdie prispievajú k odhaleniu viacerých aspektov slovenskej občianskej spoločnosti a poukazujú na možnosti prehĺbenia a skvalitnenia demokracie. Kritická reflexia je vďaka tomu viacrozmerná a zahŕňa aj testovanie inovatívnych možností účinnejšej participácie občanov formou deliberácie či adekvátneho spôsobu vzdelávania a diskusie.⁶¹

Pokiaľ ide o negatívne postrehy, samotný minister školstva sa na nedávnej konferencii *Vzťah štátu a občianskej spoločnosti – sme pripravení spolupracovať?* trochu prekvapivo vyjadril, že mu je ľúto, že mimovládny sektor v oblasti vzdelávania nie je na rozdiel od iných sfér verejnej politiky až taký rozvinutý, resp. fundovaný. Predstavitelia štátnej správy vidia zase v dnešnej dobe problém vo vytrácaní sa konštruktívneho ducha na strane MNO. Zástupca rezortu školstva má pocit, akoby sa hlas MNO, ktorý by podľa neho mal byť koordinovaným **nositeľom občianskeho hlasu, premieňal na hlas lobistu**. Zdôrazňuje, že keď MNO vznikali, ich sila bola vo formovaní hlasu občianskej spoločnosti, v kontakte s terénom a s bežnými ľuďmi. Vedeli smerom ku školám a k učiteľom prenášať nové idey a toto by podľa neho stále mala byť ich parketa. Mali by byť komunikačným kanálom: štát – škola – učiteľ, mali by naplňovať priestor slobody, ktorý bol ostatnou školskou reformou vytvorený. Dnes sa však podľa jeho názoru niektoré MNO už nesnažia byť partnerom v dialógu, ale často až príliš lobisticky nástoja, aby bolo za každých okolností rozhodnuté v súlade s ich predstavami. Takáto nátlaková komunikácia mu zdá neefektívna a kontraproduktívna.

⁶¹ Výskumný tím tvorili tieto pracoviská: Kabinet výskumu sociálnej a biologickej komunikácie SAV, Sociologický ústav SAV, Ústav etnológie SAV, Filozofický ústav SAV, Katedra politológie Filozofickej fakulty UK, Katedra filozofie a dejín filozofie FFUK, Katedra psychológie FFUK, PDCS, Inštitút pre verejné otázky a Občan, demokracia a zodpovednosť.

Ďalší problém, na ktorý poukázal iný štátny úradník je, že predstavitelia MNO síce majú teoretické vedomosti o slovenskom systéme alebo informácie o systémoch z iných krajín, ale neraz im chýbajú informácie z pohľadu praxe (nikdy na škole neučili alebo ju neriadili). Vo všeobecnosti rezort vníma potrebu synergie všetkých ľudí, ktorým ide o dobrú vec a má záujem o partnerstvo a partnerský vzťah, avšak keďže je nositeľom zodpovednosti, nechce, aby mu jednotlivé politiky boli diktované.

Zástupcovia MNO považujú za najpálčivejší problém kontinuálne pretrvávajúce **neexistujúceho štandardu v komunikácii**, ktorá je ešte stále často založená na osobných kontaktoch. Zhodujú sa, že vo všeobecnosti určitý posun vo vzťahu štát – MNO nastal. MNO sa už necítia byť v takej veľkej miere vnímané ako konkurencia, ale rovnako tiež nie ako partneri. Majú pocit, že v rezorte školstva sú MNO rešpektované, nie však aktívne vyhľadávané. Z ich pohľadu nastala akási fáza akceptácie, v ktorej však MNO ešte vždy narážajú na formalizmus a byrokráciu. Rezistencia štátnej správy nemá formu a priori odmietania MNO, ale skôr neustáleho pomenúvania prekážok, pre ktoré sa veci nedajú zmeniť. Pokiaľ ide o poradné orgány alebo pracovné skupiny, kde majú často zastúpenie aj ľudia z mimovládneho sektora, neraz sa stáva, že sa síce zriadia, no neskôr vôbec nezasadajú alebo sa stretávať začnú, nie však pravidelne, resp. len ad hoc, podľa potreby či svojvôle ministerstva.

Dvaja experti z MNO, ktorí sú členmi dvoch rôznych pracovných skupín, potvrdili, že tento nelichotivý trend pokračuje aj v súčasnosti. Čo sa týka pripomienkovacieho konania, naďalej podľa nich pretrvávajú nekonceptné a účelové pripomienkovanie zákonov a stratégií na poslednú chvíľu tak, aby neexistoval dostatočný časový priestor na vyjadrenie sa tretieho sektora.

Na druhej strane sa zase niekedy údajne stáva, že štátna správa sa ad hoc obráti na mimovládny sektor s prosbou o radu či pomoc pri tvorbe dôležitých koncepčných dokumentov, pričom pripomienky nekriticky a náhodne prijme bez toho, aby si ich preverila alebo sa nimi hlbšie zaoberala.

V súvislosti s komunikáciou je asi najznámejšia zarážajúca **absencia rozsiahlejšej verejnej diskusie** pri tvorbe školského zákona z roku 2008. Obe diskusie, či už k legislatívnemu zámeru zákona (jún 2007) alebo už k samotnému paragrafovému zneniu návrhu zákona (december 2007) otvorilo MŠ SR počas školských prázdnin. Napriek tomu, že mimovládno-expertná verejnosť reprezentovaná hlasom štyroch MNO (Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, Konzervatívny Inštitút M. R. Štefánika, Asociácia školských psychológov SR a Občianske združenie Šťastné deti) apelovala na ministra, aby nový školský zákon z rokovania vlády stiahol, pretože neobsahoval komplexnú a dobre pripravenú reformu vzdelávania⁶² v máji 2008 bol nový školský zákon nadobúdajúci účinnosť 1. septembra 2008 schválený. Načasovaním verejnej diskusie na prázdninové obdobie tak ministerstvo zámerne nevytvorilo dostatočný priestor na spätnú väzbu od odbornej a rodičovskej verejnosti.⁶³

V ostatnej dobe, po zmene vlády, patrí medzi najkrikľavejšie príklady nefungujúcej komunikácie medzi MŠ SR a neziskovým sektorom odignorovanie Otvoreného listu adresovaného vláde SR v súvislosti s novým návrhom Koncepcie výchovy a vzdelávania v materských školách, základných školách a stredných školách. Pod otvorený list sa

⁶² Dostupné na: <http://www.sme.sk/c/3760681/aktivisti-vyzyvaju-mikolaja-stiahnut-novy-skolsky-zakon.html>

⁶³ Dostupné na: <http://www.noveskolstvo.sk/article.php?80>

podpísala široká a názorovo diferencovaná ad hoc koalícia, ktorú tvorilo vyše 15 MNO a učitelia z viacerých kútov Slovenska. Koalícia v otvorenom liste apelovala na predstaviteľov rezortu školstva, aby návrh koncepcie v spolupráci s odborníkmi prepracovali a následne ho predložili na verejnú diskusiu, aby sa odborná verejnosť aj občania mali možnosť aktívne zapojiť do diskusie o budúcej podobe výchovy a vzdelávania na Slovensku. Podľa informácií z tretieho sektora výsledkom je, že koncepcia sa síce prepracováva, avšak MŠ SR nezaujalo k otvorenému listu žiadne stanovisko a diskusia naďalej prebieha za zatvorenými dverami bez účasti odbornej verejnosti.

4.2.4. Odporúčania vychádzajúce z výskumných zistení

Z analýzy stanovísk jednotlivých predstaviteľov štátu i mimovládneho sektora vyplýva, že v rezorte školstva sa na tretí sektor delegujú najmä činnosti súvisiace s mládežníckou politikou a výchovou k ľudským právam. Prevládajúcim spôsobom „fungovania“ či „spolunažívania“ je však skôr spolupráca pri tvorbe a implementácii jednotlivých politik, ktorá sa uskutočňuje buď aktívne a cielene alebo ad hoc a intuitívne.

1. Do budúcnosti odporúčame **pokračovať v spolupráci tam, kde sa osvedčila**, t.j. v oblastiach ako mládežnícka politika, výchova k ľudským právam a ekonomické vzdelávanie.
2. Štát by mal lepšie a intenzívnejšie **využiť veľký potenciál na spoluprácu s mimovládny sektorom najmä v oblasti pedagogických inovácií**. Tu treba urobiť „poriadok“ na oboch stranách. Ako sa zdôrazňuje v najnovšej publikácii ŠPÚ, bolo by potrebné, aby štát urobil dva zásadné kroky:
 - a. Po prvé treba vo forme vyhlášky alebo inou záväznou formou zaviesť **transparentný postup**, ktorý by po overení inovácie upravoval podmienky jej implementácie.
 - b. Po druhé je nevyhnutné vytvoriť **grantovú schému** na podporu implementácie inovatívnych projektov a na inštitucionálnu podporu neziskových organizácií, ktoré sa nimi zaoberajú.
 - c. Zo strany MNO (ale i súkromného sektora), ktoré za posledných desať rokov vytvorili množstvo webových portálov (napr. www.multikulti.sk, www.modernyucitel.net, www.rozvojevzdelavanie.sk, www.uspesnaskola.sk, www.aktivneskoly.blogspot.sk, a i.) venujúcich sa pedagogickým inováciám, **by zase bolo užitočné urobiť ‘inventúru’ týchto zdrojov**. Potom by sa tieto údaje mali zhromaždiť **na jednom mieste**, čo by učiteľom umožnilo lepší prístup a väčší prehľad.
3. Štát by mal **explicitne pomenovať miesto MNO v tvorbe a implementácii vzdelávacej politiky** a vytvoriť pre účasť MNO systémové podmienky v podobe otvorených verejných súťaží či grantových schém. V rezorte školstva je veľa aktérov, ktorí majú záujem tvoriť a implementovať vzdelávaciu politiku, pričom MNO sú v niektorých prípadoch stále akoby posledným hráčom vytláčaným najmä do neformálneho vzdelávania. Ako indikuje *Návrh akčného plánu mládežníckej politiky* spomínaný v úvode tejto kapitoly, do budúcnosti bude dôležité využiť skúsenosti MNO a pustiť ich **aj do oblastí formálneho vzdelávania a do systému ako takého**. V súčasnosti totiž podľa názoru jedného z predstaviteľov tretieho sektora v rezorte ešte

stále existuje pomerne veľa priamo riadených rozpočtových či príspevkových organizácií (MPC, ŠPÚ, SSI, NUCEM, UIPS, VÚDPaP, SIOV, IUVENTA), ktorým sú priamo zadávané zákazky, na základe ktorých sa vypracovávajú národné projekty. Takáto prax však podľa neho nepodporuje otvorenú súťaž poskytovateľov služieb v oblasti formálneho aj neformálneho vzdelávania, brzdí inovácie, a zároveň zásadne znevýhodňuje menších hráčov (MNO), ktorí sa o podobnú podporu nemôžu alebo nedokážu uchádzať. Prostriedky rozdeľované v otvorených grantových schémach sú oproti takýmto priamym zadaniam iba marginálne. Otvoreným tendrovaním v takmer všetkých oblastiach a činnostiach spadajúcich pod rezort by sa podľa neho zvýšila kvalita a odbornosť výstupov a sprehľadnil by sa tok financií.

4. **Intenzívnejšia práca a komunikácia s učiteľmi v procese ich vzdelávania.** Nie je však jednoznačný názor, aká by mala byť efektívna stratégia pre tento zámer. Zástupca štátnej správy pokladá za najdôležitejšie, aby MNO oslovili **učiteľov a učiteľky**, lebo pokiaľ nepochopia, prečo by sa mali danej téme venovať a pokiaľ sa nekomunikuje priamo s nimi, hrozí iba formálne vykazovanie aktivít do výkazov. Podobný názor prezentuje aj jedna z autoriek publikácie *Mimovládne iniciatívy vo vzdelávaní*, keď hovorí, že „vzdelávanie učiteľov a učiteľiek môže mať väčšie účinky ako zaradenie danej témy do vzdelávania“ (s. 123). Tu však experti pôsobiaci na druhej strane dodávajú, že takéto aktivity (vzdelávanie učiteľov a celková transformácia školy) treba podporiť **zásadným balíkom peňazí**. Následne si potom možno predstaviť dva modely, ako by sa tieto prostriedky mohli rozdeľovať. Za predpokladu, že by školy boli iniciatívne inovatívne (čo dnes prevažne nie sú), hľadali by si odborníkov samy a peniaze by sa rozdeľovali na základe súťaže. Druhou alternatívou je, že by sa o prostriedky uchádzali poskytovatelia, ponúkali by školám programy a mohli by pracovať s vedením od tvorby metodík až po školenie učiteľov.
5. Čo sa týka spolupráce vysokých škôl s MNO, tie by sa do budúcnosti mali snažiť prekonať svoju pohodlnosť, obavy zo zmeny a zo vstupu niečoho nového do ich každodennosti. Expertka z akademického prostredia uznáva, že predsudky sa síce nedajú odstrániť nariadením a proces akceptácie sa musí začať poznávaním. Napriek tomu jej skúsenosti hovoria, že na ich prekonanie je potrebné **spoluprácu zakotviť aj systémovo, v rozhodujúcich materiáloch**, akým je napríklad aj spomínaný *Dlhodobý zámer*. Fakulty sa riadia a obhajujú svoje kroky aj týmito dokumentmi, a preto je škoda, že tí, ktorí by dnes aj spoluprácu naštartovať chceli, sa nemajú na čo odvolať. V neposlednej rade by „k topeniu ľadov“ prispelo aj **vypisovanie grantov** tak, aby jedným z kritérií bola spolupráca sektorov (štátny, súkromný, mimovládny).
6. **Väčšia inkluzívnosť a proaktivita štátu pri moderovaní verejnej diskusie a zapájaní relevantných aktérov pri tvorbe koncepcií.** Pokiaľ ide o zlepšenie komunikácie, zástupca štátnej správy deklaroval, že rezort školstva považuje za kľúčové **odstraňovanie informačnej nerovnosti**. V tomto smere chce urobiť všetko preto, aby rozhodnutia, ktoré robí verejná správa, boli načas, jasne a zrozumiteľne odkomunikované, pričom to isté očakáva od druhej strany. Predstavitelia tretieho sektora od štátu žiadajú zavedenie **koncepcného systému tvorby a pripomienkovania dokumentov vo verejnej diskusii a vo verejnom priestore**, inými slovami, aby diskusia bola podnecovaná verejnou správou.

Aby v budúcnosti nedochádzalo k ad hoc stretávaniu sa, resp. nestretávaniu sa pracovných skupín a aby MNO nemuseli „oslovovať kľučky na ministerstve“,

zástupkyňa MNO navrhuje vytvoriť **odborný orgán**, ktorý by zodpovedal za vzdelávanie a ktorého členom by zo zákona boli aj MNO.

7. **Zmapovanie kľúčových aktérov z prostredia neziskového sektora v rezorte školstva a systematická spolupráca s nimi.** Štát by mal iniciatívne zmapovať, kto sú kľúčoví hráči neziskového sektora v jeho rezorte a na základe toho s nimi systematicky spolupracovať. Ako poukázala expertka z MNO, nie každá mimovládna organizácia pôsobiaca v oblasti školstva má kapacitu stať sa partnerom štátu. Niektoré MNO však už majú skúsenosti i know-how, o čom by mal štát vedieť. Majú za sebou opakované situácie typu pokus – omyl, a to by mal štát využiť. Zároveň platí, že ak partnerstvo bude dobré a profesionálne, bude to znamenať úsporu peňazí pre štát. Z minulosti už existujú príklady, keď minister ukázal správnu politickú kultúru, sám aktívne vyhľadával, poznal a stretával sa s partnermi z MNO. A aj keď nie so všetkými návrhmi z prostredia MNO vždy súhlasil, ukázal, že je otvorený dialógu a vedel z toho vyťažiť.
8. **Mimovládne organizácie by mali vytvoriť platformu organizácií pôsobiacich v oblasti vzdelávania, aby mohli efektívnejšie komunikovať so štátom i verejnosťou a podieľať sa na tvorbe myšlienok a politík.** Ako možno pozorovať pri pozitívnych príkladoch multikultúrnej výchovy či globálneho vzdelávania, pri presadzovaní myšlienok, projektov a politík je veľmi **dôležité siet'ovanie** či spájanie síl tak vnútri neziskového sektora (pozitívnym príkladom je už existujúca Platforma MVRO), ako aj medzisektorálne – medzi neziskovým sektorom, akademickou obcou, súkromným sektorom a štátom.

Na záver treba zdôrazniť, že reforma školy nie je len odborným, ale aj celospoločenským problémom. Je preto nevyhnutné viesť o jej podobe občiansku diskusiu a pri presadzovaní najlepších inovačných programov do vzdelávania spolupracovať na medzisektorovej báze, a teda aj s tretím sektorom. Ba čo viac, ako ukázala prax, súčasné nastavenie systému a tempo zavádzania reformy školám nedovoľuje plniť ich úlohy bez spolupráce s MNO, čo z nich robí nenahraditeľných aktérov vzdelávacej politiky.

4.3. Správa o stave v rezorte životného prostredia⁶⁴

4.3.1. Je možné zistiť, aké činnosti jednotlivé rezorty delegujú na MNO alebo aktívne podporujú ich realizáciu prostredníctvom MNO vo verejných politikách? V akých typoch dokumentov/politik je zakotvený vzťah k MNO a akým spôsobom?

Pokiaľ ide o kľúčové dokumenty, v štatúte Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky je zakotvené, že MŽP SR pri zabezpečovaní úloh tvorby a ochrany životného prostredia spolupracuje okrem iných orgánov a inštitúcií (štátnych, výskumných a pod.) aj s neštátnymi samosprávnymi inštitúciami, s príslušnými odborovými orgánmi, so združeniami zamestnávateľov a zamestnancov, s občianskymi a inými združeniami, ktorých záujmy a aktivity súvisia s pôsobnosťou ministerstva a inými profesijnými, záujmovými a stavovskými organizáciami. V inom aktuálnom dokumente, v *Programovom vyhlásení vlády SR na obdobie rokov 2010 – 2014*, vláda vo všeobecnej rovine deklaruje právo na priaznivé životné prostredie zaručené každému občanovi štátu ústavou a súčasne zdôrazňuje povinnosť a zodpovednosť za starostlivosť o životné prostredie. V kapitole *Demokratický štát* sa pritom zdôrazňuje priaznivý postoj k dôležitému aspektu pôsobenia MNO i aktívnych občanov, k zákonu o slobodnom prístupe k informáciám. V časti tohto *Programového vyhlásenia* venovanej životnému prostrediu sa však občania, ochranári či neziskové organizácie explicitne spomínajú iba v dvoch kontextoch: v oblasti obmedzení vlastníckych práv k pozemkom⁶⁵ a v oblasti účasti verejnosti na rozhodovacom procese. V iných kontextoch sa v časti o životnom prostredí občianska spoločnosť či MNO nespomínajú. Tak napríklad, v oblasti environmentálnej výchovy vláda deklaruje, že „podporí environmentálnu výchovu a vzdelávanie v školskej i mimoškolskej sfére a zabezpečí systematické zvyšovanie environmentálnej zodpovednosti obyvateľov Slovenskej republiky“, neuvádza však, či v spolupráci alebo bez MNO, hoci je to jedna z oblastí, v ktorých MNO sú tradične výrazne zastúpené.

V oblasti **účasti verejnosti na rozhodovacom procese** v záležitostiach životného prostredia sa vláda zaväzuje upraviť legislatívu v duchu *Aarhuského dohovoru o prístupe k informáciám*, o ktorom píšeme v časti 2. Implementácia *Aarhuského dohovoru* sa vyhodnocuje v pravidelnej správe predkladanej účastníkmi Dohovoru. Naposledy bola správa aj s pripomienkami zo strany MNO predkladaná v r. 2011. *Dohovor* predpokladá, že exekutíva národného štátu bude využívať legislatívne, regulačné a iné opatrenia na jeho implementáciu.⁶⁶ **Právo na informácie** v rámci ustanovení Dohovoru o práve na informácie

⁶⁴ Autorom tejto časti je Marcel Zajac. Spolupracoval Boris Strečanský.

⁶⁵ V časti o pravidlách obmedzenia vlastníckych práv k pozemkom zdôrazňuje zavádzanie „jasných pravidiel vzťahov medzi ochranou prírody a vlastníkmi na základe dialógu medzi vlastníkmi, ochranármi a vedeckou obcou“.

⁶⁶ Právo na informácie v rámci ustanovení *Dohovoru o práve na informácie* sa v Slovenskom právnom poriadku implementuje cez množstvo zákonov a vyhlášok, predovšetkým však cez zákon NR SR č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Článok 3 ods. 9 pre občanov SR garantuje Ústava Slovenskej republiky. Slovenská republika ako členský štát Európskej únie transponovala smernicu Európskeho parlamentu a Rady č. 2003/4/ES zo dňa 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí. Článok 4 dohovoru je premietnutý taktiež do ďalších právnych noriem. Legislatívne, regulačné a iné opatrenia, ktoré implementujú ustanovenia *Aarhuského dohovoru* o práve na informácie:

Zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov, Zákon č. 205/2004 Z. z. o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí v znení neskorších predpisov,

Smernica MŽP SR č. 1/2005-1.5. o postupe sprístupňovania informácií o životnom prostredí,

sa v slovenskom právnom poriadku implementuje cez množstvo zákonov a vyhlášok, predovšetkým však cez zákon NR SR č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Článok 3 ods. 9 pre občanov SR garantuje Ústava Slovenskej republiky. Slovenská republika ako členský štát Európskej únie transponovala smernicu Európskeho parlamentu a Rady č. 2003/4/ES zo dňa 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí. Článok 4 Dohovoru je premietnutý taktiež do ďalších právnych noriem.

V oblasti **účasti verejnosti na rozhodovaní** sa vo všeobecnosti uplatňuje postup, podľa ktorého účastníkom konania je aj občianske združenie alebo iná organizácia založená alebo zriadená podľa osobitných predpisov, ktorej cieľom podľa stanov, zriaďovacej listiny, zakladacej listiny, nadačnej listiny, alebo ich zmien platných najmenej jeden rok je ochrana životného prostredia. Takto alebo podobne je MNO ako účastník konania definovaná v množstve zákonov.⁶⁷ Jednotlivé formy implementácie sa dajú zaradiť do týchto hlavných oblastí a mechanizmov:

1. Opatrenia na **účasť verejnosti v procese prípravy plánov, programov a politik súvisiacich so životným prostredím** sú definované v jednotlivých krokoch strategického posudzovania (SEA) podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Zákon upravuje posudzovanie vplyvov strategických dokumentov, stavieb, zariadení a iných navrhovaných činností na životné prostredie.

Vyhláška MŽP SR č. 411/2007 Z. z.,

Pokyn ministra ŽP SR č. 3/2005-1.7.,

Zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov,

Zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov,

Zákon č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov,

Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov,

Zákon 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov,

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov,

Zákon č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁶⁷ Zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov,

Zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov,

Zákon č. 364/2004 Z. z. o vodách v znení neskorších predpisov,

Zákon č. 478/2002 Z. z. o ochrane ovzdušia v znení neskorších predpisov - novela Zákon č. 137/2010 Z. z. o ovzduší,

Zákon č. 469/2002 Z. z. o environmentálnom označovaní výrobkov,

Zákon č. 261/2002 Z. z. o prevencii závažných priemyselných havárií a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,

Zákon č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia,

Zákon č. 359/2007 Z. z. o prevencii a náprave environmentálnych škôd,

Zákon č. 514/2008 Z. z. o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu,

Zákona č. 569/2007 Z. z. o geologických prácach (geologický zákon).

2. Verejnosc' je zainteresovaná aj do prípravy dokumentácie týkajúcej sa ochrany prírody a prípravy vyhlášok o chránených územiach, ktoré sú verejne prerokované. **Orgán ochrany prírody**, ktorý dokumentáciu ochrany prírody a krajiny obstaráva, je povinný pred jej schválením prerokovať písomne oznámené pripomienky občianskeho združenia, ktorého cieľom je ochrana prírody a krajiny, doručené tomuto orgánu najneskôr 30 dní pred predpokladaným termínom jej schválenia. Občianske združenie môže podľa odseku 18 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie požiadať orgán ochrany prírody, ktorý dokumentáciu ochrany prírody a krajiny obstaráva, aby ho písomne upovedomil o obstarávanej dokumentácii a predpokladanom termíne jej schvaľovania.
3. Na úseku **odpadového hospodárstva** podľa § 5 ods. 2 zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v zn. n. p. Krajský úrad životného prostredia (KÚŽP) vydáva formou všeobecne záväznej vyhlášky záväznú časť programu kraja. Povinnosťou KÚŽP je zverejniť návrh svojho programu v mieste svojho sídla obvyklým spôsobom najmenej na 30 dní tak, aby sa s ním mohla oboznámiť verejnosc' z dotknutého územia. Verejnosc', dotknuté orgány štátnej správy a obce majú právo podať v uvedenej lehote písomné pripomienky. Do 30 dní od uplynutia 30 dňovej lehoty na zverejnenie je KÚŽP povinný uskutočniť verejné prerokovanie návrhu programu a prihliadať na podané písomné pripomienky.
4. Podobne **Zákon č.137/2010 Z. z. o ovzduší** stanovuje povinné zverejnenie návrhu programu na zlepšenie kvality ovzdušia, ku ktorému môže verejnosc' podať pripomienky, a stanovuje aj povinné verejné prerokovanie programu na zlepšenie kvality ovzdušia. Na úseku štátnej správy ochrany ovzdušia KÚŽP v mieste svojho sídla zverejní obvyklým spôsobom (úradná tabuľa, internetová stránka úradu a pod.) na 30 dní informáciu o vypracovaní návrhu programu i o tom, kde možno do návrhu programu nahliadnuť tak, aby sa s ním mohla oboznámiť verejnosc' z dotknutého územia. Verejnosc' má právo podať písomné pripomienky v 30-dňovej lehote. KÚŽP verejne prerokováva návrh programu, pri spracovaní prihliada na písomné pripomienky alebo na pripomienky, uplatnené najneskôr na verejnom prerokovaní. KÚŽP vydá program jeho zverejnením na svojej internetovej stránke. Súčasne zverejní aj informáciu o dôvodoch prijatia programu a informáciu o účasti verejnosti na jeho príprave.
5. Ďalším nástrojom pre účasť verejnosti na rozhodovaní je **Portál právnych predpisov (PPP)**. Všetky návrhy právnych predpisov podľa legislatívnych pravidiel vlády SR sa sprístupňujú na pripomienkovanie aj verejnosti prostredníctvom tohto portálu, ktorý tvorí súčasť *Jednotného informačného systému na sledovanie legislatívneho procesu*. Jeho správcom a prevádzkovateľom je Ministerstvo spravodlivosti SR.
6. Verejnosc' môže podľa čl. 14 ods. 6 Legislatívnych pravidiel vlády SR uplatniť k návrhu právneho predpisu tzv. **hromadnú pripomienku**. Rezorty sú povinné uskutočniť rozporové rokovanie k takejto pripomienke, s ktorou sa stotožnilo aspoň 500 fyzických alebo právnických osôb.

Oba posledné nástroje – Portál právnych predpisov a hromadnú pripomienku – využívajú aktívni občania a ich organizácie aj v iných oblastiach, nie iba pri témach týkajúcich sa životného prostredia.

Legislatívnymi opatreniami implementujúcimi ustanovenia **o prístupe k právnej ochrane** uvedené v čl. 9 *Aarhuského dohovoru* sú všetky predpisy týkajúce sa poskytovania informácií, ktoré priamo v týchto osobitných predpisoch upravujú, za akých podmienok sa osoba môže obrátiť na súd.

Občiansky súdny poriadok odvodzuje postavenie účastníka v konaní v správnom súdnictve od osobitných zákonov, ktoré ustanovujú okruh účastníkov konania v správnom konaní. Účastníkmi súdneho konania sú tie osoby, ktoré boli účastníkmi správneho konania, ale aj tí, s ktorými sa malo ako s účastníkmi konať (§ 250 Občianskeho súdneho poriadku).

V súčasnosti existuje prístup k súdu za účelom napadnutia porušenia práva z oblasti životného prostredia v týchto prípadoch:

- ak sú osoby účastníkmi správneho konania z dôvodu, že sa konanie priamo dotýka ich práv,
- ak ide o mimovládne organizácie, ktoré boli účastníkom povoľovacieho konania podľa zákona o integrovanej prevencii alebo o používaní geneticky modifikovaných technológií.

Sudcovia sa nešpecializujú na environmentálne prípady. V rámci krajských súdov a Najvyššieho súdu SR sú zriadené správne kolégiá, do ktorých pôsobností spadajú aj tieto prípady. Ani advokátske kancelárie sa nešpecializujú na prípady porušovania práva z oblasti životného prostredia. Existuje málo právnikov, ktorí by sa takýmto prípadom venovali (možno aj preto, lebo nejde o lukratívne zákazky). Klient navyše musí zaplatiť advokátovi odmenu, ktorej výška pôsobí odrádzajúco.

Okrem týchto dokumentov a mechanizmov sa rezort životného prostredia riadi aj dlhodobšími koncepciami, ako sú *Stratégia, zásady a priority štátnej environmentálnej politiky* a *Národný environmentálny akčný program*.

Stratégia štátnej environmentálnej politiky bola schválená v roku 2003. Formuluje okrem krátkodobých cieľov aj 59 strednodobých cieľov do rokov 2000 až 2010 a 33 všeobecných a parciálnych dlhodobých cieľov do roku 2030 i neskôr. Spolu 162 cieľov je rozdelených do 10 sektorov, pričom pre sledovanie vzťahu ministerstva životného prostredia a aktívnych občanov je najdôležitejší sektor J. *Organizácia a riadenie starostlivosti o životné prostredie*. Tu sa uvádza okrem iného, že je potrebné „podstatne zvýšiť environmentálne vedomie všetkých skupín obyvateľstva a ich angažovanosť za lepšie životné prostredie. Zaviest’ do praxe a verejného života také nástroje, ktoré by napomohli urýchleniu procesu transformácie, prepojene v ekonomickej, environmentálnej a sociálnej oblasti“.

Národný environmentálny akčný program II (NEAP II), schválený v roku 1999, vychádza z environmentálnej situácie v Slovenskej republike, hodnotenej aj z medzinárodného hľadiska v nadväznosti na proces po Konferencii OSN o životnom prostredí a rozvoji (Rio de Janeiro, 1992) a na riešenie environmentálnych problémov v rámci Európy. Rozhodujúcim prvkom, vplývajúcim na aktualizáciu *NEAP*, je uplatňovanie zásad trvalo udržateľného rozvoja rešpektujúcich starostlivosť o životné prostredie.

Mimovládne neziskové organizácie sa priamo spomínajú najmä v *NEAP II*, ktorý vysvetľuje, čo sú vyššie spomínané zásady trvalo udržateľného rozvoja. MNO sú tam uvedené aj preto, lebo materiál vznikol v pracovnej skupine riadenej osobnosťami z vedeckej a mimovládnej komunity po politických zmenách v roku 1998.

Ďalším dôležitým dokumentom určujúcim politiku rezortu je *Národná stratégia trvalo udržateľného rozvoja*. V tomto obsiahlom dokumente je jedna kapitola venovaná mimovládnym organizáciám a záujmovým združeniam. Stratégia sa hlási k *Agende 21*, ktorá zdôrazňuje mimoriadne dôležitú úlohu MNO pri formovaní a realizácii participatívnej

demokracie a občianskej spoločnosti.⁶⁸ Formálne a neformálne organizácie, ako aj vidiecke hnutia by podľa *Agendy 21* mali byť rešpektované ako rovnocenní partneri. Nezávislosť je hlavným atribútom mimovládnych organizácií a hlavným predpokladom ich skutočného zapojenia.

Z hľadiska spolupráce a vzťahov rezortu k MNO, ako aj z hľadiska presadzovania trvalo udržateľného rozvoja v SR zohráva dôležitú rolu **Ekofórum**. Predstavuje voľne štruktúrovanú horizontálnu platformu organizácií, ktoré sa cítia byť environmentálne a súčasne sú mimovládne, neziskové a nezávislé od komerčných subjektov a politických strán.

4.3.2. Aké činnosti rezort MŽP SR v minulosti delegoval na MNO alebo pri akých politikách v minulosti spolupracovali? Aké boli výsledky takejto spolupráce, aké problémy sa pri tom vyskytli, resp. ak spolupráca zanikla, prečo?⁶⁹

Vzťah medzi aktívnymi občanmi, „ochranármi“ a ministerstvom sa historicky vyvíjal (pozri prílohu 4). V prístupe MŽP SR v aktívnom občanom možno rozlíšiť **tri hlavné etapy**:

1. Vláda Mikuláša Dzurindu (2002 – 2006) – **obdobie budovania kontaktov a vzťahov**, zmluva s MNO, posun v prístupe k informáciám, viacero pozitívnych prípadov spolupráce štátu a MNO.
2. Vláda Roberta Fica (2006 – 2010) – **obdobie stagnácie a úpadku** – úplná nedôvera, obmedzená komunikácia s MNO, obmedzovanie prístupu k informáciám a obmedzovanie účasti verejnosti na rozhodovaní. V rámci vládnej koalície Smer-SD – SNS – ĽS-HZDS rezort životného prostredia získala SNS, ktorá ho spravovala takým spôsobom, že jednoduchšie ako napraviť deformácie v ňom bolo rezort úplne zrušiť, čo sa aj koncom roka 2009 stalo.
3. Vláda Ivety Radičovej (2010 – 2011) – **obdobie obnovy**, opätovné budovanie kontaktov a vzťahov s MNO, otvorenejší prístup k aktivitám MNO, aj bez zmluvy s MŽP SR otvorenie viacerých kontrolných funkcií predstaviteľom MNO, viacero pozitívnych príkladov spolupráce štátu a MNO, implementácia dokumentov upravujúcich vzťah medzi aktívnymi občanmi a MŽP SR.

Ponuka služieb EMNO v oblasti ochrany prírody nie je tak jasne definovaná ako v prípade MNO pôsobiacich v sociálnej či zdravotnej oblasti alebo v oblasti vzdelávania. Objednávka spoločnosti na tieto služby je poznačená na jednej strane malým tlakom jednotlivcov, na druhej strane veľkým tlakom tých, ktorých záujmy takéto služby ohrozujú.

Nedostatok verejných financií na realizovanie týchto služieb mimovládnymi organizáciami umocňuje aj skutočnosť, že verejná správa a samospráva si po roku 1989 vytvorila vlastné inštitúcie – napríklad Inšpekciu životného prostredia, Slovenskú agentúru životného prostredia, Štátnu ochranu prírody Slovenskej republiky so systémom správy chránených krajinných oblastí či národných parkov. Tieto organizácie realizujú programy ochrany

⁶⁸ *Agenda 21* je súborný dokument prijatý vládami viac ako 178 krajín na konferencii Organizácie spojených národov o životnom prostredí a rozvoji (UNCED), ktorá sa konala v Rio de Janeiro v Brazílii v dňoch 3. – 14. júna 1992 a obsahuje *Deklaráciu o životnom prostredí a rozvoji* a *Princípy trvalo udržateľného manažmentu lesov*.

⁶⁹ Pre potreby tohto výskumu boli oslovení aj viacerí zástupcovia mimovládnych neziskových organizácií, ako aj zamestnanci Ministerstva životného prostredia SR. Nižšie sú uvádzané niektoré zaujímavé odpovede, ktoré sledujú a z vlastného pohľadu hodnotia vzťah aktívnych občanov a MŽP. Uvádzané sú pohľady zástupcu organizácie pôsobiacej v Bratislave, aj mimo Bratislavy. Odpovede poskytol riaditeľ sekcie ochrany prírody Ministerstva životného prostredia SR, ale aj zamestnankyňa regionálnej organizácie Štátnej ochrany prírody.

prírody, kontrolujú dodržiavanie zákonov, uskutočňujú vzdelávacie a propagačné aktivity. Štátne školy z vlastných zdrojov realizujú program environmentálnej výchovy. Verejné zdroje na tieto programy sú obmedzené, nestačia ani na pokrytie potrieb štátnych inštitúcií – tobôž nie iných neštátnych subjektov, ktoré by mohli vytvoriť v tejto oblasti konkurenciu, a teda aj tlak na vyššiu kvalitu a efektivitu služieb. Slovenské EMNO tak majú jedinou možnosť: využívať grantové programy Európskej únie alebo medzinárodné finančné schémy, ktoré však vo viacerých ohľadoch nezodpovedajú našim podmienkam.

Napriek tomu začala malá časť EMNO najmä v spolupráci s európskymi partnermi realizovať niektoré projekty. Vytvorili Národnú stratégiu trvalo udržateľného rozvoja; na niektorých lokalitách sa zasadili o uvádzanie európskou normou chránených biotopov a území do praxe (systém NATURA 2000); zúčastňujú sa na druhovej či územnej ochrane prírody; organizujú prevažne voľnočasové programy environmentálneho vzdelávania či poradenstva. Vo všetkých prípadoch nejde o realizáciu klasickej platenej služby, ale o účasť na grantových programoch európskeho a medzinárodného spoločenstva.

Verejných financií je tak málo, že aj štátom vytvorené organizácie sú okrem rozpočtových prostriedkov nútené realizovať činnosť aj s príspevím tých istých grantových programov ako EMNO. Keďže však majú niektoré potreby (hlavne inštitucionálne) hradené z rozpočtu, sú oproti EMNO v konkurenčnej výhode. Systém EÚ fondov je na Slovensku nastavený tak, že realizátorom projektov môžu byť iba štátne organizácie; pre MNO ostáva iba rola subkontraktorov najímaných na konkrétnu činnosť. Takýto systém tlačí tých, ktorí sa na realizácii takto zadávaných služieb zúčastňujú, byť lojálnymi k zadávateľom – štátnym organizáciám.

4.3.3. Vidno v súčasnosti už kontúry takejto spolupráce? Akým smerom sa uberajú príslušné deklarované verejné politiky vzhľadom na uplatnenie potenciálu MNO?

Názory sa rozchádzajú. Predstavitel' MNO pôsobiacej v regióne zaujíma k aktuálnemu vývoju kritický odstup, keď konštatuje, že „jedinou pozitívnou zmenou je snaha a vytvorenie akýchsi pripomienkových portálov k zmenám zákonov o ochrane prírody a krajiny, zákonu o odpadoch... Do akej miery však bude MŽP SR akceptovať stovky pripomienok, často rozporuplných, od stoviek rôznych občanov a inštitúcií? Vidíme, ako sa rodí zonácia TANAPu“.

Na druhej strane zástupca ministerstva uvádza ako pozitívny práve príbeh pripomienkovania legislatívy participatívnym spôsobom. Konkrétne išlo o pripravovaný nový zákon o ochrane prírody a krajiny, pri tvorbe ktorého vyzvali všetkých zainteresovaných občanov, aby vzniesli pripomienky a návrhy. Z pripomienok, ktoré k určenému dátumu dostali, vyseletovali relevantné a ich autorov pozvali do pracovnej skupiny. Skupina dostala riadny štatút, mala svoju organizačnú štruktúru a webstránku, na ktorej bol prístup k relevantným informáciám, priestor na prinášanie návrhov, ako aj na diskusiu. Okrem tejto internetovej komunikácie prebehlo viacero pracovných stretnutí, ktoré vyústili do vytvorenia dohody (kompromisu) o konečnej podobe legislatívneho predpisu. Tento sa stal podkladom pre rozhodnutie ministra o tom, aký zákon ministerstvo predložilo vláde do legislatívneho procesu. Aj v tejto fáze má ešte verejnosť právo prostredníctvom inštitútu hromadnej pripomienky vstúpiť do legislatívneho procesu.

Slabou stránkou tohto procesu je, že nie všetky pripomienky MNO boli spracované na rovnakej odbornej úrovni – čo je však spôsobené obmedzenými kapacitami MNO v dôsledku ich ťaživej finančnej situácie.

Citlivým aspektom je tiež skutočnosť, že tento proces závisí od jeho koordinátora z ministerstva, ktorý by mal byť orientovaný v tom, kto sú preňho relevantnými partnermi dlhodobo sa venujúcimi téme a aké názory zastávajú, aby sa v pracovnej skupine rôzne názory nachádzali vo vyváženom počte. To, čo fungovalo pri príprave zákona o ochrane prírody, nefungovalo už pri zákone o odpadoch a obaloch. Z množstva pripomienok, ktoré prišli na základe otvorenej výzvy ministerstva, nevedeli vybrať relevantné. Na ministerstve sa nikto nevenuje sledovaniu vývoja situácie v mimovládnom sektore, chýba znalosť rôznych názorových prúdov. Ak takúto skúsenosť nemá pracovník, ktorý organizuje proces tvorby legislatívneho návrhu, nemusí tento proces priniesť želaný výsledok vo forme spoločnej dohody na podobe legislatívneho zámeru.

MNO môžu ako problematickú vnímať aj skutočnosť, že pracovná skupina má iba poradný charakter a návrh, ktorý v nej vznikne, je pre ministra iba podkladom na posúdenie. Táto okolnosť je však kompenzovaná tým, že nespokojní členovia pracovnej skupiny môžu svoje námietky predkladať v rámci ďalšieho legislatívneho procesu.

4.3.4. Do akej miery sa naplňajú, resp. nenaplňajú vytýčené zámery spolupracovať?

Zástupcovia MNO odpovedajú na túto otázku pomerne kriticky. Podľa nich je odpoveď sťažená tým, že pokiaľ sú zámery spolupracovať vôbec naformulované, tak skôr na najvyššej vládnej úrovni, ale zatiaľ iba s malým vplyvom na konanie nižších stupňov štátnej správy. Preto bude dôležité preniesť pozitívny príklad a prístup k MNO reprezentovaný premiérkou a jej okolím aj na úroveň rezortov a nižších úradov štátnej správy.

Environmentálne MNO (EMNO) sú často svedkami toho, že ich zapojenie do dôležitých procesov je čisto formálne. Existuje mnoho prípadov, keď ministerstvo formálne prizve MNO k spolupráci (do procesu prípravy stratégií, politík, či legislatívy) – ale v konečnom dôsledku názory, návrhy a požiadavky MNO nezoberie na vedomie, ignoruje ich, alebo ich priamo odmietne. Formálne však vykáže, že rezort s MNO spolupracoval a komunikoval. Pravda, takýto postup sa neuplatňuje iba v rezorte životného prostredia.

Iná podoba formalizmu sa dá ilustrovať na príklade dodržiavania a naplňania tzv. *Aarhuského dohovoru*. V ostatných rokoch sa vyskytli viaceré kauzy, ktoré dokázali, že *Dohovor* sa v praxi rezortov a štátnych úradov neakceptuje, neuplatňuje a dokonca aj priamo porušuje. Slovenská republika napríklad v tomto roku prehrala spor s environmentálnymi MNO na pôde Aarhuského výboru (kauza povoľovania dostavby JE Mochovce) a teraz musí upraviť dodržiavanie a naplňanie *Dohovoru* vo svojej legislatíve a praxi. Otázka je, či po voľbách 2012 neostane dodržiavanie *Dohovoru* iba „na papieri“.

Na druhej strane sa uplatňuje napríklad zákon o slobodnom prístupe k informáciám a existujú viaceré iniciatívy na otvorenie rezortu občianskej kontrole a väčšej spolupráci s MNO, čo je prejavom moderného, pragmatického prístupu nového vedenia rezortu po voľbách 2010.

Pohľad z pozície mimobratislavskej MNO je kritickejší. Jeden z hlasov zástupcov týchto MNO za všetky: „*MŽP SR komunikuje akúsi tripartitu, kto je však jej členom? Ministerstvo sa stretáva s predstaviteľmi niekoľkých bratislavských MNO, kde sa riešia v podstate ich úzke záujmy, nie je to spolupráca typu otvorených dverí pre všetkých... Ministerstvo urobí PR akciu Vyčistíme si Slovensko, ale nedokáže riešiť, prečo problém znečisteného Slovenska vzniká – nežiada zákonom danú zodpovednosť nájomcov, správcov a vlastníkov pozemkov, samospráv, OÚŽP ... Pozvania na niektoré podujatia fungujú tak, že ráno príde e-mail na stretnutie v popoludňajších hodinách*“.

4.3.5. Prebieha komunikácia o príslušných verejných politikách medzi predstaviteľmi rezortov (vládnymi úradníkmi) a tretím sektorom, MNO, resp. občianskou spoločnosťou?

Na túto otázku majú MNO viaceré typov odpovedí. Niektoré vidia **kontúry spolupráce**, napríklad pri príprave a schvaľovaní návrhu zákona o environmentálnych záťažoch, pri diskusii a príprave slovenskej pozície v oblasti ochrany klímy (národná pozícia a pozícia pre negociácie v rámci EÚ), pri otvorení Rady Environmentálneho fondu (prvýkrát je jej členom aj predstaviteľ MNO), pri nominovaní predstaviteľa MNO do Dozornej rady Recyklačného fondu, pri linke MŽP SR na boj proti korupcii, pri účasti ministra životného prostredia na viacerých podujatiach MNO.

Iné MNO sú **kritickejšie** – podľa nich MŽP SR počas celej doby vlastnej existencie nemá zadanú politiku voči MNO (formy spolupráce, komunikačné platformy, finančné nástroje, riešenie krízových situácií atď.). Všetky snahy o spoluprácu sú len náhodné – ad hoc.

O niektorých ďalších aspektoch tejto témy pojednáva Príloha 4.

Štatistika súdnych sporov EMNO, ktoré vedú so štátom, však napovedá, že situácia je aj napriek zmenám za vlády Ivety Radičovej tristná: EMNO vedú drvivú väčšinu súdnych sporov so „svojím“ ministerstvom ŽP, a nie s ministerstvom hospodárstva, pôdohospodárstva alebo dopravy. Analýza súdnych sporov, žiadostí o informácie, sťažností a ďalších druhov úradnej komunikácie medzi MŽP SR a občanmi by tak mohla byť užitočným podkladom na skvalitnenie vzťahu aktívni občania – ministerstvo životného prostredia.

4.3.6. Do akej miery sa líšia či naopak zhodujú pohľady na túto otázku (zástupcovia rezortov/štátu verzus ľudia z MNO)?

Pri odpovedi na túto otázku sa predstavitelia MNO zhodujú v názore, že štát nedostatočne vníma dôležitosť MNO pri naplňaní cieľov ochrany prírodného, životného prostredia. V niektorých prípadoch ich spoluúčasť považuje za nutné zlo, ktoré je požadované legislatívou medzinárodného spoločenstva, často im účasť odopiera alebo ju komplikuje. Podľa nich nie je jasné, kde vidí rezort rolu aktívnych občanov pri formovaní a naplňaní štátnej environmentálnej politiky a v rámci ochrany a tvorby životného prostredia.

V tejto súvislosti je užitočné pripomenúť aj pohľad zamestnanca štátnej inštitúcie na fungovanie ochrany prírody, ktorý hovorí o tom, aký je vlastne krehký odborný potenciál samotných štátnych zamestnancov, ako hlboko deformuje tlak politiky normálny výkon ich povinností. V takejto situácii je potom pre človeka v pozícii štátneho úradníka vzťah s aktívnymi občanmi či ich organizáciami považovaný za luxus. Zdá sa dokonca, že z tohto pohľadu môžu efektívnejšie a jednoduchšie prírodu chrániť aktívni občania ako radový štátny zamestnanec.

4.3.7. Odporúčania vychádzajúce z výskumnej sondy

Niektoré odporúčania majú strategický a dlhodobý charakter (a v tomto zmysle sú podnetom na diskusiu), iné sa týkajú pôsobenia ministerstva životného prostredia, ďalšie akcentujú vymožitelnosť práva a význam občianskej participácie a zameriavajú sa na zlepšenie predpokladov pre spoluprácu medzi štátom a aktívnymi občanmi.

A. Obnoviť celonárodnú diskusiu s cieľom vytvoriť národnú stratégiu rozvoja a ochrany prírodného a životného prostredia na Slovensku. Politické strany, aktívni občania a ich inštitúcie by sa tak vlastne iba po druhýkrát stretli na spoločnej platforme a mohli by

prediskutovať nielen reálnu potrebu chrániť životné prostredie v Slovenskej republike, ktorá je súčasťou európskych a svetových organizácií, ale aj to, ako to uskutočňovať v podmienkach slovenskej reality danej prírodným bohatstvom krajiny, historicko-politickým rozvojom, súčasným stavom spoločnosti a sociálno-ekonomickými možnosťami najbližších rokov v slovenskom, ako aj európskom kontexte. Cieľom tejto verejnej diskusie by mala byť pomoc pri tvorbe environmentálnej politiky SR v dlhodobom, strednodobom a krátkodobom výhľade a pri prijatí strategického plánu rozvoja Slovenskej republiky, pričom ide o to, aby sa v rozvojových stratégiách využila skutočnosť, že Slovensko je z hľadiska prírodného prostredia bohatá a perspektívna krajina. Rozvojové stratégie by mali vziať do úvahy reálne možnosti Slovenskej republiky v priestore Európskej únie, využiť odborný potenciál štátnych i neštátnych inštitúcií a aj na základe poznania preferencií občanov určiť priority v oblasti ochrany a tvorby životného prostredia, ako aj postupnosť krokov pri ich realizácii. Ochrana a tvorba životného prostredia by sa tak mala stať strategickou a prierezovou záležitosťou každej slovenskej vlády, nezávislou od výmeny politických garnitúr, ale opierajúcou sa o odborný a aktivistický potenciál krajiny.

- B. Ochranu a tvorbu životného prostredia treba chápať a realizovať ako horizontálnu prioritu presahujúcu jeden rezort. Z tohto dôvodu sa odporúča opätovne oživiť Radu vlády SR pre trvalo udržateľný rozvoj, na pôde ktorej by malo prichádzať k posudzovaniu dopadov konaní jednotlivých rezortov na životné prostredie Slovenskej republiky tak, aby dôsledky niektorých z nich neboli pre našu spoločnosť fatálne a nezvratné. Táto platforma by mohla byť koordinovaná ministerstvom životného prostredia, mala by byť však priestorom na konfrontáciu názorov odborníkov z rôznych rezortov s nezávislými odborníkmi na ochranu a tvorbu životného prostredia a s aktívnymi občanmi.
- C. Etablovať odbornú a štátnymi financiami vybavenú inštitúciu (môže to byť aj Ministerstvo životného prostredia SR), ktorá bude mať za úlohu prípravu spomínaných stratégií, tak aj koordináciu ich implementácie v spoločnosti. Pri tejto príprave a koordinácii treba akceptovať pravidlá, ku ktorým už dospelo svetové a európske spoločenstvo a ktoré sú obsiahnuté v rôznych typoch dohôd, smerníc, rozhodnutí, nariadení a legislatívy, ako aj skutočnosť, že poškodenie prírodného, životného prostredia negatívne vplýva na každého obyvateľa bez výnimky.
- D. Pokračovať v procese, ktorý začal v roku 2010 – v oživovaní inštitúcie ministerstva životného prostredia a v tejto súvislosti i v obsadzovaní vyšších, stredných, ale aj ostatných pozícií ministerstva a jeho inštitúcií odborníkmi a ľuďmi, ktorí chápu ochranu a tvorbu životného prostredia aj ako svoju osobnú misiu, ktorí budú nielen najatými zamestnancami, ale aj ľuďmi s vôľou hľadať riešenia v prospech ochrany prírodného, životného prostredia. Je dôležité, aby takto presvedčení a motivovaní ľudia neboli iba vo vyšších a stredných stupňoch riadenia, ale vo všetkých inštitúciách aj v regiónoch, lebo práve tam sa budú realizovať zmeny a prejavovať sa následky rozhodnutí.
- E. Základné princípy a mechanizmy fungovania ministerstva životného prostredia by mali rozvíjať dobrú prax (princípy „dobrého spravovania“) danú svetovou, európskou, ale aj slovenskou legislatívou zaoberajúcou sa ochranou životného prostredia. Vymožiteľnosť práva, transparentnosť, efektívnosť, funkčnosť, udržateľnosť sú pojmy, ktoré sú dôležité pre celú našu spoločnosť a jej sociálno-ekonomický rozvoj a rovnako dôležité sú aj pre oblasť životného prostredia.
- F. Pri plánovaní, koordinovaní a spravovaní ochrany prírodného a životného prostredia treba pamätať aj na to, že nestačí iba mať alokovaných dostatok finančných prostriedkov. Široko založená ochrana životného prostredia sa nedá vymôcť iba zákonom či zaplatiť

peniazmi. Vyžaduje si zmenu myslenia a postojov, potrebuje aktívnych občanov, ktorých treba vo výraznejšej miere ako doposiaľ na takomto zmýšľaní a konaní zainteresovať – informovať ich, vzdelávať a presvedčiť, že ich vklad môže mať zmysel. To si vyžaduje umožniť ľuďom, aby sa mohli zúčastniť na rozhodovaní o záležitostiach súvisiacich so životným prostredím a mohli svoje práva uplatňovať a vymáhať. Inými slovami, na to treba systematickú dobrovoľnú občiansku participáciu. Analýzy v tejto oblasti ukazujú, že právny rámec Slovenskej republiky to umožňuje, keďže obsahuje moderné prvky vychádzajúce z reálneho záujmu svetového spoločenstva o zmenu negatívneho vplyvu človeka na životné prostredie. Dôležité je, aby sa aktívni občania presvedčili o tom, že ich ambíciu chrániť prírodné, životné prostredie štát podporuje.

- G. Opýtaní štátni úradníci potvrdili záujem spolupracovať s aktívnymi občanmi za predpokladu, že tí budú na spoluprácu pripravení, čo však znamená, že štát musí vytvoriť na pripravenosť aktívnych občanov podmienky. Štát momentálne nemá vytvorený finančný mechanizmus na podporu rozvoja MNO a ich kapacít tak, aby mohli byť rovnako pripravené, ako sú pripravení zástupcovia štátu, resp. zástupcovia podnikateľského prostredia.
- H. MNO už teraz vykonávajú niektoré služby v oblasti ochrany prírodného, životného prostredia. Cena za službu by však nemala byť jediným kritériom pri výbere realizátora, keďže MNO sú menej konkurencieschopné v porovnaní so subjektmi, ktorých rozvoj a kapacity podporuje štát priamo z rozpočtu. Opatrenia v tejto oblasti by mali posilniť potenciál MNO a umožniť, aby sa do verejných politík dostávali aj alternatívne, no efektívne modely poskytovania služieb, čo je osobitne dôležité práve pri presadzovaní ochrany životného prostredia.
- I. MŽP SR by malo svojich zamestnancov metodicky vyškoliť (ponúknuť im vzory rozhodnutí, formulovať platné interné postupy atď.) a malo by sa aj na regionálnej úrovni otvoriť pre všetkých občanov. V prvom rade by malo prijať fakt, že rezort životného prostredia vo väčšej miere ako ostatné rezorty má svoju pestrú zainteresovanú verejnosť, metaforicky povedané, svoju vlastnú „občiansku spoločnosť“. Aktívni občania, či už jednotlivci alebo občania združení v environmentálnych MNO (EMNO), by mali byť pre MŽP SR jedným z jeho hlavných aktív, a ministerstvo by ich nemalo vnímať ako problém. Súčasne by malo MŽP SR pochopiť, že EMNO majú svoje personálne, odborné, časové a finančné kapacity, za hranicu ktorých sa dlhodobo ísť nedá. Aj z tohto dôvodu by MŽP SR malo vplývať na legislatívu i na výkon štátnej moci takým spôsobom, aby sa mohli prirodzené snahy občanov o kvalitné životné prostredie alebo o ochranu prírody premieňať do účinného tlaku, a tým vyvažovať záujmy ekonomických rezortov.

4.4. Správa o stave v oblasti spravodlivosti⁷⁰

Ministerstvo spravodlivosti SR (MS) je ústredným orgánom štátnej správy pre oblasť súdnictva a väzensťva. Vykonáva štátnu správu okresných a krajských súdov, Najvyššieho súdu SR a Špecializovaného trestného súdu. Má v pôsobnosti [Zbor väzenskej a justičnej stráže](#), dve vzdelávacie inštitúcie ([Inštitút vzdelávania Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky](#), [Justičná akadémia](#)) a [Centrum právnej pomoci](#). Ministerstvo okrem toho vykonáva štátny dohľad nad činnosťou Slovenskej komory exekútorov, Notárskej komory SR, súdnych exekútorov a notárov.

4.4.1. Špecifickosť rezortu

Špecifickosť rezortu spravodlivosti ovplyvňuje spôsob interakcií medzi ministerstvom a inými spoločenskými aktérmi vrátane mimovládnych organizácií. Ministerstvo nemá dotačný mechanizmus na podporu aktivít, súvisiacich s činnosťou v oblasti spravodlivosti, čiže nedisponuje finančnými prostriedkami na podporu konkrétnych projektov MNO, ani na podporu služieb poskytovaných MNO. Zákon im to neumožňuje.

Významným faktorom ovplyvňujúcim vzťah medzi MS a MNO bolo nastavenie vedenia ministerstva na určitý typ politiky v rezorte. Išlo o otázku, podmienenú širším spoločensko-politickým rámcom (zložením vládnych koalícií, pridelením rezortu konkrétnej politickej strane, osobnostnými charakteristikami ministra a ďalších vrcholových funkcionárov, definovanými rezortnými prioritami v kontexte celkovej vládnej politiky). Vo volebnom období 2006 – 2010, keď rezort spravodlivosti bol na základe koalície zmluvy pridelený ĽS-HZDS a funkciu ministra spravodlivosti vykonávali Štefan Harabin (júl 2006 – jún 2009) a Viera Petříková (júl 2009 – júl 2010), vzťah medzi MS a MNO, pôsobiacimi v oblasti monitorovania dodržiavania princípov právneho štátu, transparentnosti, stavu justície a participácie občanov na spravovaní vecí verejných bol mimoriadne konfrontačný až konfliktný. Bolo to výsledkom celkového prístupu MS, ktorý sa vyznačoval tendenciou posilňovať uzavretosť justičného systému a podozrievavosťou voči činnosti MNO. Významným faktorom bol tiež osobnostný, profesionálny a politický profil ministra Š. Harabina. Ten sa usiloval o maximálnu koncentráciu vlastnej moci, za čo si zaslúžil ostrú kritiku od celého spektra spoločenských aktérov. Najaktívnejšie sa proti snahám Š. Harabina uzurpovať moc v rezorte postavili mimovládne organizácie, ktoré rôznymi spôsobmi (prezentovaním odborných stanovísk, predkladaním analýz, komentármi v tlači, organizovaním protestných akcií) vyjadrovali nesúhlas s činnosťou ministerstva a samotného ministra. V takejto situácii bola spolupráca medzi MS a MNO ťažko predstaviteľná.

K zmene došlo po voľbách 2010, keď za ministerku spravodlivosti bola vymenovaná Lucia Žitňanská a za štátnu tajomníčku Mária Kolíková. Ministerstvo pripravilo a predložilo do NR SR celú sériu legislatívnych návrhov, pričom do prípravy viacerých z nich zapojilo (v rôznych formách) zástupcov mimovládnych organizácií. Túto spoluprácu umožnilo predovšetkým nastavenie vedenia rezortu, ktoré zdôrazňovalo nevyhnutnosť zvýšiť transparentnosť, väčšmi otvoriť rezort verejnosti, zapojiť zástupcov občianskej spoločnosti do procesu prípravy legislatívy týkajúcej sa rezortu spravodlivosti a do monitorovania rozhodovacej činnosti súdov a orgánov sudcovskej samosprávy.

⁷⁰ Autorom tejto časti je Grigorij Mesežnikov.

4.4.2. Formy spolupráce rezortu s predstaviteľmi MNO

Podľa informácií získaných na MS sa pri spolupráci so zástupcami MNO na príprave právnych predpisov používali štyri formy: konzultácie (t. j. výmena názorov prostredníctvom telefonátov, mailových správ, listov a pod.), účasť na medzirezortnom pripomienkovom konaní (formu vznesenia pripomienok), účasť v pracovných skupinách zriadených za účelom prípravy návrhu zákona a účasť na workshopoch.

Prehľad o spolupráci MNO a MS obsahuje tabuľka 1. Z nej jednoznačne vyplýva, že pri väčšine pripravovaných dôležitých legislatívnych opatrení mali zástupcovia mimovládneho sektora možnosť ovplyvniť alebo priamo vstúpiť do tohto procesu.

Tabuľka 1

Formy spolupráce rezortu MS s MNO (podľa témy pripravovaného predpisu)

Názov (téma) pripravovaného predpisu	Forma spolupráce			
	konzultácie	medzirezortné pripomienkové konanie	pracovná skupina	workshop
„Prvý sudcovský balík“		*		
„Druhý sudcovský balík“		*	*	
Prokuratúra		*		
Konkurz				
Občiansky súdny poriadok a vykonávacie predpisy	*	*	*	*
Trestné kódexy		*		
Exekútori				
Notári				
Znalci				
Správcovia				
Mediácia	*		*	
Centrum právnej pomoci	*	*	*	
Infozákon	*	*	*	*
PSI smernica (Public Sector Information)	*	*	*	
Verejné obstarávanie (vecný zámer)	*	*		*
Obchodný vestník				

Zdroj: Ministerstvo spravodlivosti, 2011.

Pozn.: Hviezdička v príslušnej kolónke znamená účasť MNO v danej forme spolupráce.

4.4.3. Ďalšia tematická spolupráca

Okrem uvedených aktivít pri príprave legislatívnych návrhov spolupracovalo MS s MNO a stavovskými organizáciami (formou spoločných pracovných stretnutí, konzultácií a odbornej komunikácie) na nasledujúcich témach:

- extrémizmus a rasovo motivované trestné činy (viaceré MNO),
- problematika mobilných súdov (okrem zástupcov MS, ministerstva vnútra, Prezídia Policajného zboru, kancelárie verejného ochrancu práv, Slovenskej advokátskej komory, Výskumného ústavu klinickej psychológie a patopsychológie sa na stretnutiach zúčastnili aj zástupcovia Slovenského futbalového zväzu a Únie ligových klubov),
- mediácia (Asociácia mediátorov Slovenska, Komora mediátorov),
- prevencia kriminality v komunitách (PDCS, ETP Slovensko, Človek v tísi Slovensko, Centrum komunitného organizovania, nezisková organizácia Foresee).

Spolupráca s mimovládnyimi organizáciami sa uskutočňuje aj v rámci rezortných organizácií (Centrum právnej pomoci, Justičná akadémia).

Osobitnou oblasťou, v ktorej MS spolupracuje s MNO, je problematika predchádzania násiliu na ženách a domácejmu násiliu. Právnym podkladom pre spoluprácu ministerstva s mimovládnyimi organizáciami v tejto oblasti je bod C.1 z uznesenia vlády SR č. 297 zo 4. mája 2011, ktorým bola ministerke spravodlivosti uložená úloha v spolupráci s vybranými mimovládnyimi organizáciami a inými subjektmi, pôsobiacimi v oblasti predchádzania násiliu na ženách a domácejmu násiliu, vykonať právnu analýzu *Dohovoru* a v prípade potreby predložiť na rokovanie vlády návrh potrebných legislatívnych úprav na zabezpečenie vykonávania *Dohovoru Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácejmu násiliu a boji proti nemu* v prvom polroku 2013. Koncom novembra 2011 sa v Bratislave v partnerstve s Radou Európy a veľvyslanectvom Nórska uskutočnila regionálna medzinárodná konferencia *Efektívne spôsoby predchádzania násiliu na ženách a domácejmu násiliu a boja proti nemu*, na ktorej sa aktívne zúčastnili predstavitelky slovenských MNO. Osobitný blok programu konferencie bol venovaný úlohe médií a občianskej spoločnosti vrátane mimovládnych organizácií.

Dôležitým rozmerom, súvisiacim s interakciou medzi ministerstvom spravodlivosti a mimovládnyim sektorom, ktorý však presahuje rámec bezprostrednej spolupráce MS so zástupcami MNO, je legislatívna tvorba, ktorá umožňuje mimovládnyim organizáciám pôsobiť v role dôležitých aktérov napomáhajúcich pozitívnym zmenám v rezorte.

4.4.4. Prehľad právnych noriem umožňujúcich občianskej verejnosti ovplyvňovať dianie v justícii

Nasledujúci zoznam obsahuje právne normy, navrhnuté ministerstvom spravodlivosti, ktoré umožňujú občianskej verejnosti aktívnejšie vstupovať do diania v justičnej oblasti.

Zverejňovanie súdnych rozhodnutí

§ 82a zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 33/2011 Z. z. (účinné od 1. 1. 2012).

Táto právna úprava bola koncipovaná podľa návrhu občianskeho združenia VIA IURIS (avšak bez jeho priamej účasti na práci pracovnej skupiny).

Zverejňovanie odlišných stanovísk

§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 33/2011 Z. z. (účinné od 1. 1. 2012). Ide o plošné zavedenie zverejňovania odlišných stanovísk, ktoré podľa § 82a sa zverejňujú spolu s rozhodnutím.

Verejnosť výberových konaní – sudcovia

§ 28 a 29 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 33/2011 Z. z. (účinné od 1. 5. 2011).

Táto právna norma zahŕňa:

- zverejnenie žiadostí o zaradenie do výberového konania, motivačných listov, životopisov a vyhlásení uchádzačov o blízkych osobách vo výberovej komisii a v rezorte,
- účasť verejnosti na výberovom konaní (okrem hlasovania výberovej komisie),
- možnosť verejnosti vznášať výhrady voči kandidátom,
- zverejňovanie databáz na členov do výberovej komisie,
- zverejňovanie zložení výberovej komisie,
- zverejňovanie zápisníc z výberového konania (do 24 hodín).

Verejnosť výberových konaní – predsedovia

§ 37 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 33/2011 Z. z. (účinné od 1. 5. 2011).

Táto právna norma zahŕňa:

- zverejnenie žiadostí o zaradenie do výberového konania, motivačných listov, životopisov a vyhlásení uchádzačov o blízkych osobách vo výberovej komisii,
- účasť verejnosti na výberovom konaní (okrem hlasovania výberovej komisie),
- možnosť verejnosti vznášať výhrady voči kandidátom,
- zverejňovanie databáz členov do výberovej komisie,
- zverejňovanie zložení výberovej komisie,
- zverejňovanie zápisníc z výberového konania (do 24 hodín).

Verejnosť rokovaní Súdnej rady SR

§ 6 ods. 10 a 11, § 7 zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 495/2010 Z. z. (účinné od 22. 12. 2010).

Táto právna norma zahŕňa:

- účasť verejnosti na rokovaní Súdnej rady,

- zverejnenie zvukového záznamu a zápisnice, z ktorej musí byť okrem účasti, programu zasadnutia súdnej rady a obsahu prijatých uznesení zrejmý aj obsah, priebeh rokovania a výsledok hlasovania o jednotlivých bodoch programu zasadnutia Súdnej rady.

§ 6 ods. 8 a 10 zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. ... /2011 Z. z. (zatiaľ nepodpísaná prezidentom, pôvodná účinnosť od 1. 1. 2012).

Táto právna norma zahŕňa:

- verejnosť hlasovania Súdnej rady,
- zverejňovanie programu, materiálov na programe Súdnej rady a materiálov dodatočne doplnených na rokovaní Súdnej rady,
- zverejňovanie odlišných stanovísk členov Súdnej rady.
- pri príprave tejto normy bola zaznamenaná účasť jedného zástupcu tretieho sektora v pracovnej skupine.

Zverejňovanie zmlúv, objednávok a faktúr

§ 47a Občianskeho zákonníka v znení zákona č. 546/2010 Z. z. (účinné od 1.1.2011) § 5a a 5b zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení zákona č. 546/2010 Z. z. (účinné od 1. 1. 2011) a zákona č. .../2011 Z. z. (zatiaľ nepodpísaný prezidentom, pôvodná účinnosť od 1. 1. 2012)

Pri príprave tejto normy bola zaznamenaná účasť troch zástupcov tretieho sektora v pracovnej skupine.

Zverejňovanie rozhodnutí prokuratúry

§ 55m zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 220/2011 Z. z. (účinné od 1. 1. 2012).

Zverejňovanie záväzných stanovísk komisie

§ 6 ods. 2 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 220/2011 Z. z. (účinné od 1. 11. 2012); na webe Generálnej prokuratúry a Ministerstva spravodlivosti SR.

Zverejňovanie majetkových priznaní prokurátorov

§ 28 ods. 9 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 220/2011 Z. z. (účinné od 1. 11. 2011); tak ako u sudcov.

Verejnosť výberových konaní – prokurátori

§ 7 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 220/2011 Z. z. (pozastavená účinnosť od 30. 9. 2011).

Táto právna norma zahŕňa:

- zverejnenie žiadostí o zaradenie do výberového konania, motivačných listov, životopisov a vyhlásení uchádzačov o blízkych osobách vo výberovej komisii a v rezorte,
- účasť verejnosti na výberovom konaní (okrem hlasovania výberovej komisie),

- možnosť verejnosti vznášať výhrady voči kandidátom,
- zverejňovanie databáz členov do výberovej komisie,
- zverejňovanie zložení výberovej komisie,
- zverejňovanie zápisníc z výberového konania (do 24 hodín).

Verejnosť výberových konaní – vedúci prokurátori

§ 20 a 21 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení zákona č. 220/2011 Z. z. (pozastavená účinnosť od 30. 9. 2011).

Táto právna norma zahŕňa:

- zverejnenie žiadostí o zaradenie vo výberového konania, motivačných listov, životopisov a vyhlásení uchádzačov o blízkych osobách vo výberovej komisii a v rezorte, účasť verejnosti na výberovom konaní (okrem hlasovania výberovej komisie),
- možnosť verejnosti vznášať výhrady voči kandidátom,
- zverejňovanie databáz na členov do výberovej komisie,
- zverejňovanie zložení výberovej komisie,
- zverejňovanie zápisníc s výberového konania (do 24 hodín).

Na základe prijatej novely zákona o Súdnej rade SR uskutočňovala v roku 2011 mimovládna organizácia Aliancia Fair-Play projekt monitoringu rozhodovacej činnosti Súdnej rady SR, podporený Nadáciou otvorenej spoločnosti (NOS – OSF).

4.4.5. Zhrnutie a odporúčania

Vďaka vytvorenému mechanizmu spolupráce medzi ministerstvom spravodlivosti a mimovládnymi organizáciami bol do procesu prípravy právnych noriem zapojený špecifický expertný potenciál neziskového sektora. Vznikli priaznivé podmienky pre účasť zástupcov občianskej spoločnosti na procese väčšieho otvárania sa justičného systému verejnosti a pre presadzovanie prvkov transparentnosti v činnosti súdov a orgánov sudcovskej samosprávy.

Spomínaný model spolupráce by mal byť zachovaný a rozšírený, a to bez ohľadu na zloženie ďalšej vládnej koalície či personálne obsadenie najvyšších pozícií v rezorte. Informácie o spolupráci MS a MNO pri príprave legislatívnych návrhov a pri monitoringu situácie v súdnictve by mali byť intenzívne medializované, aby sa dostali do povedomia širšej verejnosti a mohli byť následne využité vo vzdelávacích aktivitách (vrátane výučby občianskej výchovy).

Dlhodobejšej udržateľnosti modelu spolupráci s MNO by mohlo pomôcť vytvorenie stáleho rezortného poradného orgánu (rada, fórum, grémium), ktorý by popri predstaviteľoch ministerstva združoval zástupcov občianskych združení venujúcich sa problematike justičného systému, ako aj zástupcov stavovských organizácií.

Na zmapovanie celkovej situácie v rezorte a na vyhodnotenie stavu pri uplatňovaní občianskej participácie by bolo užitočné po ustanovení novej vlády usporiadať do konca roka 2012 okrúhle verejné fóra za účasti vládnych úradníkov, mimovládnych neziskových organizácií, médií, akademickej a pedagogickej komunity.

4.5. Správa o stave v oblasti zahraničných vecí a rozvojovej pomoci⁷¹

Ministerstvo zahraničných vecí SR patrí k tým vrcholovým orgánom štátnej správy, ktoré spolupracujú s mimovládny sektorom najrozmanitejším spôsobom. Súvisí to najmä so špecifickými úlohami rezortu zahraničných vecí, ktoré sa plnia v podmienkach vyššej miery konsenzuality v otázkach priorít štátnej politiky medzi hlavnými politickými silami, čo umožňuje zapojenie širšieho spektra spoločenských aktérov do aktivít v rezorte. Dôležitým faktorom, ktorý vytvára priaznivé prostredie pre spoluprácu MZV a mimovládneho sektora, bola príprava a účasť krajiny na procesoch európskej integrácie a transatlantickej spolupráce. Nezanedbateľnú úlohu zohrával aj fakt, že slovenské mimovládne organizácie (MNO) nazhromaždili skúsenosti v oblasti demokratizácie spoločnosti, ktoré sa dajú uplatňovať v iných krajinách. V dôsledku nastavenia SR na rozširovanie euroatlantických integračných zoskupení a na podporu demokracie a rozvoj občianskej spoločnosti v transformujúcich sa krajinách, najmä v tých, ktoré by mohli byť potenciálnymi kandidátmi na vstup do EÚ, vznikli podmienky na aktívnu účasť MNO v programoch oficiálnej rozvojovej pomoci, a to predovšetkým pri transfere demokratizačných a reformných skúseností.

Vo všetkých relevantných rezortných dokumentoch (informačných, operačných, koncepčných) je zreteľné pozitívne hodnotenie miesta MNO vo vývoji slovenskej spoločnosti a ich činnosti v kontexte hlavných zahranično-politických priorít. Rezortné dokumenty sa prihovárajú za úzku spoluprácu s MNO.

Formy interakcie MZV a mimovládneho sektora siahajú od úzkej spolupráce s prvkami organizačnej integrácie (spoluzaloženie neziskovej organizácie výskumného typu), cez inštitucionalizovanú spoluprácu a zapájanie zástupcov MNO do odborných konzultácií s pracovníkmi MZV v jednotlivých otázkach zahraničnej politiky, využitie expertného potenciálu MNO pri návštevách zahraničných predstaviteľov, až po podporu projektov MNO v oblasti rozvojovej pomoci, bilaterálnych vzťahov s vybranými krajinami a tvorbu zahranično-politických analýz. Špecifickou formou spolupráce rezortu zahraničných vecí a MNO boli informačné a vzdelávacie aktivity zamerané na zvýšenie podpory verejnosti pre členstvo SR v NATO. Išlo o program *Zvyšovanie informovanosti verejnosti pred vstupom SR do NATO*, pripravený MZV. Bol to program, ktorý sa stal prvým príkladom širšej zahraničnopolitickej debaty v SR, financovanej z verejných zdrojov.

4.5.1. Prístup k mimovládne mu sektoru a spolupráca s aktérmi občianskej spoločnosti v rezortných dokumentoch

Problematika vzťahu medzi rezortom zahraničných vecí a aktérmi občianskej spoločnosti je reflektovaná vo viacerých rezortných dokumentoch – tak v koncepčných, ako aj v informačných.

Dokument Strednodobá stratégia zahraničnej politiky SR do roku 2015 uvádza, že „v partnerstve so štátnymi inštitúciami sa mimovládne organizácie majú zúčastňovať na tvorbe a výkone zahraničnej politiky Slovenskej republiky. V praxi sa tým napĺňa demokratický princíp reprezentatívnej a participatívnej účasti občanov na riadení vecí verejných“.

Aj ďalší koncepčný dokument MZV *Stratégia MZV – Úspešné Slovensko v bezpečnom svete* hovorí o zámere využívať potenciál mimovládnych organizácií na spoluprácu v prospech strategických cieľov a priorít zahraničnej politiky SR doma aj v zahraničí, najmä v krajinách

⁷¹ Autorom tejto časti je Grigorij Mesežnikov.

prioritného záujmu SR, o zapájanie MNO do prípravy, oponentúry a prezentácie analytických a koncepčných materiálov MZV SR.

Spolupráci MZV a MNO a ich aktivitám sú venované príslušné časti každoročne pripravovaných operačných dokumentov MZV – *Zamerania zahraničnej politiky*. V *Zameraní zahraničnej politiky SR* na rok 2005 i 2006 sa spomína podpora humanitárnych aktivít slovenských MNO v Keni (v neskorších dokumentoch aj v iných krajinách subsaharskej Afriky), hovorí sa o potrebe zapájať aktérov občianskej spoločnosti vrátane MNO do humanitárnej pomoci. V dokumente na rok 2006 sa okrem toho uvádza, že SR sa aktívne podieľa na globálnom boji za ľudské práva, na demokratizácii a budovaní občianskej spoločnosti a využíva v tomto procese aj nástroje verejnej diplomacie, čo predpokladá aktívnu komunikáciu a spoluprácu s MNO vrátane spolupráce pri presadzovaní dodržiavania ľudských práv na Kube. Správa tiež poukazuje na potrebu poskytovať slovenskú humanitárnu pomoc rýchlo a flexibilne, aj prostredníctvom projektov MNO. Táto forma má umožňovať väčšiu transparentnosť, využitie slovenských skúseností a zviditeľnenie Slovenska. V podobnom duchu sú formulované ustanovenia dokumentu *Zameranie zahraničnej politiky SR na rok 2007*, ktorý uvádza, že medzi priority zahraničnej politiky SR patrí aktívna politika v oblasti ľudských práv, pričom túto prioritu bude SR naďalej presadzovať aj v spolupráci s mimovládny sektorom. SR takisto bude podporovať prehĺbovanie praktickej spolupráce a rozvoj dialógu medzi NATO a Ukrajinou s plným využitím všetkých existujúcich nástrojov vrátane skúseností mimovládnych organizácií.

Zameranie zahraničnej politiky SR na rok 2008 i na rok 2009 obsahuje konštatovanie, že slovenská zahraničná politika bude využívať potenciál slovenských MNO v rozvoji vzťahov NATO s Ukrajinou. V dokumente na rok 2009 sa hovorí o hlbšej spolupráci s MNO: „MZV SR bude podporovať spoluprácu a posilňovať komunikáciu s mimovládny sektorom. Bude rozvíjať dialóg a vzájomne prospešnú spoluprácu s Platformou rozvojových mimovládnych organizácií, občianskymi a regionálnymi združeniami. MZV SR bude spolupracovať s MNO aj v oblasti aktuálnych zahraničnopolitických tém na báze uzavretých zmlúv o vzájomnej partnerskej kooperácii“.

V *Zameraní zahraničnej politiky SR na rok 2010* sa uvádza, že spolupráca MZV v oblasti rozvojovej a humanitárnej pomoci v roku 2010 bude zameraná aj na rozvíjanie silnejších partnerských väzieb s relevantnými aktérmi a subjektmi zapojenými do rozvojovej pomoci Slovenska na štátnej, mimovládnej i podnikateľskej úrovni. Dokument uvádza, že slovenská diplomacia bude v roku 2010 venovať osobitnú pozornosť spolupráci s mimovládny sektorom. Sústreďí sa najmä na konkrétne projekty a vzájomné prierezové témy s osobitným dôrazom na priority slovenskej zahraničnej politiky. V tomto duchu bude podporovať ich aktivity aj prostredníctvom programu dotácií MZV. Udržiavanie pravidelných kontaktov s mimovládnymi organizáciami, informovanosť o aktivitách a vzájomná participácia na podujatiach budú aj naďalej pomáhať nielen rozširovať spektrum aktivít v oblasti pôsobenia MZV, ale aj vytvárať vysokú mieru spoločenského konsenzu v otázkach zahraničnej politiky SR. MZV SR bude v roku 2010 organizovať odborné konferencie aj za účasti či partnerskej spoluúčasti predstaviteľov MNO. Dialóg s tretím sektorom vníma MZV ako priestor na zvyšovanie celospoločenskej miery pochopenia a získavania legitimacy pre svoje zahraničnopolitické rozhodnutia a iniciatívy.

Zameranie zahraničnej politiky SR na rok 2011 obsahuje predsavzatie pokračovať v intenzívnom dialógu so slovenskými mimovládnymi rozvojovými organizáciami, využívať ich odborný potenciál a skúsenosti s cieľom systematického rozvoja kapacít Oficiálnej rozvojovej pomoci (ODA SR). Dialógom a spoluprácou s občianskou spoločnosťou a mimovládny sektorom pri tvorbe zahraničnej politiky chce MZV prispieť k zvýšeniu

legitimity výkonu a tvorby zahraničnej politiky. Významný nástroj bude predstavovať efektívnejší dotačný program MZV SR.

Spolupráca medzi MZV a MNO sa spomína vo výročných správach ministerstva. Správy za roky 2007 – 2010 približujú pôsobenie MNO najmä v oblasti oficiálnej rozvojovej pomoci, pričom v správach za roky 2007 a 2008 sú spolupráci medzi MZV a MNO venované samostatné krátke podkapitoly.

Vo výročnej správe za 2007 sa uvádza spolupráca slovenských MNO so zastupiteľstvami SR v Belehrade a Sarajeve. Dokument informuje, že v rámci predsedníctva SR v Rade Európy MZV zorganizovalo seminár *Mimovládne organizácie a občianska spoločnosť: podporovatelia demokracie a aktívneho občianstva*, na usporiadaní ktorého sa podieľalo mimovládne Centrum pre výskum etnicity a kultúry. Správa obsahuje zhrnutie spolupráce medzi MZV a MNO, uvádza sumu určenú na dotácie pre MNO (5 099 400 Sk), zmieňuje sa o spolupráci pri príprave konferencií a tvorbe analýz.

Aj výročná správa MZV za rok 2008 zhrňuje spoluprácu MZV s MNO, uvádza konzultácie v otázkach slovenskej rozvojovej pomoci: ministerstvo konzultovalo dokumenty (*Strednodobá stratégia rozvojovej pomoci, Národný program rozvojovej pomoci pre roky 2008, 2009* s Platformou mimovládnych rozvojových organizácií (PMVRO). Podľa tejto správy MZV vyčlenilo spolu 6 mil. Sk na projekty, ktoré sa týkali výskumu medzinárodných vzťahov, resp. slovenskej zahraničnej politiky. Táto suma bola rozdelená formou dotácií a dodávateľsko-odberateľských transakcií. MZV vyhlásilo výberové konanie na zabezpečenie konferenčných služieb a konzultačno-publikačných služieb. Konferenčné služby poskytla MNO Dom Európy, ktorá pripravila dve konferencie (Mnohojazyčná Európa a Nové etnické a sociálne výzvy, konzultačno-publikačné služby poskytli dve MNO – Dom Európy a Výskumné centrum SFPA.

Výročná správa MZV za rok 2010 informuje o prijatí Memoranda o porozumení medzi MZV a PMVRO.

4.5.2. Spolupráca MNO s prvkami organizačnej integrácie

V roku 2003 MZV a Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku (SFPA) prostredníctvom transformačného projektu pôvodne príspevkovej rezortnej výskumnej organizácie vytvorili neziskovú organizáciu Výskumné centrum SFPA, n.o., ktorá poskytuje verejne prospešné služby v oblasti zahraničnej politiky. Toto centrum vzniklo transformáciou Slovenského inštitútu medzinárodných štúdií (SIMŠ), príspevkovej organizácie MZV, podľa zákona č. 13/2002 Z.z. na základe rozhodnutia vlády SR č. 1113 zo dňa 26. novembra 2003. Výskumné centrum SFPA, n.o. bolo zaregistrované dňa 30. januára 2004 na Krajskom úrade v Bratislave ako nezisková organizácia poskytujúca verejne prospešné služby v oblasti tvorby, rozvoja, ochrany, obnovy, prezentácie duchovných a kultúrnych hodnôt.

SIMŠ vznikol v roku 1993, v rokoch 1995 – 1998 však došlo k stagnácii v jeho činnosti a v roku 1998 MZV rozhodlo o ukončení jeho činnosti. V tom čase však existovalo Výskumné centrum SFPA (RC SFPA – vzniklo v roku 1995) ako integrálna súčasť mimovládnej organizácie SFPA, ktoré založili bývalí pracovníci SIMŠ. Výskumné centrum SFPA vzniklo s cieľom zachovať kontinuitu s pôvodným SIMŠ. Podľa kvality a počtu zrealizovaných výskumných projektov a odborných výstupov sa zaradilo medzi významné nezávislé slovenské think-tanky, stalo sa jediným neštátnym výskumným inštitútom so špecializáciou na zahraničnú politiku.

V roku 1999 MZV rozhodlo obnoviť činnosť SIMŠ. Následne inštitút vyvinul nové programy (výročná hodnotiaci konferencia, vydávanie ročenky zahraničnej politiky SR), ktoré sa stali prínosom pre reflexiu slovenskej zahraničnej politiky. Realizácia transformačného projektu MZV umožnila Výskumnému centru SFPA nadviazať na tradíciu pôvodného SIMŠ z obdobia 1993 – 1995 a obohatiť činnosť o kvalitné programy z obdobia 1999 – 2002. Vo Výskumnom centre SFPA došlo ku koncentrácii personálnej i programovej kapacity, ktorá v tejto oblasti bola v SR vybudovaná od roku 1993 s podporou MZV, mimovládneho i súkromného sektora. Od 30. januára 2004 je Výskumné centrum SFPA, n.o. samostatnou inštitúciou poskytujúcou verejne prospešné služby v oblasti medzinárodných vzťahov a zahraničnej politiky. Vypracúva odborné analýzy kľúčových otázok medzinárodných vzťahov a zahraničnej politiky SR, vydáva odborné periodické i neperiodické publikácie, organizuje odborné podujatia, podieľa sa na medzinárodnej vedeckej spolupráci v oblasti výskumu medzinárodných vzťahov a bezpečnosti; prispieva k odbornej diskusii o medzinárodných vzťahoch a zahraničnej politike SR.

Hoci v rokoch 2006 – 2010 spolupráca medzi MZV a SFPA pokračovala, boli zo strany MZV voči SFPA zaznamenané neústretné kroky, v pozadí ktorých mohli byť tlaky politického charakteru, vychádzajúce z prostredia mimo samotného ministerstva. Išlo o organizovanie vlastnej výročnej hodnotiacej konferencie MZV o zahraničnej politike za účasti najvyšších ústavných činiteľov (predsedu vlády, predsedu NR a prezidenta). Kým v období 2002 – 2006 sa najvyšší ústavní činitelia zúčastňovali na výročnej hodnotiacej konferencii o zahraničnej politike, organizovanej SFPA, v období 2006 – 2010 k tomu nedochádzalo, pričom MZV si organizovalo vlastné konferencie. Minister M. Lajčák sa však popri účasti na podujatiach MZV zúčastnil aj na konferenciách usporiadaných SFPA.

Vo februári 2010 MZV SR a Výskumné centrum SFPA podpísali Rámcovú dohodu o poskytnutí služieb. Jej predmetom je zabezpečenie publikačnej činnosti pre potreby MZV SR, vydávanie časopisov *Zahraničná politika* a *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, *Ročenky zahraničnej politiky SR* a *Výročnej správy MZV SR (Zahraničná politika)*. V rámci dotačnej schémy MZV vypracovalo Výskumné centrum SFPA pre ministerstvo desiatky analytických štúdií k aktuálnym otázkam zahraničnej politiky SR a medzinárodných vzťahov.

4.5.3. Inštitucionalizovaná spolupráca s MNO v oblasti rozvojovej pomoci

V roku 2010 MZV a Platforma mimovládnych rozvojových organizácií (PMVRO) podpísali memorandum o porozumení, ktoré určilo základné rámce spolupráce medzi rezortom a týmto združením zastrešujúcim mimovládne organizácie angažujúce sa v rozvojovej pomoci (pozri prílohu 6).

PMVRO vznikla v septembri 2002 ako neformálne združenie, v roku 2003 bola oficiálne zaregistrovaná ako záujmové združenie právnických osôb. Má v súčasnosti 31 členských organizácií. PMVRO má svojho zástupcu v Koordinačnom výbore Oficiálnej rozvojovej pomoci (ODA), ktorý je poradným orgánom ministra zahraničných vecí SR, mala tiež svojich zástupcov v riadiacich výboroch Slovak-UNDP Trust Fondu a Bratislava-Belgrade Fondu, ktoré v rokoch 2004 – 2006 administrovali slovenskú bilaterálnu rozvojovú pomoc.

V máji 2010 bolo podpísané *Memorandum o porozumení medzi MZV SR a Platformou mimovládnych rozvojových organizácií*. Memorandum obsahuje ustanovenia o konzultáciách MZV s predstaviteľmi PMVRO pri príprave strategických dokumentov, o napomáhaní MZV pri budovaní kapacít MVRO. Obsahuje tiež záväzok MVRO transparentne narábať

s financiami z rozpočtu MZV, poskytovať odborné stanoviská ku strategickým dokumentom a spolupracovať s MZV pri informovanosti verejnosti.

Spolupráca medzi MZV a PMVRO (aj pred a po podpísaní memoranda) sa vyznačovala rozmanitými aktivitami, ktoré sa realizovali najmä v rámci projektu podpory budovania kapacít PMVRO, financovaného z prostriedkov MZV (program Slovak Aid). Išlo o stretnutia s poprednými funkcionármi ministerstva, vrátane ministra, štátnej tajomníčky a riaditeľa služobného úradu, pravidelné stretnutia s predstaviteľmi Odboru pre rozvojovú pomoc počas konferencií organizovaných ministerstvom a jeho partnermi, spoluprácu s MZV na príprave *Strednodobej stratégie oficiálnej rozvojovej pomoci na roky 2009 – 2013*, konzultácie so SAMRS, pripomienkovanie návrhov dokumentov MZV týkajúcich sa oficiálnej rozvojovej pomoci, pomoc pri príprave komunikačnej stratégie ODA pre MZV, spoluprácu s MZV a SAMRS pri príprave odborných podujatí apod.

4.5.4. Odborné konzultácie s MNO

Odborné konzultácie medzi MZV a zástupcami mimovládneho sektoru sa uskutočňovali v troch rovinách:

- v rámci mechanizmu vytvoreného na základe memoranda o porozumení medzi MZV a PMVRO v oblasti rozvojovej pomoci a spolupráci,
- v rámci pravidelných stretnutí vedenia MZV s predstaviteľmi mimovládnych organizácií, pôsobiacich v oblasti zahraničnej politiky a medzinárodných vzťahov,
- ad hoc podľa potreby (k aktuálnym témam).

V rokoch 2004 – 2010 MZV organizovalo sériu diskusných stretnutí so zástupcami MNO k vybraným otázkam zahraničnej politiky (problematika Bieloruska, slovensko-ruské vzťahy, spolupráca MZV a MNO a pod.). Zámerom stretnutí bola výmena informácií o činnosti MNO v oblastiach, súvisiacich s témami stretnutí, zhodnotenie ich skúseností, resp. využitie týchto skúseností v práci rezortu. Po voľbách 2010 sa uskutočnilo stretnutie zástupcov vedenia MZV s mimovládnymi organizáciami pôsobiacimi v oblasti zahraničnej politiky a medzinárodných vzťahov. S cieľom lepšej vzájomnej informovanosti, komunikácie a koordinácie aktivít sa zaviedla pravidelná aktualizácia informácií o pripravovaných a uskutočňovaných aktivitách (najmä podujatiach konferenčného typu) na zahranično-politické témy.

Od roku 2004 sa na MZV uskutočňujú pre pracovníkov rezortu odborné prezentácie výsledkov výskumného projektu GMF *Transatlantické trendy* s účasťou expertov z mimovládneho prostredia (GMF a IVO). Tieto prezentácie sa uskutočňujú pred oficiálnym zverejnením výsledkov prieskumu.

4.5.5. Využitie expertného potenciálu MNO pri odovzdávaní transformačných skúseností do zahraničia

Pri návštevách predstaviteľov štátnych orgánov vybraných transformujúcich sa krajín (Ukrajina, Moldavsko) MZV zaraďovalo do ich programov stretnutia zahraničných hostí so zástupcami slovenských MNO. V rámci týchto stretnutí zástupcovia MNO prezentovali vlastné skúsenosti resp. poskytovali expertný pohľad na transformačné procesy v SR (prednášky, prezentácie, diskusie).

4.5.6. Podpora projektov realizovaných MNO

Dotačná politika MZV je upravená zákonom č.545/2010 o poskytovaní dotácií v pôsobnosti MZV SR. Dotácie je možné prideliť v dvoch oblastiach:

- podpora štúdií, analýz a organizácia odborných podujatí v oblasti medzinárodných vzťahov a zahraničnej politiky Slovenskej republiky;
- spoločné projekty Slovenskej republiky a OECD.

V prvej oblasti je možné poskytnúť dotáciu občianskemu združeniu, nadácii, záujmovému združeniu právnických osôb, ktoré je právnickou osobou, neziskovej organizácii poskytujúcej všeobecne prospešné služby, právnickej osobe zriadenej zákonom, fyzickej osobe. V druhej oblasti je možné poskytnúť dotáciu právnickej osobe (okrem štátnych rozpočtových organizácií a štátnych príspevkových organizácií).

Žiadosti o dotácie sú podávané na základe zverejnenej výzvy MZV. Projekty schvaľuje komisia MZV. Informácie o schválených i neschválených dotáciách s príslušnými výzvami sú zverejnené na webovej stránke ministerstva (sú prístupné údaje od roku 2007).

V Tabuľke 1 je uvedený podiel MNO na pridelených dotáciách (v dokumentoch MZV zverejnených na webovej stránke ministerstva sú uvedené len projekty z prvej oblasti).

Tabuľka 1

Dotácie MZV SR v rokoch 2007 – 2011

Rok	Celkový počet pridelených dotácií	Dotácie pridelené MNO
2007	31	25
2008	19	14
2009	22	13
2010	24	21
2011 (1.kolo)	9	7

Zdroj: MZV SR

4.5.7. Závěry a odporúčania

Spolupráca MZV s MNO, pôsobiacimi v oblasti zahraničnej politiky a medzinárodných vzťahov, má rozmanité podoby a môže slúžiť ako určitý vzor pre ostatné rezorty, i keď k akumulácii pozitívnych skúseností prispieval najmä špecifický charakter činnosti v oblasti zahraničnej politiky. V tejto oblasti bola miera konsenzuality pri definovaní hlavných cieľov a priorít medzi politickými aktérmi podstatne vyššia než v iných rezortoch. Zmeny v konfigurácii politických síl a v personálnom obsadení vedúcich pozícií na MZV sa odrážali na prístupoch ministerstva k spolupráci s MNO menej výrazne než v iných rezortoch.

Kladnou stránkou interakcie MZV a MNO bola široká medializácia samotného faktu prebiehajúcej spolupráce, jej obsahu, zámerov, konkrétnych aktivít a výsledkov. Pri informovaní verejnosti o pôsobení zástupcov MNO v oblasti zahraničnej politiky dochádzalo

k určitému synergickému efektu vďaka využitiu kapacít v oblasti mediálnych aktivít tak ministerstva, ako aj MNO.

Vytvorený mechanizmus spolupráce MZV a MNO by mal byť v nasledujúcich rokoch zachovaný v celej jeho rozmanitosti, s prípadným rozvinutím do trvalejších inštitucionalizovaných podôb (poradné orgány, stále fóra a pod.).

Dôležitou úlohou zostáva dodržiavanie záväzkov Slovenskej republiky v oblasti oficiálnej rozvojovej pomoci. V tejto súvislosti pokladáme za potrebné zdôrazniť, že zmrazenie alebo dokonca zníženie celkového objemu prostriedkov na oficiálnu rozvojovú pomoc by sa mohlo negatívne odraziť na spolupráci medzi MZV a MNO, pretože by pravdepodobne viedlo k zúženiu priestoru na využitie potenciálu mimovládneho sektora a v konečnom dôsledku by sťažilo dosahovanie cieľov, ktoré si Slovenská republika v oblasti rozvojovej pomoci vytýčila.

4.6. Správa o stave v oblasti regionálneho rozvoja ⁷²

4.6.1. Je možné zistiť, aké činnosti jednotlivé rezorty delegujú na MNO alebo aktívne podporujú ich realizáciu prostredníctvom MNO vo verejných politikách? V akých typoch dokumentov/politik je zakotvený vzťah k MNO a akým spôsobom?

Špecifikom regionálnej rozvojovej politiky je, že k strategickému tvorbe jej obsahu síce dochádza na národnej úrovni, avšak konkrétne opatrenia sa už prijímajú a implementujú na úrovni regiónu, mesta či obce. Aj z tohto dôvodu na celoštátnej úrovni k explicitnému delegovaniu činností na MNO nedochádza. Za východiskový bod pre spoluprácu štátu a mimovládneho sektora však možno považovať **zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja a o zmene a doplnení niektorých zákonov** (Zákon o PRR), ktorý ustanovuje ciele a podmienky podpory, koordinácie a realizácie regionálneho rozvoja a zároveň upravuje pôsobnosť jednotlivých jeho aktérov. Kľúčovým slovným spojením, ktorým je popretkávaný celý zákon, je tzv. **princíp partnerstva**. Na základe tohto princípu majú pri príprave, uskutočňovaní, financovaní, monitorovaní a hodnotení realizácie priorít a cieľov podpory regionálneho rozvoja spolupracovať všetci sociálno-ekonomickí partneri⁷³, ku ktorým možno okrem iného zaradiť aj neziskové organizácie. Zákon rozlišuje **tri základné dokumenty podpory regionálneho rozvoja**, ktoré sa prijímajú na troch odlišných úrovniach: národnej (*Národná stratégia regionálneho rozvoja Slovenskej republiky*), regionálnej (*Program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja vyššieho územného celku*) a mestskej/obecnej (*Program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja obce*). V súlade s princípom partnerstva by sa na príprave a implementácii týchto dokumentov mal podieľať aj mimovládny sektor. Keďže rozvojový program pre celé územie Slovenskej republiky je dlhodobým strategickým dokumentom, jeho analýze sa budeme venovať v druhej časti tejto kapitoly. Spolupráci verejného sektora a MNO na regionálnej úrovni sa bude venovať tretia časť.

Pokiaľ ide o **aktérov** regionálneho rozvoja, citovaný zákon počíta okrem orgánov štátnej správy a samosprávy (vyššie územné celky a obce) aj s tzv. ďalšími subjektmi územnej spolupráce, ktorými sú združenia právnických osôb neziskového charakteru – euroregionálne združenia, mikroregionálne združenia a integrovaná sieť regionálnych rozvojových agentúr. Všetky tieto združenia vo väčšej alebo menšej miere spolupracujú aj s neziskovým sektorom.

Euroregionálne združenia (ERZ) sa zameriavajú na cezhraničnú spoluprácu, pričom každý euroregión si svoje rozvojové priority určuje podľa vlastných regionálnych a geografických špecifik (§ 13 Zákona o PRR). Na realizáciu euroregionálnych aktivít poskytuje Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky (MDVRR SR) združeniam na základe žiadosti o finančný príspevok finančnú podporu v maximálnej výške 20-tisíc eur.⁷⁴ Dozvedieť sa, akú podobu má spolupráca týchto združení s neziskovým sektorom, sťažujú dve okolnosti. Po prvé, len osem z dvanástich existujúcich euroregiónov má vlastnú webovú stránku. Po druhé, iba minimum združení zverejňuje na webe správy o svojej činnosti. Z dostupných informácií je zrejmé iba to, že členom Regionálneho združenia Váh – Dunaj – Ipel' je aj občianske združenie Spoločnosť na podporu samosprávnej demokracie, že Región

⁷² Autorkou tejto časti je Michaela Farenzenová.

⁷³ Sociálno-ekonomickí partneri sú ústredné orgány štátnej správy, miestne orgány štátnej správy, vyššie územné celky, obce, mikroregionálne združenia a iné fyzické a právnické osoby pôsobiace v oblasti regionálneho rozvoja na celoštátnej, regionálnej a miestnej úrovni (§ 2, písm. e) Zákona o PRR).

⁷⁴ Dostupné na: <http://www.telecom.gov.sk/index/index.php?ids=92890>

Neogradiensis označuje tretí sektor za svojho partnera (konkrétne organizácie neuvádza) a napokon, že Región Biele Karpaty spolupracuje s občianskym združením Matúšovo kráľovstvo.⁷⁵

Mikroregionálne združenia (MRZ) predstavujú menšie jednotky zahŕňajúce niekoľko obcí, ktoré sú spojené spoločným vývojom a sociálno-ekonomickými väzbami. Podľa Zákona o PRR sa zakladajú na účely dosiahnutia spoločných riešení pri zvyšovaní úrovne hospodárskeho, sociálneho a územného rozvoja regiónu. Ako však upozorňuje D. Klimovský, neboli legislatívne inštitucionalizované a zatiaľ im chýba legálna definícia.⁷⁶

Regionálne rozvojové agentúry (RRA) sa združujú v **Integrovannej sieti regionálnych rozvojových agentúr (IS RRA)** a ich poslaním je aktivizovať hospodársky a sociálny rozvoj regiónu. Podľa údajov z webovej stránky IS RRA sú agentúry inštitucionálnym spojením verejného, súkromného a tretieho sektora.⁷⁷ Keďže jednotlivým agentúram je v súlade so Zákonom o PRR a na základe zmluvy o poskytnutí finančného príspevku uzatvorenej medzi ministerstvom a regionálnou rozvojovou agentúrou každoročne poskytovaný finančný príspevok z rozpočtovej kapitoly ministerstva, možno ich označiť za tzv. kvázi-mimovládne organizácie (quasi non-governmental organisations QUANGO).⁷⁸ Úlohy agentúr v regiónoch vyplývajú z ich štatútov a z plánov činnosti na jednotlivé roky. Gro ich činnosti spočíva v poskytovaní informácií a poradenstva o možnosti získať finančnú podporu z fondov EÚ a národných zdrojov pre mestá, obce, mikroregióny a ďalšie subjekty regionálneho rozvoja. Venujú sa taktiež spracovaniu projektov pre všetky operačné programy Národného strategického referenčného rámca a iné grantové schémy, ich implementácii a monitorovaniu.

Tretí sektor má možnosť byť partnerom či spoluzakladateľom RRA. Podobne ako v prípade ERZ sú však naše vedomosti o MNO limitované nedostupnosťou informácií. Ak by sme chceli zhodnotiť RRA pôsobiace na regionálnej úrovni, môžeme skonštatovať, že partnerom Trnavskej RRA je Nadácia na podporu občianskych aktivít a Nitrianska RRA uvádza kooperáciu s tretím sektorom najmä pri cezhraničnej spolupráci. Podľa výročnej správy MDVRR SR⁷⁹ je tretí sektor aj klientom RRA. Jednotlivé RRA vypracovali za rok 2010 spolu 869 projektov a projektových zámerov, z ktorých bolo 193 vypracovaných pre MNO. Projekty boli zamerané najmä na podporu cezhraničných aktivít, podporu vzdelávania a zlepšenie kvality poskytovaných služieb (s. 46). Keďže MDVRR SR nemá na účely regionálneho rozvoja zriadený samostatný dotačný program, IS RRA taktiež zhromažďuje informácie o všetkých grantových výzvach súvisiacich s regionálnym rozvojom, a to naprieč verejným i súkromným sektorom. Grantové výzvy sú rozdelené na štrukturálne fondy a na tzv. malé granty. V rámci malých grantov odkazuje prehľad na rôzne súkromné nadácie, zahraničných donorov a v neposlednom rade i na ministerstvá. MNO sú označené za oprávnených žiadateľov v rámci dotačných programov Ministerstva kultúry, Ministerstva školstva, Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny a Úradu vlády.⁸⁰

⁷⁵ Dostupné na: <http://www.telecom.gov.sk/index/index.php?ids=93592>

⁷⁶ Klimovský, D.: *Aktéri tvorby regionálnej rozvojovej politiky na lokálnej a regionálnej úrovni*. In: Hudec, O. a kol.: *Podoby miestneho a regionálneho rozvoja*. Košice, Technická Univerzita 2009, s. 85-103.

⁷⁷ Dostupné na: <http://www.isrra.sk/prihovor-predsedu-rady-zastupcov-is-rra/>

⁷⁸ Klimovský, D.: *Aktéri tvorby regionálnej rozvojovej politiky na lokálnej a regionálnej úrovni*. In: Hudec, O. a kol.: *Podoby miestneho a regionálneho rozvoja*. Košice, Technická Univerzita 2009, s. 85-103

⁷⁹ Dostupné na: <http://www.telecom.gov.sk/index/index.php?ids=98818>

⁸⁰ Dostupné na: <http://www.isrra.sk/vyzvy/grantove-vyzvy-k-19-10-2011/>

4.6.2. Počítajú jednotlivé rezorty s využívaním MNO v nových programoch (konceptiách, stratégiách) alebo pri inovatívnych prístupoch?

Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2010 – 2014 spomína regionálny rozvoj v časti Regionálny rozvoj a v časti Pôdohospodárstvo a rozvoj vidieka. Konkrétne opatrenia sú stanovené najmä v súvislosti s európskou regionálnou politikou, a teda s prerozdeľovaním zdrojov z rôznych operačných programov.⁸¹ V tomto kontexte sa vláda zaväzuje, že decentralizuje rozhodovanie o prerozdeľovaní týchto prostriedkov na vyššie územné celky (s. 17). Konkrétne sa tretí sektor spomína pri príprave *Plánu rozvoja vidieka na obdobie 2014 – 2020*, kde sa MNO spolu s poľnohospodárskou samosprávou, miestnou a územnou samosprávou majú podieľať na jeho tvorbe (s. 20). V oblasti cestovného ruchu vláda deklaruje, že sa bude zapájať do iniciatív Európskej únie a taktiež, že bude podporovať rozvoj miestnych a regionálnych združení v oblasti turizmu s cieľom zlepšiť jeho konkurencieschopnosť (s. 19).

V úvode *Národnej stratégie regionálneho rozvoja (2011)*, ktorá je východiskovým dokumentom komplexne určujúcim strategický prístup štátu k podpore regionálneho rozvoja s výhľadom na dvadsať rokov, sa uvádza, že na vypracovaní stratégie sa podieľali sociálno-ekonomickí partneri, ktorí dokument počas jeho tvorby opakovane pripomienkovali a stretávali sa v rámci expertnej skupiny pre regionálnu politiku.⁸² Kto konkrétne bol členom expertnej pracovnej skupiny, nemožno z dokumentu ani zo stránky ministerstva zistiť.

V samotnej *Národnej stratégii* sa mimovládny sektor spomína v dvoch súvislostiach. Po prvé, štát vyzdvihuje dôležitosť MNO pri rozvoji alternatívneho poskytovania sociálnych služieb, ktoré umožňujú klientom zostať v prirodzenom prostredí, vo svojej komunite a čo najbližšie k rodine (časť *Prioritné oblasti rozvoja, Ľudské zdroje, Sociálna infraštruktúra*, s. 15). Po druhé, v súvislosti s využitím kultúrneho dedičstva a prírodného potenciálu na podnikanie v oblasti turizmu sa zdôrazňuje, že „priaznivý obrat by priniesla aj lepšia koordinácia a manažment centrálnych a regionálnych aktérov a ich aktivít, efektívna a koordinovaná spolupráca štátnych a samosprávnych orgánov a inštitúcií, súkromného sektora, ako aj občianskych združení a neziskových organizácií a dlhodobá kampaň poukazujúca na prospešnosť filantropických aktivít vo vzťahu ku kultúrnemu dedičstvu“ (časť *Prioritné oblasti rozvoja, Podnikateľské prostredie, Ekonomická výkonnosť a konkurencieschopnosť*, s. 28). V ďalších častiach stratégie, napr. pri inštitucionálnom a organizačnom zabezpečení realizácie stratégie alebo pri monitorovaní či hodnotení jej plnenia, sa o participácii mimovládneho sektora vôbec neuvažuje.

4.6.3. Aké činnosti jednotlivé rezorty v minulosti delegovali na MNO alebo pri akých politikách v minulosti spolupracovali? Aké boli výsledky takejto spolupráce, aké problémy sa pri tom vyskytli, resp. ak spolupráca zanikla, prečo?

Na to, aby sme mohli identifikovať, aké činnosti boli na MNO delegované, resp. pri akých politikách verejný sektor s MNO v oblasti regionálneho rozvoja spolupracoval, je najužitočnejšie pozrieť sa jednak na regionálnu úroveň, a teda na už vyššie spomenuté **rozvojové programy jednotlivých regiónov**, jednak na **aktivity najklúčovejších MNO venujúcich sa tejto problematike**. Aké boli výsledky tejto spolupráce, načrtne druhá časť tejto podkapitoly, ktorá prinesie pohľady a postrehy zástupcov verejného i neziskového sektora.

⁸¹ Dostupné na: <http://www.telecom.gov.sk/index/index.php?ids=4251>

⁸² Dostupné na: <http://www.build.gov.sk/mvrrsr/source/news/files/003994a.pdf>

Rozvojový program regiónu je strednodobý rozvojový dokument, ktorého vypracovanie podľa zákona zabezpečuje vyšší územný celok (VÚC) pri uplatnení partnerstva. Z jednotlivých rozvojových programov regiónov je na jednej strane zrejmé, že kraje počítajú s MNO pri vykonávaní určitých činností najmä v oblasti vzdelávania, rodinnej politiky, sociálnych služieb, kultúry, environmentálnej politiky a rómskej problematiky – čo korešponduje so široko koncipovanou definíciou regionálneho rozvoja.⁸³ Na strane druhej sú však MNO často iba formálne označované za nositeľov veľkého množstva opatrení bez toho, aby boli ich úlohy konkrétne vymedzené a aktéri konkrétne pomenovaní.

Pokiaľ ide o tzv. ostatných aktérov rozvojovej politiky, podľa Klimovského k nim okrem združení právnických osôb neziskového charakteru patria aj subjekty vznikajúce priamo v občianskom sektore, a to združenia osôb alebo združenia majetku. V prvom prípade ide **najmä o organizácie think-tankového typu**, v druhom prípade o **komunitné nadácie**.⁸⁴

Medzi organizácie, ktoré majú ambíciu ovplyvňovať podobu regionálnej politiky na národnej úrovni, a pre ktoré je regionálny rozvoj hlavnou agendou, patrí **Vidiecky parlament na Slovensku – VIPA SK (VIPA SK) a Karpatský rozvojový inštitút (KRI)**.

VIPA SK je v oblasti regionálneho rozvoja najetablovanejšou a najaktívnejšou MNO s najdlhšou tradíciou. Cieľom organizácie, ktorá sídli v Banskej Bystrici a ktorej členovia sú z celého Slovenska, je podporiť integrovaný rozvoja vidieka odbornými advokačnými aktivitami (posudzovanie právnych predpisov a strategických dokumentov štátu; účasť na práci hodnotiacich a monitorovacích orgánov v záujme dodržiavania zákonov, transparentnosti pri rozhodovaní, rovnakého zaobchádzania a rešpektovania záujmov vidieka; protesty proti rozhodnutiam, ktoré nezodpovedajú záujmom vidieka a obhajoba dotknutých subjektov) a informačno-komunikačnými aktivitami (zvolávanie zasadnutia Fóra Vidieckeho parlamentu; získavanie, spracovávanie a šírenie informácií o vidieku a pre vidiek, výmena a šírenie skúseností a poznatkov z rozvoja vidieka; rozvoj vzdelávania na vidieku). Ako sa vyjadril jeden z expertov, VIPA SK svojou činnosťou dokázala, že je premyslenou štruktúrou a čitateľnou platformou, ktorá je zastúpená regionálne i tematicky a vie dávať relevantné stanoviská.

Poslaním košického **Karpatského rozvojového inštitútu**, založeného roku 2004, je presadzovanie komplexného environmentálneho, sociálneho a ekonomického regionálneho a komunálneho rozvoja najmä prostredníctvom advokácie systémových zmien v prospech udržateľného rozvoja území. Inštitút je výskumným a poradenským centrom, ktoré poskytuje aj služby v oblasti regionálneho plánovania, hodnotenia a vzdelávania. Svoju najnovšiu publikáciu *Dobré spravovanie rozvoja regiónov – Výzva pre Slovensko (2010)* vydal v reakcii na chýbajúcu spoločenskú objednávku (zo strany verejnej správy) venovať sa téme dobrého spravovania na úrovni regiónov, ktorá je nová nielen na Slovensku, ale aj v mnohých ďalších krajinách Európy (s. 13). Pod spravovaním regionálneho rozvoja majú autori na mysli proces prípravy a implementácie regionálneho rozvojového plánu, pričom za dobré spravovanie považujú také, kde rozvojové ciele regiónu sú optimálne stanovené a štruktúra (systémy, procesy, ľudia), ktorá má zabezpečiť ich dosiahnutie, je efektívne a účinne nastavená (s. 12). V závere štúdie sa navrhovanými odporúčaniami snažia ponúknuť odpoveď na otázku, čo by

⁸³ Regionálny rozvoj predstavuje súbor sociálnych, hospodárskych, kultúrnych a environmentálnych procesov a vzťahov, ktoré prebiehajú v regióne a ktoré prispievajú k zvyšovaniu jeho konkurencieschopnosti, trvalému hospodárskemu rozvoju, sociálnemu rozvoju a územnému rozvoju a k vyrovnávaniu hospodárskych rozdielov a sociálnych rozdielov medzi regiónmi (§ 2 zákona o PRR).

⁸⁴ Klimovský, D.: *Aktéri tvorby regionálnej rozvojovej politiky na lokálnej a regionálnej úrovni...*

sa malo zmeniť, aby sa regionálna samospráva stala skutočne kľúčovým aktérom spravovania rozvoja regiónu (s. 117).⁸⁵

Ďalšiu skupinu organizácií predstavujú think-tanky, ktoré sa téme regionálneho rozvoja venujú čiastkovo. Okrem občianskeho združenia **Priatelía Zeme – Centrum pre podporu miestneho aktivizmu** (Priatelía Zeme – CEPA) sem patria najmä ekonomické think-tanky ako **Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy** (INEKO), **Centrum pre hospodársky rozvoj** (CPHR), **M.E.S.A. 10** a **Konzervatívny inštitút** (KI).

Občianske združenie Priatelía Zeme – CEPA pomáha vidieckym samosprávam pripravovať a realizovať projekty, ktoré podporujú trvalo udržateľný rozvoj. V minulosti organizácia vydala publikáciu *Plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja obcí (2004)*, v ktorej vysvetľuje význam a štruktúru tohto typu dokumentu a na základe skúseností zo Slovenska a Čiech načrtáva možné postupy pri jeho príprave. Zdôrazňuje dôležitosť tohto dokumentu, pretože získanie finančnej podpory z verejných zdrojov (európskych, štátnych, alebo regionálnych) býva často podmienené zladením žiadostí o podporu s rozvojovou stratégiou príslušnej obce. O rok neskôr organizácia zverejnila publikáciu prezentujúcu rozvojové programy pre obce v Mikroregióne Nad Holeškou, ktorú spracovali Priatelía Zeme – CEPA v spolupráci s miestnymi pracovnými skupinami na požiadanie starostov obcí.⁸⁶

Dobrým príkladom spolupráce a partnerstva viacerých sektorov je projekt INEKO *Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení v regiónoch SR* (HESO-Regióny). V rámci tohto projektu sa štvrtročne vyjadrovali ekonomickí analytici, podnikatelia, primátori a starostovia, zástupcovia akademickej obce, stavovských a mimovládnych organizácií k navrhovaným a realizovaným opatreniam samosprávnych inštitúcií na úrovni obcí, miest i krajov. Projekt HESO tak prinášal názor odbornej verejnosti na dôležité opatrenia ekonomicko-sociálneho charakteru ovplyvňujúce kvalitu života občanov v jednotlivých regiónoch Slovenska.⁸⁷ Na projekt, ktorý INEKO ukončilo na konci roku 2008, nadviazalo CPHR, ktorého partnerom v projekte sa stalo aj Združenie miest a obcí SR (ďalej len ZMOS).⁸⁸

Taktiež M.E.S.A. 10 spolupracovala so štátom, ako aj so samosprávou. V prvom prípade išlo o projekt *EQUAL*, ktorý sa uskutočňoval v kooperácii s Agentúrou podporovaného zamestnávania, s Ústredím práce, sociálnych vecí a rodiny a s Asociáciou organizácií zdravotne postihnutých občanov. Cieľom projektu bolo znižovanie miery nezamestnanosti v regiónoch Slovenska prostredníctvom prípravy a implementovania štandardov kvality služieb podporovaného zamestnávania. Kvalita služieb podporovaného zamestnávania je predpokladom pre efektívne umiestňovanie občanov dlhodobo nezamestnaných, ako aj občanov so zdravotným postihnutím na otvorenom trhu práce a pre následné udržanie si zamestnania. Aktivity M.E.S.A. 10 boli zamerané na výskumnú časť, ktorá vyústila do publikácie *Výsledky vstupného prieskumu projektu – Kvalita v podporovanom zamestnávaní*. Na úrovni samosprávy išlo o projekt *Benchmarking miest*, ktorý bol výsledkom spolupráce M.E.S.A. 10, Únie miest Slovenska, miest participujúcich na pilotnom projekte, spoločnosti MIM s.r.o. a Open Society Foundation.⁸⁹ Cieľom projektu bolo na vybranej vzorke miest

⁸⁵ Bauer, R. a kol.: *Dobré spravovanie rozvoja regiónov – výzva pre Slovensko*. Košice, Karpatský rozvojový inštitút 2010. Dostupné na: http://www.kri.sk/web_object/55.pdf

⁸⁶ Dostupné na: <http://www.priateliazeme.sk/cepa/sk/publikacie>

⁸⁷ Dostupné na: <http://www.ineko.sk/heso>

⁸⁸ Dostupné na: http://www.cphr.sk/projekty_hso.htm

⁸⁹ Dostupné na: http://www.mesa10.sk/index.php?action=module&id=mod_content&content_id=33

vypracovať sústavu ukazovateľov mapujúcich efektívnosť, hospodárnosť a účelnosť fungovania mestských úradov.⁹⁰ Projekt mal umožniť objektívne porovnávanie vybraných ukazovateľov zúčastnených miest a identifikáciu oblastí, v ktorých sa potrebujú zlepšiť tak, aby dosiahli úroveň efektívnosti a parametrov poskytovaných služieb iných, porovnateľných mestských úradov.⁹¹

V neposlednom rade sa reforme verejnej správy (župný variant, komunálna reforma, fiškálna decentralizácia) venoval aj Konzervatívny inštitút, najmä v rokoch 2004 až 2006 najmä prostredníctvom zverejňovania komentárov, článkov a publikácií.

Pokiaľ ide združenia majetku, a teda v prípade regionálneho rozvoja najmä o **komunitné nadácie**, ich zriaďovateľom bývajú neziskové organizácie (niekedy samostatne, inokedy v spolupráci s mestom) alebo fyzické osoby – filantropi. Podľa D. Klimovského ich veľkou výhodou je, že pomáhajú pri zabezpečovaní finančných alebo materiálnych zdrojov, ktoré môžu byť využité v rámci implementácie niektorej z verejných politík.⁹² Treba dodať, že sú často komplementárne k samospráve – nenahrádzajú, ani neplnia jej zadania, ale dopĺňajú ju tým, že mobilizujú súkromnú energiu a zdroje na verejný prospech. Komunitné nadácie dobre poznajú potreby svojich komunit, vďaka partnerstvám s miestnymi darcami finančne podporujú napĺňanie rôznorodých potrieb ľudí a neziskových organizácií a šíria myšlienky miestneho darcovstva, dobrovoľníctva a svojpomoci.⁹³ Existujúce nadácie sú v súčasnosti združené v dvoch platformách – v Asociácii komunitných nadácií Slovenska a vo Fóre donorov. Zástupca jednej z nadácií sa vyjadril, že intenzita spolupráce medzi samosprávou a nadáciami do značnej miery závisí od toho, či nadácia dokáže doterajšími výsledkami presvedčiť primátora a poslancov, že je pre mesto či obec užitočná. Miestni politici vnímajú MNO cez stranícku optiku. Ak teda chcú MNO predísť strate dôvery, je dôležité, aby k spolupráci pristupovali nadstranícky.

Kým prejdeme k hodnoteniu spolupráce štátu a MNO v oblasti regionálneho rozvoja, treba pripomenúť, že po zániku Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky (MVRR SR) bola agenda regionálneho rozvoja rozdelená medzi Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky (MDVRR SR) a medzi Ministerstvo pôdohospodárstva Slovenskej republiky (MP SR). Keďže v súčasnej organizačnej štruktúre MDVRR SR neexistuje špeciálna sekcia venujúca sa regionálnemu rozvoju a MP SR má na starosti iba európsku regionálnu politiku, nebolo možné na celoštátnej úrovni identifikovať štruktúry, resp. osoby, ktoré by sa mohli k spolupráci štátu a MNO v oblasti regionálneho rozvoja vyjadriť komplexne. Aj z tohto dôvodu bol oslovený bývalý vysoký štátny úradník kedysi pôsobiaci už na neexistujúcom MDRR SR a zástupcovia Agentúry na podporu regionálneho rozvoja, ktorá funguje v rámci MP SR.

Bývalý vysoký štátny úradník zastáva názor, že tretí sektor venujúci sa problematike regionálneho rozvoja to má ťažké, pretože štát ho podporuje a využíva len minimálne, pričom o partnerstve tu nemožno vôbec hovoriť. Spoluprácu s MNO za vlády Roberta Fica označil za takmer nulovú. Na druhej strane, ak aj niekedy bola snaha o otvorenie verejnej diskusie, stávalo sa, že z desiatich pozvaných predstaviteľov mimovládneho sektora prišiel iba jeden.

⁹⁰ Benchmarking, ako spôsob zlepšovania učením sa od druhých s využitím štruktúrovaného porovnávanie ukazovateľov je jednou z osvedčených metód na sledovanie efektívnosti a riadenie samospráv.

⁹¹ Dostupné na: http://www.mesa10.sk/subory/archiv/1183240800_Vysledky%20prieskumu%202007%20Kvalita%20v%20podporovanom%20zamestnavani.pdf

⁹² Klimovský, D.: *Aktéri tvorby regionálnej rozvojovej politiky na lokálnej a regionálnej úrovni...*

⁹³ Dostupné na: <http://asociaciakns.sk/>

To bolo podľa jeho názoru spôsobené nedôverou voči vláde a taktiež pretrvávajúcimi existenčnými problémami MNO, ktoré sa prirodzene museli väčšmi sústreďovať na aktivity prinášajúce finančné prostriedky na prežitie.

Za **Agentúru na podporu regionálneho rozvoja (APRR)**, ktorá je riadiacim orgánom pre viacero operačných programov (*Regionálny operačný program (ROP)*, *Operačný program Bratislavský kraj (OPBK)*) sa jej vedúci predstavitelia vyjadrili, že vzhľadom na charakter oboch operačných programov – zameranie na rozvoj občianskej infraštruktúry (majoritne v správe verejného sektora) v prípade ROP a na podporu konkurenčnej schopnosti regiónu rozvojom vedomostnej ekonomiky a budovaním regiónu atraktívneho pre život v prípade OPBK – nedelegovali a ani v budúcnosti neuvažujú o delegovaní časti právomocí na niektorú z MNO. Na druhej strane však akcentovali spoluprácu s mimovládny sektorom pri programovaní, monitorovaní a hodnotení operačných programov. Uviedli, že na procese prípravy ROP participovala VIPA SK, ktorej pripomienky sa týkali predovšetkým podpory vidieckych a zaostalých oblastí, územnej koncentrácie ROP a definovania mechanizmov zabraňujúcich uprednostňovaniu záujmov regionálnych samospráv na úkor miestnych samospráv. V prípade OPBK bola do procesu prípravy zapojená Spoločnosť pre trvalo udržateľný život v SR. Čo sa týka monitorovacích výborov, členmi sú organizácie reprezentujúce problematiku marginalizovaných rómskych komunít a rozvoja vidieka (VIPA SK). Zástupcovia agentúry uviedli, že príležitostne spolupracovali s MNO aj pri príprave programovej dokumentácie, a to s platformou SocioFórum pri príprave výzvy v rámci *Opatrenia 2.1 Infraštruktúra sociálnych služieb, sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately*, a s Centrom pre udržateľný rozvoj pri príprave výzvy v rámci *Opatrenia 4.1 Regenerácia sídiel – podpora infraštruktúry bývania pre marginalizované skupiny*.

K interakcii MNO a APRR dochádza aj na seminároch Slovenskej spoločnosti pre evaluáciu a iných MNO pôsobiacich v tejto oblasti, kde je široký priestor na výmenu skúseností a príkladov dobrej praxe v súvislosti s hodnotením dopadov implementácie štrukturálnych fondov. Celkovo zástupcovia APRR skonštatovali, že iniciatívy tretieho sektora zamerané na posilnenie odborného dialógu a širšej verejnej diskusie o využívaní fondov EÚ sú veľmi pozitívne. Na druhej strane upozornili aj na **nekorektnosť niektorých MNO**, ktoré si niekedy vyžadujú určitý typ informácie (čo často predstavuje pre APRR nemalú administratívnu záťaž), neskôr však pracujú s danou témou bez jej zohľadnenia.

Pokiaľ ide o **IS RRA**, jej zástupcovia spoluprácu s MNO vítajú a potrebujú. Problémom však je, že nadviazanie spolupráce nezávisí od schopností MNO, ale od nastavenia jednotlivých výziev, v ktorých MNO ako oprávnení žiadatelia často vôbec nefigurujú. Podľa ich názoru tretí sektor disponuje kvalitnými personálnymi kapacitami, ktoré sú využívané na individuálnej expertnej úrovni, ale inštitucionálna báza chýba, čo je na škodu vecí. Bývalý vysoký štátny úradník na margo RRA zdôraznil, že agentúry majú mnoho skúseností s prácou zdola a v mnohých veciach by vedeli štátu pomôcť a poradiť, ale v dôsledku zlej komunikácie k takémuto typu spolupráce nedochádza. Štát poznatky agentúr nevyužíva, pretože komisie na ministerstve pozostávajú najmä z úradníkov štátu a VÚC, čo má za následok, že sa politiky zle nastavujú. Experti z MNO upozornili, že mnohé spomedzi mikroregionálnych združení nefungujú v dôsledku absencie grantových schém.

Zástupcovia MNO vyjadrili všeobecnú frustráciu, že návrhy z ich radov štát buď kritizuje alebo ich označuje za neakceptovateľné a takmer neexistuje vôľa stavať sa k nim konštruktívne. Predstavitel' neziskového sektora v súvislosti s nedávnym prijatím celonárodnej stratégie regionálneho rozvoja poznamenal, že pri jej príprave sa síce formálne deklaroval princíp partnerstva, ale žiadne nápady od MNO sa do konečnej podoby koncepcie nedostali.

Ďalším príkladom je aj zloženie odbornej pracovnej komisie pre oblasť komunálnej reformy, kam si súčasný Splnomocnenec vlády SR pre územnú samosprávu, integrovaný manažment povodí a krajiny prizval najmä ľudí zo Združenia miest a obcí Slovenska, ktoré reforme otvorene vzdoruje. Podľa experta, ktorý sa regionálnym rozvojom dlhodobo zaoberá, chýbajú v komisii skutoční odborníci venujúci sa dlhodobo tejto téme, a to nielen z MNO, ale najmä z akademického prostredia. Za značne problematické považujú predstavitelia tretieho sektora aj zriaďovanie pracovných skupín, ktoré sa na MDVRR SR vytvárajú iba minimálne. MP SR ich síce zakladá, avšak podobne ako pri tvorbe národnej stratégie sa návrhy zo strany MNO nerešpektujú. Príčinou takéhoto konania štátnych úradníkov je podľa zástupcov MNO veľmi formálne chápanie princípu partnerstva a nepochopenie, ako by skutočná participácia mala vyzeráť. Tu však oponuje zástupca akademickej obce, ktorý upozorňuje, že rezervy sú aj na strane MNO, ktoré neprichádzajú s ucelenými alternatívami (výnimkou bol protinávrh KI o VÚC).

Príležitosťou na vyjadrenie sa (napr. pri novelizácii Zákona o PRR) tak zostáva iba pripomienkovacie konanie. Tu spôsobuje komplikácie prílišná krátkosť lehoty, čo má za následok, že sa navrhované zmeny nestihnú medzi zástupcami tretieho sektora odkomunikovať, nieto ešte prediskutovať. Ako však konštatuje expertka z tretieho sektora, vláda má ťažkú pozíciu vzhľadom na veľký počet MNO. Niekedy sa stáva, že dvaja alebo traja ľudia začnú nejakú agendu ad hoc presadzovať bez toho, aby mali za sebou nejaké výsledky či skúsenosti, čo potom vrhá zlé svetlo aj na ostatných.

Okrem participácie na kreovaní regionálnej politiky predstavitelia tretieho sektora upozorňujú na ďalšie dva zásadné problémy: na chýbajúcu finančnú podporu a na slabú propagáciu MNO v regionálnych médiách. Nedostatok financií má za následok, že predstavitelia neziskového sektora pochádzajúci z iného ako z bratislavského kraja sa z finančných a časových dôvodov nezúčastňujú na zaujímavých a potrebných konferenciách. Absencia dlhodobej podpory taktiež spôsobuje, že neziskovkám sa nedarí udržať si vyškolených ľudí, do ktorých investujú čas i peniaze. Čo sa týka informovania verejnosti o aktivitách MNO prostredníctvom médií, experti uviedli, že informovanosť je slabá najmä z dôvodu nezaujmu regionálnych médií. Tie na pozvania buď vôbec nereagujú alebo požadujú, aby im za informovanie bolo zaplatené, na čo MNO nemajú peniaze.

Pokiaľ ide o regionálnu úroveň, na ktorej niektoré MNO ponúkajú aj servisné služby (súvisiace s prípravou dokumentov, monitorovaním, evaluáciou alebo vzdelávaním) s cieľom využiť ich ako podporný mechanizmus na získanie zdrojov pre ich koncepčné činnosti, samosprávy o ne prejavujú len malý záujem. Podľa zástupcu jednej z týchto organizácií dôvody na takéto správanie sa samospráv sú dva. Po prvé, mnohé samosprávy si neuvedomujú, že potrebujú kvalitné rozvojové materiály a vedomosti či zručnosti (nie „napodobeniny“, produkované lacnými a nekvalitnými pracovníkmi). Po druhé, aj keď sa nájdu osvietenejšie samosprávy, nemajú zdroje na mäkké typy aktivít, ktoré im neprinášajú okamžitý efekt. To korešponduje aj s tvrdeniami z akademickej obce, keď D. Klimovský (2009) hovorí, že v postkomunistických krajinách sa politicko-administratívne authority pôsobiace na regionálnej alebo lokálnej úrovni zriedkavo obracajú na think-tanky s požiadavkami o rôzne analýzy. Naopak, v západoeurópskych krajinách nejde až o taký zriedkavý jav. V týchto krajinách sa obce, mestá, či regióny bežne obracajú na think-tanky v otázkach súvisiacich s formuláciou politiky a pri evaluácii realizovaných fáz politiky (s. 158).⁹⁴

⁹⁴ Klimovský, D.: *Aktéri tvorby regionálnej rozvojovej politiky na lokálnej a regionálnej úrovni...*

Na druhej strane, ako upozorňuje jedna expertka z MNO, regionálna samospráva zostáva v porovnaní s miestnou samosprávou ešte stále bielym miestom a neziskové organizácie si k nej buď ani nehľadajú cestu, alebo len veľmi ťažko. Jedným dychom však dodáva, že už aj z regionálnej úrovne existuje pozitívny príklad vstupu MNO do partnerstva, a to s Košickým samosprávnym krajom v projekte *Terra Incognita*. Je to samostatný program iniciovaný regionálnou samosprávou na podporu kultúry a rozvoja kultúrneho cestovného ruchu prostredníctvom vytvorenia trvalo udržateľnej ponuky destinácií, produktov a služieb. Predstavuje vklad Košického samosprávneho kraja do veľkého zámeru *Košice – európske hlavné mesto kultúry 2013*. Prostredníctvom tejto schémy VÚC podporuje MNO a iné subjekty na území kraja pri ich malých projektoch zapadajúcich do tohto konceptu. Karpatská nadácia sa stala sprostredkovateľským orgánom tohto programu, ktorý žiadateľom a prijímateľom dotácií poskytuje technickú podporu.⁹⁵

4.6.4. Štrukturálne fondy a MNO

Agentúra na podporu regionálneho rozvoja v súvislosti s prípravou nového programového obdobia 2014 – 2020 deklarovala, že by privítali intenzívnejšie zapojenie MNO do **odborných diskusií a pri iniciovaní širšej verejnej diskusie** o využívaní fondov EÚ. Za užitočnú by považovali aj výskumnú činnosť mimovládneho sektora zameranú na zhodnotenie doterajších programových období a ich prínosu pre rozvoj Slovenska. Zástupcovia **Integrovannej siete regionálnych rozvojových agentúr**, ktorá združuje regionálne rozvojové agentúry, taktiež zdôrazňujú dôležitosť participácie MNO v programovom období 2014 – 2020, ale najmä v zmysle **oprávnenosti** v jednotlivých výzvach, čo by značne prispelo k zintenzívneniu spolupráce medzi rozvojovými agentúrami a tretím sektorom.

Pohľad z prostredia MNO na problematiku fondov EÚ i na napĺňanie princípov partnerstva v programovaní a implementácii ostáva naďalej kritický.⁹⁶ Obdobie od roku 2010 dodnes považujú MNO za o niečo lepšie oproti obdobiu 2006 – 2010, avšak zlepšenia sú len symbolické a sú dané skôr personálnymi zmenami na postoch súvisiacich s riadením fondov EÚ než systémovými opatreniami.⁹⁷

Nezávislý monitorovací tím pre fondy EÚ *Watchdog*, ktorý koordinujú Priatelia Zeme – CEPA,⁹⁸ monitoruje už od roku 2001 využívanie fondov EÚ, pričom tento monitoring sa

⁹⁵ Dostupné na: <http://tretisektor.gov.sk/sprava-z-konferencie-vztah-statu-a-obcianskej-spolocnosti/>

⁹⁶ O tom bližšie pozri Bútoru, M. a kol.: *Mimovládne organizácie a dobrovoľníctvo*. In: Bútoru M. – Kollár M. – Mesežnikov G. (ed.): *Slovensko 2010. Správa o stave spoločnosti a demokracie a o trendoch na rok 2011*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava, 2011; Strečanský B. a kol.: *Mimovládne organizácie a dobrovoľníctvo*. In: Bútoru M. – Kollár M. – Mesežnikov G. (ed.): *Slovensko 2009. Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 2010*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava, 2010.

⁹⁷ Dostupné na: <http://www.eufondy.org>

⁹⁸ Vznik nezávislého občianskeho tímu na monitoring fondov EÚ iniciovalo v roku 2001 Centrum pre podporu miestneho aktivizmu (CEPA). Bola to reakcia na neschopnosť oficiálnych inštitúcií zabezpečiť transparentnú správu fondov EÚ, na slabú úroveň zapájania obcí, regiónov a mimovládnych organizácií do ich programovania a využívania a na kriticky nízku mieru informovania verejnosti o dianí v tejto oblasti. V súčasnosti tento tím koordinujú Priatelia Zeme – CEPA. Jeho členmi sú zástupcovia mimovládnych organizácií v oficiálnych monitorovacích výboroch a pracovných skupinách podieľajúcich sa na programovaní fondov EÚ a tiež nezávislí experti zaoberajúci sa regionálnou politikou, verejnými financiami a udržateľným rozvojom. Práca v tíme nie je honorovaná a je limitovaná časovými kapacitami jeho členov. Úlohou tímu je prispievať k zladeniu správy fondov EÚ s verejnými záujmami, monitorovať postup vlády pri ich programovaní, informovať verejnosť v regiónoch o aktuálnom vývoji, pripravovať podnety pre oficiálne inštitúcie na Slovensku i v EÚ, a potom sledovať ich uplatňovanie v praxi, monitorovať vybrané projekty podporené z fondov EÚ (Grambličková, M. –

sústredzuje najmä na prácu v oficiálnych monitorovacích výboroch pre jednotlivé operačné programy, na kontrolu verejnej dostupnosti informácií o využívaní financií z európskych fondov, na odhaľovanie podozrivých praktík štátnych orgánov pri verejnom obstarávaní služieb a tovarov a na monitorovanie využívania fondov EÚ. MNO po negatívnych skúsenostiach z predchádzajúcich rokov upozorňovali aj na problematické podmienky financovania aktivít MNO z fondov EÚ.

4.6.4.1. MNO, monitorovacie výbory a princíp partnerstva

Napriek tomu, že práca monitorovacích výborov sa má podľa pravidiel Európskej únie riadiť princípmi **partnerstva** i napriek skutočnosti, že mimovládne organizácie majú svojich zástupcov vo väčšine monitorovacích výborov – čo sa podarilo dosiahnuť ešte na konci roku 2007 prostredníctvom Rady vlády pre MNO – ich snaha o presadenie zmien vedúcich k väčšej transparentnosti a efektívnosti využívania fondov EÚ býva zväčša neúspešná.

V programovacom období 2007 – 2013 monitoruje realizáciu programov financovaných zo štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu 10 monitorovacích výborov. Monitorovacie výbory sú zriadené aj pre niektoré ďalšie programy, napríklad Program rozvoja vidieka. Podmienky pre prácu MNO v monitorovacích výboroch sa v roku 2010 výraznejšie nezlepšili – naďalej je realitou veľmi slabé zastúpenie MNO a výrazná prevaha predstaviteľov štátnej správy.

Navyše, nie všetkých zástupcov MNO možno považovať za reprezentatívnych. Pri vymenovaní členov Monitorovacieho výboru *Operačného programu Zamestnanosť a sociálna inklúzia* a Monitorovacieho výboru pre Vedomostnú ekonomiku ministerstvá odignorovali odporúčania Rady vlády pre mimovládne organizácie, ktorá pripravila nominácie v spolupráci s národnými platformami MNO. Aj v tomto roku zastupovali MNO v týchto operačných programoch nominanti ministrov, a nie nominanti platformami MNO. Čiastočné zlepšenie nastalo v *Operačnom programe Zamestnanosť a sociálna inklúzia*, kde sa mali možnosť zúčastniť na neformálnom zasadnutí monitorovacieho výboru v novembri 2010 aj MNO, ktoré nie sú členmi výboru.

Mimovládne organizácie, ktoré pôsobia v monitorovacích výboroch, už roky upozorňujú na to, že majú **problém pokryť finančné náklady** na túto prácu. Situácia sa nezlepšila ani v roku 2010: naďalej zápasia s nedostatkom zdrojov a kapacít, ale aj s ďalšími prekážkami, ako je napríklad nedostatočný prístup členov monitorovacích výborov k informáciám či krátky čas, aký majú na preštudovanie dokumentov a prípravu na zasadnutia výboru. Vo väčšine operačných programov **MNO nemajú takmer žiadne možnosti kontrolovať a monitorovať proces hodnotenia žiadostí o finančný príspevok a schvaľovania projektov.**

Ako celok sa snaha zástupcov MNO v týchto výboroch dá hodnotiť ako málo efektívna, pretože systém rozhodovania je založený na hlasovaní väčšiny prítomných členov. Keďže štátne inštitúcie majú vo výboroch (s výnimkou jedného prípadu) nadpolovičnú väčšinu hlasov, neumožňuje to presadiť potrebné rozhodnutia. Tak napríklad, väčšia transparentnosť by pre štátnych úradníkov zrejme znamenala zvýšenie nárokov na ich prácu alebo sprísnenie ich verejnej kontroly. Čiastkové úspechy, ktoré sa presadiť podarilo, boli skôr výsledkom toho, že na zasadnutiach výborov bývajú prítomní aj zástupcovia Európskej komisie, čo samo o sebe vytváralo istý tlak na slovenských úradníkov.

Mojžiš, M. – Zamkovský, J.: Uplatňovanie princípu partnerstva: účasť mimovládnych organizácií na kontrole fondov EÚ v programovacom období 2007 – 2013. Bratislava, Priatelia Zeme – CEPA 2011).

Po skúsenostiach s prácou v monitorovacích výboroch je zjavné, že ministerstvá riadiace operačné programy vnímajú monitorovacie výbory ako viac-menej neprijemnú formalitu, ktorej splnenie si vyžadujú smernice EÚ. Ak by mal byť naplnený skutočný zmysel princípu partnerstva, muselo by sa nevyhnutne zmeniť zastúpenie sociálno-ekonomických partnerov tak, aby podiel troch hlavných skupín, ktorými sú štátny sektor, miestna a regionálna verejná správa a ostatní partneri bol vyrovnaný (1 : 1 : 1).

4.6.4.2. Prístup k informáciám a štrukturálne fondy

Dostupnosť konkrétnych informácií o využívaní fondov EÚ bola v uplynulých rokoch veľkým problémom a viaceré mimovládne organizácie sa pokúšali tento **neuspokojivý stav** zmeniť. Spomeňme za všetky prieskum z roku 2009 realizovaný Konzervatívnym inštitútom M. R. Štefánika. Ten narážal na rôzne prekážky, nevôľu a neochotu zverejňovať informácie hlavne z MVRR, ktoré bolo (dnes už Úrad vlády SR) do r. 2010 Centrálnym koordinačným orgánom, ktorý metodicky usmerňoval ostatné ministerstvá a ovplyvňoval tak rozhodovanie o viac ako 11 miliardách eur zahrnutých do *Národného strategického referenčného rámca na roky 2007 – 2013* (NSRR).

Stále tak platí, že aj keď má Slovensko jeden z najprogressívnejších zákonov o prístupe k informáciám, jeho uplatňovanie v praxi je problematické a **viaceré verejné inštitúcie sa bránia zverejňovať informácie, ktoré by mohli odhaliť prípadné nedostatky v ich rozhodovaní**. V oblasti fondov EÚ je paradoxom, že štátny sektor má k dispozícii Informačno-technologický monitorovací systém (ITMS), ktorý obsahuje všetky informácie a z ktorého by sa dalo pomerne jednoduchým a rýchlym spôsobom časť týchto informácií automaticky zverejňovať na oficiálnych webstránkach bez toho, aby verejnosť musela o takéto informácie žiadať.

Efektívna verejná kontrola fondov je možná, len ak majú občianske organizácie prístup k podrobným informáciám o procese implementácie fondov a o účele, na ktorý boli prostriedky z fondov použité. V prvej polovici roka 2010 bola úroveň zverejňovania informácií na webe rovnaká ako v minulých rokoch – pre žiadateľov boli k dispozícii kvalitné a úplné informácie o vyhlásených výzvach, no ministerstvá zverejňovali len základné informácie o podporených projektoch. Podrobnejšie informácie mali MNO možnosť získať len prostredníctvom osobitných žiadostí podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Stretávali sa však s obštrukciami zo strany štátnych orgánov: v niektorých prípadoch im informácie o schválených projektoch odmietli sprístupniť s odôvodnením, že ochraňujú duševné vlastníctvo, resp. že informácie nemajú k dispozícii v štruktúre, v akej ich MNO požadujú.

Po nástupe novej vlády v júli 2010 sa situácia čiastočne zlepšila. V snahe zvýšiť transparentnosť využívania verejných financií bola uzákonená povinnosť verejných inštitúcií zverejňovať všetky zmluvy, ktoré sa týkajú verejných obstarávaní. To výrazne zlepšilo aj dostupnosť informácií, ktoré sa týkajú využívania fondov EÚ. V januári 2011 bol vytvorený **Centrálny register zmlúv**, v ktorom sú zverejňované všetky zmluvy týkajúce sa využívania verejných financií vrátane zmlúv o poskytnutí nenávratného finančného príspevku. Ich prílohou sú aj informácie o cieľoch projektu, aktivitách, merateľných ukazovateľoch výsledku a dosahu projektu a stručný rozpočet projektu. Občania, MNO či médiá tak majú prístup k niektorým konkrétnym informáciám o podporených projektoch. V porovnaní s úrovňou zverejňovania informácií o podporených projektoch do roku 2010, keď väčšina riadiacich orgánov zverejňovala na webe len názov projektu, žiadateľa a výšku finančného príspevku, teda nastal **pozitívny posun**. Na webe však stále chýbajú informácie napríklad o práci

monitorovacích výborov, o externých hodnotiteľoch projektov či o uplatňovaní pravidla zákazu konfliktu záujmov.

4.6.4.3. Využívanie štrukturálnych fondov z pohľadu MNO

Pôsobenie vlády SR vo volebnom období 2006 – 2010 v oblasti fondov EÚ hodnotili MNO ako problematické. V rozpore s deklaráciami v programovom vyhlásení vlády R. Fica sa v tom čase **nepokročilo v prevencii korupcie a rozhodovanie o využívaní fondov EÚ sa nestalo transparentnejším než v predchádzajúcom období (2002 – 2006)**, skôr naopak. Rozsah zneužívania a korupcie sa zrejme zvýšil súčasne so zvýšením objemu financií, ktoré Slovensku EÚ poskytla. Podmienky pre účasť verejnosti a mimovládnych organizácií na monitorovaní fondov EÚ boli rovnako zlé ako pred rokom 2006. Tak ako predtým, ani v tom období nebolo možné z fondov EÚ financovať aktivity na monitorovanie ich využívania. Oproti predchádzajúcemu obdobiu pribudli verbálne útoky vládnych politikov proti kritikom korupcie a zneužívania fondov EÚ.⁹⁹

Po negatívnych skúsenostiach v predchádzajúcich rokoch spracovali MNO pripomienky a návrhy, ktoré by zlepšili podmienky a umožnili im čerpať financie z fondov. V roku 2010 upozorňovali na to, že hoci majú možnosť čerpať financie z viacerých operačných programov a opatrení, existuje niekoľko vážnych bariér, ktoré im to znemožňujú alebo veľmi komplikujú. Patrí medzi ne obrovská administratívna náročnosť projektov; nevýhodné zmluvné postavenie prijímateľov pomoci, ktorí doplácajú na nejednotné metodiky, postupy a pokyny ministerstiev; nevýhodne nastavené podmienky poskytnutia pomoci (napríklad vysoká miera povinného spolufinancovania alebo tiež skutočnosť, že vo viacerých programoch nie sú možné zálohové platby v projektoch, ktoré realizujú MNO).

Hoci od nástupu novej vlády I. Radičovej v lete 2010 štátne orgány deklarovali, že majú záujem zjednodušať podmienky čerpania financií z fondov, MNO reálne zlepšenie nepocítili. Najväčšiu snahu zlepšiť podmienky pre žiadateľov prejavilo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR.

⁹⁹ Symbolom zneužívania moci pri rozhodovaní o využití fondov EÚ a zároveň najväčšou kauzou sa stal tender na obstaranie služieb pre Operačný program Technická pomoc, ktorý vstúpil do povedomia verejnosti ako „nástenkový tender“. Aliancia Fair-play už v roku 2008 zistila, že Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja za veľmi netransparentných podmienok v roku 2007 vyhlásilo verejné obstarávanie na služby technickej asistencie, ktorých hodnota mala dosiahnuť až 3,6 mld. Sk, čiže celú sumu vyčlenenú v rámci Operačného programu Technická pomoc. Bolo odhalené, že množstvo poskytnutých služieb bolo až niekoľkonásobne predražené a z dokladov nie je možné určiť konkrétny účel využitia časti z 350 mil. Sk, ktoré boli už minuté. Po upozorneniach MNO a po stretnutí delegácie MNO s komisárkou EÚ pre regionálnu politiku Danutou Hübner Európska komisia rozhodla, že celú minútú sumu Slovenskej republiky nepreplatí. Prípado vyústil aj do odvolania, resp. nútenej demisie dvoch ministrov výstavby a regionálneho rozvoja (v apríli 2009 Marián Janušek a v marci 2010 Igor Štefanov). Opäť sa tak potvrdilo, že **rozhodovanie o fondoch EÚ je veľmi náchylné ku korupcii a zneužívaniu** a ak majú byť tieto prostriedky využívané efektívne, je potrebné prijať účinné a právne vynútiteľné pravidlá na ochranu proti korupcii a zneužívaniu, ktoré musia byť konkrétnejšie aj prísnejšie než súčasná legislatíva, predovšetkým včasné a automatické zverejňovanie informácií o použití verejných financií. Opatrenia proti netransparentnosti, zneužívaniu a konfliktu záujmov, ktoré boli z iniciatívy Priateľov Zeme – CEPA prijaté uznesením vlády SR číslo 797/2004, sa ukazujú ako nedostačujúce predovšetkým pre ich právnu nevynútiteľnosť a tiež preto, že nepokrývajú všetky oblasti rozhodovania (napríklad verejné obstarávanie). Ani zákon č. 528/2008 o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v tomto smere nepomohol, aj keď sa venuje niektorým čiastkovým problémom upraveným v uznesení vlády 797/2004. Nedoriešenou ostáva naďalej otázka sankcií za porušenie protikorupčných opatrení. Preto bude potrebné okrem rozšírenia povinného zverejňovania informácií tiež sprísniť legislatívu v oblasti rozhodovania o fondoch EÚ a konfliktu záujmov.

V roku 2011 sa začal proces programovania fondov EÚ na obdobie rokov 2014 – 2020. Aj na tomto dôležitom procese by sa mali podieľať partneri vrátane MNO. Zástupca Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR na seminári, pripravenom v máji 2011 organizáciou Priatelia Zeme – CEPA, vyhlásil, že vláda má záujem zapojiť do programovania aj MNO, nedokázal však spresniť, akým mechanizmom sa bude princíp partnerstva uplatňovať. MNO v novembri 2011 vypracovali pozíciu týkajúcu sa minimálnych požiadaviek na napĺňanie princípu partnerstva (pozri prílohu 2 v tejto štúdii).

Európske fondy sú pre mimovládne organizácie jedným z potenciálnych dôležitých zdrojov. Preto sa MNO počas celého procesu programovania na roky 2007 – 2013 snažili presadiť, aby vo fondoch boli jasne vyčlenené financie na aktivity neziskových organizácií.

Rovnako uvažovala aj Európska komisia, ktorá motivovala nové členské štáty EÚ pri programovaní zdrojov k tomu, aby riešili aj otázku kapacít relevantných aktérov – mimovládnych organizácií i verejnej správy – podieľajúcich sa na aktivitách, ako je sociálna inklúzia. Výsledkom týchto procesov v období rokov 2004 – 2006 bolo zaradenie opatrenia 4.1 *Zlepšenie kvality služieb poskytovaných verejnou správou a neziskovými organizáciami* do *Operačného programu Zamestnanosť a sociálna inklúzia*. Vďaka tomu bolo v štrukturálnych fondoch na roky 2007 – 2013 aspoň jedno opatrenie, ktoré bolo zamerané výslovne na podporu rozvoja kapacít mimovládnych organizácií. Žiaľ, zverejňované výzvy, ktoré boli plne v réžii Ficovej administratívy, boli nerelevantné pre potreby MNO. Zmeny, ktoré sa v priebehu realizácie opatrenia uskutočnili, zlepšili prostredie MNO len kozmeticky a marginálne. V okolitých krajinách sa realizovali adresnejšie a relevantnejšie opatrenia. Napríklad v Poľsku sa tieto prostriedky použili – okrem iných rozvojových tém dôležitých pre MNO – na podporu ľudskoprávných a watchdogových projektov a iniciatív.

4.6.5. Odporúčania vychádzajúce z výskumných zistení

Ako sme konštatovali v úvode tejto kapitoly, na národnej úrovni k delegovaniu činností zo štátu na MNO nedochádza, čo možno považovať za prirodzené vzhľadom na charakter regionálnej politiky. Problémom národnej úrovne je však najmä formálne proklamovanie v skutočnosti neexistujúceho partnerstva. Na druhej strane spolupráca na regionálnej úrovni je rozvinutejšia (MNO ako nositelia rôznych opatrení v PHSR a spolupráca MNO s RRA). Dôkazom toho, že ak existuje vôľa spolupracovať a výsledky spolupráce môžu byť veľmi pozitívne, je aj činnosť etablovanej VIPA SK, aktivizujúceho sa KRI a taktiež viacero pozitívnych príkladov spolupráce identifikovaných v rôznych projektoch MNO (vypracovávanie rozvojových plánov, hodnotenie opatrení samospráv, vedecká činnosť a iniciatívy komunitných nadácií).

V nasledujúcich riadkoch uvedieme najprv koncepčné odporúčania, ktorých osvojenie by prispelo ku vzniku autentického partnerstva pri tvorbe regionálnej politiky. Potom načrtujeme odporúčania týkajúce sa fungovania už existujúcich MNO. Na záver navrhujeme opatrenia, prijatie ktorých by pomohlo pri ďalšom rozvoji tretieho sektora.

Ako uvádzajú autori publikácie *Dobré spravovanie rozvoja regiónov*, súčasný systém spolupráce medzi štátom, regionálnou, lokálnou samosprávou a úradmi miestnej štátnej správy nie je dostatočne efektívny a jednotlivé zámery nie sú dobre koordinované. Ak chce štát dosiahnuť autentickú medzisektorovú spoluprácu¹⁰⁰ a viacúrovňové spravovanie¹⁰¹, aby

¹⁰⁰ Medzisektorová spolupráca predstavuje kolektívny proces rozhodovania verejného, privátneho, ako aj občianskeho sektora.

sa celospoločenské problémy spojené s rozvojom územia mohli riešiť efektívne a účinne, mal by v zákone vytvoriť priestor na **vznik konzultatívneho regionálneho orgánu** (platformy/konferencie), ktorý by plnil koordinačnú funkciu regionálnej politiky (takéto partnerské rady s patričnými právomocami fungujú úspešne napríklad v Nórsku, ale aj iných krajinách). Orgán by bol zložený zo zástupcov regionálnej samosprávy, miest a obcí, zástupcov regionálnej štátnej správy, inštitúcií akademického, súkromného a tretieho sektora a slúžil by na pravidelné prediskutovanie a zladžovanie rozvojových zámerov a programov na území regiónu (s. 120). Ako dodáva jedna z predstaviteľiek MNO, štát by si mal zmapovať a preveriť, „kto je kto“ v treťom sektore a vyhnúť sa tak situáciám, že bude rokovať s ľuďmi, ktorí presadzujú rôzne súkromné či korporátne záujmy.

Ďalším zásadným systémovým opatrením by bolo **spresnenie procesu tvorby dokumentov pri rešpektovaní princípu participatívnosti**. Autori publikácie odporúčajú spresniť programovú fázu tvorby dokumentov v Zákone o PRR, a to doplnením podrobnejších pravidiel ich tvorby a aktualizácie. V praxi by to znamenalo napríklad povinnosť prizvať relevantných sociálno-ekonomických partnerov k tvorbe a implementácii rozvojových plánov a koncepcií regionálnej samosprávy, pričom na základe kritériálneho výberu (s vopred známymi a zverejnenými kritériami) by bolo zo zákona jasné, ktoré subjekty do rozvojových procesov v danej fáze musia, resp. môžu byť prizvané. Zároveň by pre lepšiu participatívnosť bolo potrebné vytvoriť dostatočný časový priestor v rámci „pripomienkového“ konania. Precíznejšie rozpracovanie princípu partnerstva v Zákone o PRR by pomohlo prekonať nízke uvedomenie volených či výkonných reprezentantov regionálnej samosprávy o výhodnosti a nutnosti autentického partnerstva. Dôsledkom takéhoto „predpísaného“ postupu tvorby a aktualizácie PHSR by bola vyššia kvalita hlavných programových dokumentov regionálnej samosprávy (s. 120).

Napokon publikácia upozorňuje na fakt, že **tzv. kooperatívne prostredie má vytvárať nielen štát, ale aj regionálna samospráva** (s. 99). Okrem vytvorenia priaznivého prostredia pre spoluprácu je pre samosprávy dôležité, aby si zmapovali hráčov pôsobiacich v danom regióne, meste či obci, a aby potom pri tvorbe regionálnej politiky z tejto tzv. komplexnej mapy správcov vychádzali (s. 100). Na inštitucionálnej úrovni by sa toto zmapovanie mohlo odzrkadliť vo vytvorení sektorového partnerstva, napríklad vo forme Rady pre neziskový sektor (s. 103).¹⁰²

V prípade, že by sa konzultatívny regionálny orgán nevytvoril, MNO zdôrazňujú dôležitosť **pracovných skupín**, v rámci ktorých považujú spoluprácu za omnoho efektívnejšiu ako pri pripomienkovaní, keď už nemožno prezentovať alternatívny návrh, ale iba meniť slová zákona v paragrafovom znení. So začleňovaním zástupcov MNO do týchto pracovných skupín súvisí aj ďalší problém, a tým je ignorovanie straty času a finančných výdavkov expertov pochádzajúcich z rôznych regiónov. Viacerí predstavitelia tretieho sektora by za dôležité opatrenie považovali vyčlenenie určitého množstva prostriedkov v jednotlivých programoch (ktoré by boli určené výlučne týmto znevýhodneným regiónom), a to buď na symbolické ohodnotenie účastníkov alebo aspoň na preplatenie ich cestovných nákladov.

Osobitnú pozornosť si zaslúži zhrnutie nepriaznivých zistení z **oblasti štrukturálnych fondov EÚ**. Treba konštatovať, že napriek významnému intelektuálnemu a predovšetkým

¹⁰¹ Pod pojmom viacúrovňové spravovanie rozumieme organické prepojenie troch úrovní verejnej správy – štátnej, regionálnej a miestnej.

¹⁰² Bauer, R. a kol.: *Dobré spravovanie rozvoja regiónov – výzva pre Slovensko*. Košice, Karpatský rozvojový inštitút 2010. Dostupné na: http://www.kri.sk/web_object/55.pdf

skúsenostnému potenciálu z terénu nachádzajúcemu sa v prostredí MNO, **objednávka štátu voči MNO nie je jasne zadefinovaná** – a to ani v oblasti ich implementácie, ani v oblasti ich vyhodnocovania a spätnej väzby, ani v otázke ich kvalitného využívania. Princípy interakcie štátu a MNO v problematike EÚ fondov sú síce formálne definované a zachytené v rôznych politikách a programových dokumentoch, avšak ich **implementácia v praxi je** z pohľadu MNO zásadne **nedostatočná** a nevyhovujúca tým predstavám, s akými EÚ voči členským štátom pristupuje. Nemožno tiež zabúdať, že MNO na Slovensku nemajú dostatočné kapacity na to, aby mohli pôsobiť ako plnohodnotný a efektívny sociálno-ekonomický partner v monitoringu fondov EÚ, a to predovšetkým v dôsledku **kritického podfinancovania svojej infraštruktúry**. Okrem iného MNO zápasia s praktickým problémom, akým je krytie nákladov na túto činnosť (tu zjavne zaostávajú v porovnaní s ďalšími partnermi zúčastňujúcimi sa na týchto procesoch, ako sú živnostenské zväzy, Slovenská obchodná a priemyselná komora, Klub 500, odbory a pod.). Ďalej, napriek teoretickým možnostiam čerpať financie z viacerých operačných programov a opatrení, **využívanie financií z fondov pre MNO znemožňujú, resp. komplikujú viaceré bariéry** ako administratívna náročnosť projektov; nevýhodné zmluvné postavenie prijímateľov pomoci; nejednotné metodiky, postupy a pokyny ministerstiev; nevýhodne nastavené podmienky poskytnutia pomoci; vysoká miera povinného spolufinancovania či nemožnosť zálohových platieb v projektoch, ktoré realizujú MNO. Poskytovanie informácií ako jeden z nástrojov na uplatňovanie princípov partnerstva sprevádzajú často obštrukcie, nejednotnosť postupov a nevyužívanie dostupných technologických riešení zo strany štátu resp. jeho zložiek, ktorí riadia fondy EÚ. Spôsoby poskytovania informácií sú neraz zastarané.

Na jednej strane teda platí, že napriek kapacitným problémom mimovládne organizácie ako jeden zo sociálno-ekonomických partnerov môžu byť vďaka svojej skúsenosti z terénu osobitne prínosné, keďže sa dokážu zamerať aj na kvalitu využívania fondov EÚ, nielen na ich kvantitatívne čerpanie. Na druhej strane sa však ukazuje, že štát na svoju škodu tento potenciál nachádzajúci sa v prostredí MNO nevyužíva – čo je vari najkritickejšie zistenie z tejto oblasti.

Cenné odporúčania zamerané na zlepšenie situácie prináša návrh vypracovaný skúsenou MNO Priatelia Zeme – CEPA v novembri 2011, ktorý sumarizuje „Minimálne požiadavky MNO na uplatňovanie princípu partnerstva pri programovaní štrukturálnych fondov 2014 – 2020“ (pozri prílohu 2 v tejto štúdii). V návrhu sa detailnejšie rozvíja päť základných princípov. Po prvé, základné programovacie dokumenty, predovšetkým *Zmluva o rozvojom a investičnom partnerstve*, musia byť výsledkom otvoreného a demokratického procesu. Nemôžu byť podriadené vopred politicky stanoveným prioritám, bez demokratickej diskusie s partnermi. Po druhé, strategické a analytické vládne alebo rezortné dokumenty, ktoré sú dôležitými podkladmi pre prípravu strategickej časti *Zmluvy o rozvojom a investičnom partnerstve*, ako aj všetky programovacie dokumenty musia byť podrobené serióznej diskusii s účasťou obcí, VÚC a sociálnych partnerov vrátane mimovládnych organizácií. Účasť partnerov v pracovných skupinách a ďalších orgánoch zodpovedných za programovanie, musí mať jasne stanovené pravidlá, spôsob rozhodovania i spôsob nakladania s pripomienkami a požiadavkami partnerov. Po tretie, verejnosť musí mať prístup k podrobným a aktuálnym informáciám o programovacom procese. Po štvrté, konzultácie a pripomienkový proces k jednotlivým materiálom a príprava na rokovania nesmú byť vystavené časovému stresu. Po piate, je potrebné pokryť náklady MNO na pôsobenie v pracovných skupinách.

Pokiaľ ide o ďalších konkrétnych aktéroch regionálneho rozvoja, na podporu združovania obcí, a teda na ozajstné fungovanie mikroregiónov je nevyhnutné vytvoriť **samostatný grantový systém**. Zástupca komunitných nadácií považuje pre zlepšenie partnerstva do budúcnosti za dôležité, aby sa zvyšovala **informovanosť** volených zástupcov miest i regiónov o aktivitách

komunitných nadácií, napríklad cez programy vlády a súčasne za účasti ZMOS. **Samotné MNO** by sa mali snažiť spolupracovať nielen s obcami a mestami, ale aj so samosprávnymi krajmi.

V prípade, že by sa štát do budúcnosti stotožnil s názorom, že diskusia a súťaž názorov by pre tvorbu regionálnej politiky boli prínosom, a mal by teda záujem o posilnenie kapacít neziskového sektora, za dôležitú by sme považovali podporu výskumu – aby naň boli vyčlenené finančné prostriedky a aby boli MNO oprávnené na výskume participovať. Prvotným prostriedkom na oživenie by najprv mohla byť strategická podpora silných a etablovaných organizácií, ktoré majú potenciál „potiahnuť“ so sebou aj menšie a slabšie organizácie.

V neposlednom rade, ako zdôraznil jeden z expertov venujúcich sa téme regionálneho rozvoja, všeobecným obsahovým problémom rozvoja je, že sa sústreďuje najmä na budovanie infraštruktúry, a nie sociálneho kapitálu¹⁰³ a nástrojov, ktoré by v súčasnosti umožnili prekonať ekonomickú krízu. K zvyšovaniu sociálneho kapitálu dochádza práve prostredníctvom presadzovania princípu partnerstva, pretože nadväzovanie spolupráce umožňuje fungovať efektívnejším spôsobom a dosahovať stanovené ciele, čo má v konečnom dôsledku pozitívny efekt na ekonomický rozvoj lokality aj širšieho regiónu.¹⁰⁴

¹⁰³ Sociálny kapitál tvoria neformálne normy podporujúce spoluprácu medzi dvoma alebo viacerými jednotlivcami, ktorá vedie k vyššej reciprocite, solidarite, vzájomnej dôvere a potenciálne k celkovo vyššiemu bohatstvu spoločnosti, k nižšej korupcii a k efektívnejšiemu fungovaniu zákonov (Dostupné na: <http://www.ineko.sk/?id=92>)

¹⁰⁴ Vašečka, M. a kol.: *Trendy a perspektívy pre programovanie podpory rozvoja východného Slovenska v budúcnosti*. Košice, Karpatská nadácia 2010. Dostupné na: http://www.karpatskanadacia.sk/cfsk/uploadedFiles/webfiles/cffile_10_20_10_2_44_49_PM.pdf

4.7. Správa o stave v rezorte financií¹⁰⁵

Za posledných desať rokov prišlo na Slovensku ku viacerým legislatívnym zmenám, následkom ktorých boli zrušené najmä inštitúty slúžiace na nepriamu podporu MNO. Od roku 2004 si daňoví poplatníci už nemôžu odpočítať časť hodnoty daru zo základu dane a príjmy MNO z vedľajšej činnosti sú od roku 2007 zdaňované štandardnou sadzbou dane z príjmu. Navyše, Slovensko je z pohľadu zahraničných donorov vnímané ako dostatočne vyspelé a demokratické na to, aby ho už ďalej nebolo potrebné priamo podporovať, čo pre neziskový sektor predstavuje ďalší z výpadkov príjmov. Slovenské MNO tak zostali odkázané iba na poukazovanie 2 % dane fyzickými a právnickými osobami, pretože tento mechanizmus sa okrem štátnych dotácií a financií z Európskej Únie (kde sa však o podporu uchádzajú aj mnohé iné subjekty) stal jediným zdrojom ich príjmu. Keďže ani prax asignácie 2 %, najmä čo sa týka právnických osôb, sa nezaobišla bez problémov, od roku 2011 dochádza v asignácii právnických osôb na základe celospoločenskej dohody k jej postupnej eliminácii z pôvodných 2 % na konečných 0,5 %. Z vyššie uvedeného je zrejmé, že modifikovaný mechanizmus 2 % nebude postačovať ako finálny strop príjmov pre MNO. V nastávajúcom období stoja preto štát i MNO pred výzvou, ako zabezpečiť viaczdrojové financovanie tretieho sektora.¹⁰⁶ Rezort financií bude v tejto diskusii zohrávať kľúčovú úlohu, keďže nastavenie pravidiel či už priameho alebo nepriameho financovania tretieho sektora spadá najmä pod jeho agendu. Ministerstvo financií SR by malo mať jasnú víziu o tom, akým spôsobom a do akej miery chce MNO podporovať a tomu by malo prispôbiť aj príslušné legislatívne rámce. Samotné MNO by taktiež mali hľadať nové spôsoby a prichádzať s novými iniciatívami, ktoré by im mohli zabezpečiť nové zdroje príjmov potrebné na ich fungovanie.

Cieľom tejto kapitoly je prispieť do diskusie na túto tému prostredníctvom analýzy súčasného stavu, s dôrazom na najaktuálnejšie zmeny a problémy vyskytujúce sa v systéme financovania MNO. V prvej časti kapitoly sa zaoberáme otázkami priameho financovania MNO z verejných zdrojov (dotácie a európske zdroje), v druhej časti mechanizmom 2 % a novými inštitútmi. Pohľad štátu je spracovaný prevažne na základe dokumentárnej analýzy, pretože okrem e-mailovej komunikácie s jedným štátnym úradníkom zostali naše opakované žiadosti o vyjadrenie adresované vrcholným predstaviteľom súčasného i bývalého vedenia ministerstva bez ohlasu. Postrehy, názory a komentáre zástupcov MNO sú zapracované v celom texte, pričom v tretej časti vyúsťujú do série odporúčaní.

4.7.1. Priame financovanie

4.7.1.1. Dotácie z rozpočtových kapitol

Dotácie z rozpočtových kapitol predstavujú pre MNO dôležitý zdroj príjmov. Detailný výskum venujúci sa tejto problematike možno nájsť v publikácii *Kvadratura kruhu alebo otázka spôsobu?* (2008), kde kapitola *Financovanie neziskového sektora z verejných zdrojov* hodnotila **otvorenosť a transparentnosť** dotačných systémov.¹⁰⁷ Vo všeobecnosti možno

¹⁰⁵ Autorkou tejto časti je Michaela Farenzenová. Spolupracoval Boris Strečanský.

¹⁰⁶ Dostupné na: <http://www.dobrovolnictvo.sk/?node=20&id=596>

¹⁰⁷ Kubánová, M. a kol.: *Financovanie neziskového sektora z verejných zdrojov*. In: Strečanský, B. a kol.: *Kvadratura kruhu alebo otázka spôsobu?* Banská Bystrica, Nadácia Ekopolis 2008. Dostupné na: <http://www.cpf.sk/files/File/2008%2010%20kvadratura%20kruhu%20web.pdf>

skonštatovať, že v porovnaní s rokom 2005 sa dotačné systémy jednotlivých inštitúcií treťiemu sektoru **otvorili viac**. V súčasnosti má deväť z pätnástich hodnotených organizácií dotačné systémy pre MNO otvorené úplne¹⁰⁸ (ÚV SR, MK SR, MO SR, MP SR, MV SR, MZV SR, MŽP SR, MZ SR, MF SR) a v piatich z nich sú otvorené čiastočne¹⁰⁹ (MH SR, MPSVR SR, MŠ SR, MDVRR SR a SAV). Najviditeľnejšie zlepšenie nastalo v prípade MO SR a MV SR, ktorých dotačné systémy sa presunuli z kategórie zatvorených medzi systémy otvorené. Ako vidno v Tabuľke 1, objemovo najväčšie dotačné tituly boli v rokoch 2008, 2009 a 2010 rozpočtované v kapitolách MŠ SR, MPSVR SR a MK SR.

¹⁰⁸ Za *otvorený* dotačný systém z hľadiska MNO považujeme ten, ktorý medzi oprávnenými žiadateľmi uvádza občianske združenia, nadácie, neziskové organizácie a záujmové združenia právnických osôb.

¹⁰⁹ Za *čiasťočne otvorený* dotačný systém z hľadiska MNO považujeme ten, ktorý medzi oprávnenými žiadateľmi uvádza iba niektorú z foriem uvedených v prechádzajúcej poznámke alebo ak sú MNO oprávnenými žiadateľmi iba pre určité časti dotačných programov.

Tabuľka 1

Dotácie z rozpočtových kapitol ministerstiev

Kapitola	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Úrad vlády SR	278895	223229	200226	140344	96561	56961	113955	424683	571500	594636
Ministerstvo dopravy pôšt a telekomunikácií	929	0	0	0	0	2290	0	0	332	384153
Ministerstvo hospodárstva	209786	337848	6255925	1151597	184791	259245	174168	65027	50953	78271
Ministerstvo kultúry	4471885	6088827	5320288	5624245	4285999	3535219	3596661	4054870	4849963	5555102
Ministerstvo obrany	0	0	0	0	199	28613	13278	13244	16597	13278
Ministerstvo pôdohospodárstva	788820	1506373	492465	364469	396734	398327	354179	396833	1585508	1216491
Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny	1479221	1650767	1572031	1477163	1635199	1592047	1451205	965578	1657970	3614486
Ministerstvo spravodlivosti	156509	158833	172110	181504	211545	223893	244639	244639	257153	410974
Ministerstvo školstva	11924550	13918044	15549592	13884618	14087765	15395340	22859324	25538073	28657771	28489312
Ministerstvo vnútra	762431	855407	852420	1732391	1613224	1741353	2366262	2024962	2199197	2329450
Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja	0	0	0	215760	5018555	3180741	1472681	699429	0	0
Ministerstvo zahraničných vecí	146584	146817	77541	47235	398227	43152	40065	43152	43152	43152
Ministerstvo zdravotníctva	657538	1493726	93673	256855	272190	120228	150501	159198	125207	89756
Ministerstvo životného prostredia	33526	38372	33625	30140	28049	32464	115083	100611	332769	16365
Ministerstvo financií	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Slovenská akadémia vied	74354	64662	81358	74852	75914	78006	75217	81856	78537	78537
Krajské úrady	0	25891	5909	10688	131382	1204342	157107	96993	0	0
Všeobecná pokladničná správa	6016896	8328852	15021410	4088628	2690400	5179546	11716524	718814	106619	313849
Úrad pre stratégiu rozvoja, spoločnosti, vedy a techniky	531	457744	344619	0	0	0	0	0	0	0
Štatistický úrad	0	0	0	0	66	0	0	0	0	0
Úrad jadrového dozoru	199	199	199	166	166	0	0	0	0	0
Správa štátnych hmotných rezerv	6639	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Spolu	27009294	35295592	46073392	29280655	31126967	33071765	44900850	35627963	40533227	43227810

Kapitola	2006	2007	2008	2009	2010
Úrad vlády SR	0	0	2635994	2851000	2405000
Ministerstvo dopravy pôšt a telekomunikácií	66255	66288	0	0	0
Ministerstvo hospodárstva	9257628	7409849	165970	153000	119000
Ministerstvo kultúry	30851	0	8228270	9889000	9706000
Ministerstvo obrany	6963605	11214489	99582	100000	100000
Ministerstvo pôdohospodárstva	148439380	202112027	1601207	2175000	1262000
Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny	0	0	19452621	12413000	14070000
Ministerstvo spravodlivosti	26184037	50002431	77508	0	0

Ministerstvo školstva	49101129	54795419	37142447	35380000	30223000
Ministerstvo vnútra	5195158	5272286	3154483	2750000	5343000
Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja	395822553	461994431	2911304	79000	15000
Ministerstvo zahraničných vecí	25308077	28394320	66388	66000	66000
Ministerstvo zdravotníctva	0	0	93109	262000	313000
Ministerstvo životného prostredia	4865709	4873422	46040	915000	312000
Ministerstvo financií	0	0	0	0	0
Slovenská akadémia vied	1112855	1273723	80196	90000	126000
Krajské úrady	0	0	0	0	0
Všeobecná pokladničná správa	2468113	2146377	0	17000	0
Úrad pre stratégiu rozvoja, spoločnosti, vedy a techniky	0	859432	0	0	0
Štatistický úrad	199724348	276467243	0	0	0
Úrad jadrového dozoru	17629	15194322	0	0	0
Správa štátnych hmotných rezerv	0	0	5942	0	0
Spolu	874557326	1122076058	75761060	67140000	64060000

Čo sa týka **transparentnosti**, pri rozdeľovaní prostriedkov z dotácií sa tradične vyskytuje niekoľko problémov, ktoré majú priame implikácie aj pre neziskový sektor ako pre jedného z možných oprávnených žiadateľov. Ide najmä o nízku mieru súťaže, neexistenciu jasných kritérií pridelovania dotácií alebo ich nedostatočné zverejňovanie, chýbajúce hodnotenia realizovaných projektov či nedostupnosť záverečných správ. V spomínanej kapitole *Financovanie neziskového sektora z verejných zdrojov* M. Kubánová s kolektívom hodnotila v roku 2005 transparentnosť dotačných systémov 14 štátnych inštitúcií (12 ministerstiev, Úrad vlády a Slovenská akadémia vied) prostredníctvom 8 otázok.¹¹⁰ V čase prieskumu mali už takmer všetky inštitúcie (okrem MS SR a SAV) zverejnené na internete predpisy spolu so sprievodným zoznamom dokumentácie, ktorá sa pri žiadosti o dotácie vyžadovala. Pokiaľ ide o zverejňovanie zoznamu úspešných žiadateľov spolu s pridelenou sumou, dve inštitúcie nezverejňovali tento zoznam vôbec (MO SR a SAV), pričom zvyšné inštitúcie zverejňovali buď zoznam úplný alebo čiastočný, v pomere 1:1. Najproblematickejšia bola dostupnosť kritérií rozhodovania, ktoré uvádzala iba polovica inštitúcií a taktiež dostupnosť informácií súvisiacich s hodnotiacimi komisiami, kde kritériá (zverejnenie štatútu a menného zoznamu členov komisie plus jej diverzifikované zloženie) spĺňala iba tretina inštitúcií.¹¹¹

Správa Ministerstva financií SR (MF SR) o *Výsledkoch hospodárenia štátneho rozpočtu Slovenskej republiky za rok 2010*, je žiaľ dôkazom toho, že za šesť rokov, ktoré uplynuli od uskutočnenia výskumu, sa takmer nič nezmenilo. MF SR v súvislosti s dotáciami v dokumente uvádza, že pri vnútornom audite verejných prostriedkov boli zistené nasledujúce nedostatky: nešpecifikovanie hodnotiacich kritérií v rokovacom poriadku, v štatúte grantovej komisie (kritériá týkajúce sa obsahových a finančných podmienok predložených projektov) a taktiež kritérií pre spôsob ich vyhodnotenia pri schvaľovaní dotácií (s. 139).¹¹²

K ustanoveniu a zjednoteniu týchto pravidiel by malo prísť na základe novely zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení ďalších zákonov účinnej od 1. januára 2011, v súlade s ktorou sa dotácie budú môcť poskytovať už iba na základe osobitného zákona v rozsahu, spôsobom a za podmienok ním ustanovených alebo ustanovených podrobnejšie iným všeobecne záväzným právnym predpisom vydaným na jeho vykonanie (§8a). V súvislosti s touto legislatívnou zmenou vydala Vláda SR na základe analýzy súčasného dotačného systému¹¹³ vypracovanej MF SR *Uznesenie č. 695 z 13. októbra 2010 k návrhu na zvýšenie transparentnosti pri poskytovaní dotácií z prostriedkov štátneho rozpočtu*. V materiáli sa okrem iného konštatuje, že kvalita, rozsah a dostupnosť informácií o

¹¹⁰ 1. Existuje predpis upravujúci poskytovanie dotácií? 2. Nachádza sa daný predpis na internete? 3. Možno na internete nájsť štatút komisie? 4. Je na internete dostupný zoznam mien členov komisie? 5. Nachádzajú sa vo výberových komisiách aj zástupcovia iných inštitúcií? 6. Sú na internete dostupné kritériá rozhodovania? 7. Je na internete zverejnený zoznam uvádzajúci potrebnú dokumentáciu? 8. Možno na internete nájsť výsledky rozhodnutí o žiadostiach každého uchádzača?

¹¹¹ Kubánová, M.: *Financovanie neziskového sektora z verejných zdrojov*. In: Strečanský, B. a kol. *Kvadratura kruhu alebo otázka spôsobu?* Banská Bystrica, Nadácia Ekopolis 2008, s. 62-63. Dostupné na: <http://www.cpf.sk/files/File/2008%2010%20kvadratura%20kruhu%20web.pdf>

112

Dostupné

na:

http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=7962&documentId=6366

¹¹³ Predmetom analýzy boli dotácie poskytované výhradne na základe platných výnosov v pôsobnosti správcov kapitol štátneho rozpočtu s cieľom zhodnotiť rozhodovacie mechanizmy poskytovania dotácií v jednotlivých rezortoch a zabezpečiť transparentnosť poskytovaných dotácií a existujúcich vnútorných kontrolných mechanizmov.

poskytovaných dotáciách je v jednotlivých rezortoch rôzna, čo spôsobuje aj rôznu mieru transparentnosti pri ich poskytovaní. Vo veľkej časti rezortov absentujú konzistentné a komplexné informácie, ktoré by boli ľahko a prehľadne dostupné nielen žiadateľom o dotácie, ale aj širokej verejnosti. S cieľom nápravy tohto stavu materiál definuje záväzné pravidlá, ktoré majú jednotliví správcovia kapitol rešpektovať pri príprave nových zákonov upravujúcich poskytovanie dotácií zo štátneho rozpočtu.¹¹⁴

Za najprogressívnejšiu možno považovať povinnosť prideliť konkrétne váhy jednotlivým kritériám a povinnosť zverejňovať okrem zoznamu schválených žiadostí aj zoznam zamietnutých žiadostí spolu s uvedením dôvodu zamietnutia. Na strane druhej, napriek nepopierateľnej snahe systém stransparentniť, považujeme za nešťastné, že taká dôležitá zmena, akou by bolo anonymné hodnotenie žiadostí (pod pridelenými číslami), sa dostala len do kategórie opatrení odporúčaných, a nie záväzných.¹¹⁵ Problematickou sa javí byť aj príliš strohá formulácia týkajúca sa výberových komisií, pre členstvo a fungovanie ktorých materiál žiadne špecifické pravidlá nestanovuje. Tento nedostatok sa už stihol prejavíť pri prijímaní nových zákonov o dotáciách v pôsobnosti niektorých ministerstiev (MK SR, MO SR, MZV SR, MV SR, MZ SR, ÚV SR, niektorých zákonov týkajúcich sa dotácií v pôsobnosti MŠ SR a zákona o poskytovaní dotácií na spracovanie územnoplánovacej dokumentácie obcí). Keby nebolo pozmeňujúcich návrhov jedného z poslancov NR SR, k zadefinovaniu základných podmienok pre členstvo vo vyhodnocujúcich komisiách (tak, aby sa zamedzilo konfliktu záujmov) by s najväčšou pravdepodobnosťou neprišlo.¹¹⁶

Na ďalšie aspekty týkajúce sa dotačných systémov upozorňuje Transparency International Slovensko v rámci projektu *Štátna podpora kultúry a športu*. V súvislosti s kritériami vyhodnocovania TIS zdôrazňuje, že okrem ich samotnej existencie a zverejňovania je kľúčovým obsah a nastavenie týchto kritérií (napríklad kritérium môže byť zverejnené, váha mu môže byť priradená, ale ak v kontexte zvyšných kritérií je hodnota danej váhy nelogická, užitočnosť kritéria je nulová). Druhá výhrada sa týka málo ambiciózných snáh, ktoré by zabránili už spomínanému konfliktu záujmov vo výberových komisiách. Chýbajú verejné vyhlásenia o neexistencii konfliktu, neuvádza sa pôsobisko členov komisie a mená organizácií, ktoré ich nominujú, individuálne hodnotenia od jednotlivých členov komisie nie sú dostupné vôbec.

Pokiaľ ide o zverejňovanie informácií, TIS upozorňuje najmä na ich nízku kvalitu – často sa stretávame s nesprávnymi kvantitatívnymi údajmi a neexistujú informácie o zmenách v rozpočtoch (chýba prehľadné členenie na žiadanú, odporúčanú a konečnú schválenú sumu spolu s orgánom, ktorý rozhodnutie prijal). Napokon kameňom úrazu je absencia hodnotení podporených projektov, čo zabraňuje vzniku akejkoľvek diskusie o kvalite a efektívite využívania verejných zdrojov.¹¹⁷ Vláda SR v *Uznesení o zvýšení transparentnosti* označuje vyhodnotenie výsledkov už poskytnutých dotácií ako jedno zo záväzných odporúčaní, opäť tu však chýbajú ustanovenia, ktoré by určovali, čo by dané hodnotenia mali obsahovať, kto by ich mal vypracúvať a v akej lehote od poskytnutia dotácie by takéto hodnotenie malo byť zverejnené.

¹¹⁴ Plné znenie záväzných pravidiel týkajúcich sa záväzného predpisu, rozpočtu, výziev, zoznamov žiadostí a vyhodnotenia výsledkov už poskytnutých dotácií je dostupné v texte uznesenia.

¹¹⁵ Dostupné na: <http://www.rokovanie.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=18706>

¹¹⁶ Dostupné na: <http://www.bebľavy.sk/2011/05/zvysenie-transparentnosti-pri-poskytovani-dotacii/>

¹¹⁷ Dostupné na: <http://granty.transparency.sk/sk/pages/analyses/p:210/ako-rozdavame-granty-na-kulturu-bez-jasných-kriterií-a-s-možnými-konfliktmi-zaujmov>

Pozitívnym príkladom v oblasti pridelovania dotácií je nedávna spolupráca MO SR s Transparency International Slovensko, ktorá vznikla na základe iniciatívy vtedajšieho ministra obrany Ľubomíra Galka. Minister sa vo februári 2011 obrátil na TIS s ponukou, aby pôsobila ako pozorovateľ bez rozhodovacích právomocí v procese pridelovania dotácií.¹¹⁸ Výstup z pozorovania zasadnutia dotačnej komisie, v ktorom TIS pre ministerstvo sformulovala 6 základných odporúčaní, je už dostupný na webe ministerstva.¹¹⁹ Informácie o tom, ako ministerstvo so správou naloží, resp. ktoré opatrenia si osvojí, resp. neosvojí zatiaľ známe nie sú.

4.7.1.2. Dotácie z odvodu z hazardných hier

Okrem dotácií, ktoré sa rozpočtujú v rozpočtových kapitolách jednotlivých rezortov, sú ďalším potenciálnym zdrojom príjmov pre MNO aj dotácie z odvodu z hazardných hier. V minulosti sa podľa zákona č. **190/1994 o lotériách a iných podobných hrách** rozpočtovali finančné prostriedky získané z odvodov prevádzkovateľov lotérií a iných podobných hier v rozpočtovej kapitole **Všeobecnej pokladničnej správy** ako nedaňové príjmy na telovýchovu, šport, školstvo, podporu mládeže, zdravotnícke, sociálne, kultúrne a environmentálne účely. Od roku 2003 sa začali rozpočtovať ako účelové prostriedky **priamo v príslušných kapitolách**, pričom sa uvoľňovali na základe rozhodnutí vlády SR do výšky skutočných príjmov z výťažku lotérií a iných podobných hier pre MŠ SR, MZ SR, MK SR, MPSVR SR, MZP SR, Úrad vlády SR, obce a mestá. Výška prostriedkov z týchto výnosov pre jednotlivé rezorty sa vždy určovala v zákone o štátnom rozpočte na príslušný rok. Najväčšia časť prostriedkov z lotérií sa používala na účely športovej reprezentácie a telesnej kultúry (50%).¹²⁰ Po prijatí nového zákona č. **571/2004 o hazardných hrách a o zmene a doplnení iných zákonov** bola 50 % alokácia na podporu športu zrušená. Zároveň sa aj upravilo použitie príjmov z odvodu z hazardných hier na „vykonávanie všeobecne prospešných služieb, ktorými sú najmä poskytovanie zdravotnej starostlivosti, poskytovanie sociálnej starostlivosti a pomoci a humanitárna starostlivosť, tvorba, rozvoj, ochrana a obnova kultúrnych hodnôt, podpora umeleckej tvorby a kultúrnych aktivít, vzdelávanie, výchova, rozvoj športu, tvorba a ochrana životného prostredia a ochrana zdravia obyvateľstva“ (§ 37 ods. 8 zákona č. 171/2005 o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Dnes sú tieto príjmy opäť súčasťou rozpočtovej kapitoly **Všeobecná pokladničná správa** a prerozdeľujú sa podľa potreby a požiadaviek kapitol na príslušné výdavky. Štátny úradník pôsobiaci na MF SR potvrdil, že z tohto dôvodu teda nie je možné systematicky odsledovať, kam príjem odvodov z hazardu plynie. MF SR podľa § 1 výnosu z 9. decembra 2005 č. 26825/2005-441 o poskytovaní dotácií v pôsobnosti MF SR delí iba malú časť týchto odvodov. Napríklad v roku 2010 bol celkový príjem z odvodu z hazardných hier 96 262 364 eur, zatiaľ čo na dotácie z hazardných hier bolo alokovaných 580 894 eur, čo predstavuje iba 0,6% z celkovej čiastky. O túto čiastku sa v súlade s výnosom môže na základe písomnej žiadosti uchádzať 9 subjektov (tabuľka 2). Každý žiadateľ musí preukázať, že na spolufinancovanie nákladov má zabezpečených najmenej 10 % z iných zdrojov. V roku 2011 bolo až 57,33 % z týchto

¹¹⁸ Dostupné na: <http://www.webnoviny.sk/slovensko/rozdelovanie-dotacii-v-armade-bude-k/305673-clanok.html>

¹¹⁹ Dostupné na: <http://www.mosrokusk/data/files/2475.pdf> a na <http://www.mosrokusk/21175/neziskove-organizacie-pytaju-od-galka-300-tisic-eurokuphp>

¹²⁰ Horská, T.: *Analýza financovania mimovládnych neziskových organizácií*. Bratislava, Rada vlády pre mimovládne neziskové organizácie 2004. Dostupné na: http://www.cpf.sk/files/File/VV%20Analyza_financovania_MNO.pdf

prostriedkov pridelených registrovaným cirkvám, 39,74 % spoločne získali občianske združenia, neziskové organizácie a záujmové združenia právnických osôb.

Tabuľka 2

Dotácie z hazardných hier v členení podľa subjektov v roku 2010

Subjekt	Počet subjektov	v %	Pridelená suma	v %
Obec	0	0	0	0
VÚC	1	1,5	13 000	2,24
Občianske združenie	14	20,6	136 894	23,56
Nadácia	0	0	0	0
Nezisková organizácia	16	23,5	81 000	13,94
Neinvestičný fond	1	1,5	4000	0,69
Záujmové združenie právnických osôb	2	2,9	13 000	2,24
Registrovaná cirkev alebo náboženská spoločnosť	34	50,0	333 000	57,33
Slovenský Červený Kríž	0	0	0	0
Spolu	68	100,0	580 894	100,00

4.7.1.3. Štrukturálne fondy EÚ

Ako uvádza publikácia *Mimovládne neziskové organizácie na Slovensku a štrukturálne fondy EÚ*, mimovládne organizácie majú v procese prípravy a implementácie štrukturálnych fondov EÚ nezastupiteľnú rolu.¹²¹ Na jednej strane sú dôležitým príjemcom pomoci, na strane druhej plnia úlohu nezávislého strážcu transparentnosti a efektívnosti vynakladania finančných prostriedkov. Po niekoľkých rokoch implementácie štrukturálnych fondov je zrejmé, že prístup tretieho sektora k týmto finančným zdrojom je veľmi zložitý. Pri spravovaní fondov sa nedodríava princíp partnerstva a MNO, ktoré podporu získajú, narážajú na množstvo administratívnych a finančných prekážok. Oprávnenosť MNO vo výzvach je limitovaná, pričom zatiaľ bolo iba minimum prostriedkov vyčlenených na inštitucionálne budovanie tretieho sektora. Navyše sa nedarí eliminovať časté konflikty záujmov a netransparentné rozdeľovanie prostriedkov. Mnohé MNO sú však napriek všetkým týmto notoricky známym problémom odkázané na získavanie podpory práve z európskych zdrojov. Dôvodom je už spomínaný odchod zahraničných donorov a zároveň neexistencia národného systému dotovania tretieho sektora, ktorý by bol dostatočne nezávislý od vôle aktuálnych politických špičiek.

Tretí sektor sa v téme podpory z európskych zdrojov angažoval od samého počiatku, a to ešte pred začatím čerpania prostriedkov z prvého programového obdobia (2004 – 2006).

¹²¹ Košťál, C. – Šucha, V.: *Mimovládne neziskové organizácie na Slovensku a štrukturálne fondy EÚ*. Bratislava, Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť 2008. Dostupné na: <http://www.governance.sk/index.php?id=500>

Nezisková organizácia Priatelia Zeme – CEPA vtedy prišla s myšlienkou vytvoriť nezávislý občiansky tím na monitorovanie procesov súvisiacich s využívaním predvstupových a štrukturálnych fondov EÚ. Členmi tohto tímu sa stali zástupcovia MNO (ktorí sú súčasne členmi oficiálnych monitorovacích výborov a pracovných skupín podieľajúcich sa na programovaní fondov EÚ) a tiež nezávislí experti zaoberajúci sa regionálnou politikou, verejnými financiami a udržateľným rozvojom. Cieľom monitorovacieho tímu, ktorý pôsobí už viac ako desať rokov, je podporovať demokratickú účasť verejnosti na programovaní verejných fondov, presadzovať súlad medzi správou verejných fondov a verejným záujmom, vykonávať nezávislý monitoring programovania a správy verejných fondov, navrhovať zlepšenia v týchto oblastiach, informovať o svojich zisteniach verejnosť a koordinovať postup MNO.¹²²

Jednou z najdôležitejších doterajších aktivít tímu bolo podanie podnetu ministrom spravodlivosti na prípravu systému opatrení na ochranu pred netransparentnosťou, zneužívaním a konfliktom záujmov pri rozhodovaní a správe fondov EÚ na Slovensku. Tento podnet vyústil do vypracovania *Správy o záveroch a odporúčaniach vyplývajúcich z dotazníka "Právna ochrana pred netransparentnosťou, zneužívaním a konfliktom záujmov vo vzťahu k rozhodovaniu o využívaní fondov EÚ v SR"* a do následného prijatia vládneho uznesenia č. 797/2004, ktoré uložilo všetkým výkonným orgánom zainteresovaným do programovania a implementácie fondov EÚ uplatňovať systém opatrení navrhnutých v správe. Okrem toho bolo prijaté jasné a prísne pravidlo zákazu konfliktu záujmov.¹²³ Nezávislý monitorovací tím od roku 2006 systematicky sleduje dodržiavanie týchto opatrení a jeho zistenia sú pravidelne publikované.¹²⁴ Druhým významným počinom monitorovacieho tímu bola protestná akcia na jeseň 2005 počas prípravy základného strategického dokumentu a naň nadväzujúcich operačných programov na obdobie 2007 – 2013. Príčinou protestnej akcie bolo, že vláda odignorovala zásadné pripomienky k prvej verzii *Národného strategického referenčného rámca (NSRR)*. V rámci protestu, ktorý verejne podporilo 18 platforiem neziskových organizácií, pozastavili zástupcovia MNO svoje členstvo a činnosť vo všetkých monitorovacích výboroch a expertných skupinách. Po vyše troch mesiacoch bojkotovania napokon docielili čiastočné prijatie ich pripomienok.¹²⁵

Dlhoročné skúsenosti občianskeho monitorovacieho tímu ako nezávislého pozorovateľa vyústili nedávno do vydania správy *Uplatňovanie princípu partnerstva: Účasť mimovládnych organizácií na kontrole fondov EÚ v programovacom období 2007 – 2013*.¹²⁶ Autori hodnotia účasť MNO na jednotlivých fázach programovacieho cyklu od programovania fondov, cez ich implementáciu a monitoring až po hodnotenie, pričom konštatujú, že

¹²² Dostupné na: http://www.eufondy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=24&Itemid=115

¹²³ Dostupné na: http://www.eufondy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=43&Itemid=120

¹²⁴ Správy pokrývajúce obdobie 2006 – 2010 sú dostupné na: http://www.eufondy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=121. Otázkam korupcie a návrhom ako jej čeliť, resp. ako ju eliminovať sa venuje aj už spomínaná publikácia *Mimovládne neziskové organizácie na Slovensku a štrukturálne fondy EÚ* a viaceré štúdie TIS, bližšie pozri *Štrukturálne fondy na Slovensku*, dostupné na: <http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/struk.pdf> a *Prejeme alebo využijeme eurofondy*, dostupné na: http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/prejeme_alebo_vyuzijeme_eurofondy.pdf

¹²⁵ Woleková, H. a kol.: *Súhrnná štúdia o postavení a úlohách neziskových organizácií vo využívaní štrukturálnych fondov EÚ na Slovensku*. Bratislava, Nadácia SOCIA 2004. Dostupné na: www.socia.sk/doc/naseprojekty/V4studia.doc

¹²⁶ Grambličková, M. a kol.: *Uplatňovanie princípu partnerstva: Účasť mimovládnych organizácií na kontrole fondov EÚ v programovacom období 2007 – 2013*. Poniky, Priatelia Zeme – CEPA 2011. Dostupné na: http://www.eufondy.org/pdf/Sprava_ucast%20MNO.pdf

podstatou väčšiny problémov pri účasti MNO na správe európskych prostriedkov je čisto formálne uplatňovanie princípu partnerstva.¹²⁷ Ich zistenia možno zhrnúť do nasledujúcich bodov:

- Výraznú prevahu vo výboroch¹²⁸ a pracovných skupinách mali predstavitelia štátnej správy, MNO boli zastúpené v nedostatočnej miere, čo im neumožňovalo efektívne presadzovať ich návrhy a požiadavky (napríklad Výbor pre štrukturálne fondy a kohézny fond (3,3 %), Expertná skupina pre Národný rámec (7,5 %), v pracovných skupinách jeden, maximálne dvaja zástupcovia).
- Len malá časť z významných dokumentov sa pripomienkovala v bežnej lehote (t. j. 10 pracovných dní, ktorá je už aj tak sama o sebe krátka vzhľadom na množstvo a rozsah), väčšinou sa používalo skrátené pripomienkové konanie s extrémne krátkou lehotou na zaslanie pripomienok (5 pracovných dní), a to napriek tomu, že by sa malo používať len vo výnimočných a dostatočne odôvodnených prípadoch.
- Verejnosť nemá prístup k podrobným informáciám o tom, akým spôsobom boli fondy použité (informácie o projektoch, predovšetkým stručný opis projektu, popis aktivít, výstupov a výsledkov projektu a podrobný rozpočet). Na internete stále chýbajú úplné informácie napríklad o práci monitorovacích výborov, o externých hodnotiteľoch projektov či o uplatňovaní pravidla zákazu konfliktu záujmov. K takýmto informáciám sa väčšinou možno dostať len prostredníctvom žiadostí o informácie podľa zákona č. 211/2000 o slobodnom prístupe k informáciám. V praxi však poskytovanie informácií nie je bezproblémové. Štátne orgány informácie o schválených projektoch v niektorých prípadoch odmietajú sprístupniť – odmietnutie často odôvodňujú ochranou duševného vlastníctva či tým, že informácie nemajú v takej štruktúre, v akej ich žiadateľ požaduje.
- Členmi Centrálného výboru pre hodnotenie NSRR sú výhradne zástupcovia štátnych inštitúcií, pravidelné hodnotenia operačných programov vypracovávajú väčšinou externí dodávatelia a MNO doň nemajú možnosť vstupovať.
- Na jednej strane sú MNO často vysoko hodnotené za ich profesionálny a konštruktívny prístup v programovacích, monitorovacích a riadiacich výboroch, na strane druhej však pôsobenie zástupcov MNO nielenže nie je honorované, ale sa im bežne nepreplácajú ani priame náklady súvisiace s ich účasťou (cestovné na stretnutia výborov, náklady na ubytovanie, náklady na konzultácie s expertmi).¹²⁹

Pokiaľ ide o **implementáciu štrukturálnych fondov EÚ**, expert dlhodobo zaoberajúci sa správou a čerpaním európskych prostriedkov upozornil v tejto súvislosti na dva najzásadnejšie problémy. Prvým je administratívna náročnosť spôsobená najmä požiadavkami zo strany MF SR. Ministerstvo už v prvom kroku, pri predkladaní projektu, trvá na predložení množstva výpisov a potvrdení, ktorých obstaranie je časovo náročné. Druhý problém súvisí s poskytovaním preddavkov, resp. refundáciou prostriedkov potom ako je projekt ukončený.

¹²⁷ V súlade s princípom partnerstva by mali členské štáty pri príprave, vykonávaní, monitorovaní a hodnotení operačných programov úzko spolupracovať okrem miestnych samospráv, hospodárskych a sociálnych partnerov aj s organizáciami zastupujúcimi občiansku spoločnosť (Nariadenie Rady č. 1083/2006 z 11. júla 2006).

¹²⁸ Výnimkou je Národný monitorovací výbor pre NSRR a Monitorovací výbor pre Operačný program Vzdelávanie, kde je ich zastúpenie viac ako 50%.

¹²⁹ Grambličková, M. a kol.: *Uplatňovanie princípu partnerstva: Účasť mimovládnych organizácií na kontrole fondov EÚ v programovacom období 2007 – 2013*. Poniky, Priatelia Zeme – CEPA 2011. Dostupné na: http://www.eufondy.org/pdf/Sprava_ucast%20MNO.pdf

Na jednej strane sa MF SR zdráha poskytovať preddavky, pretože má obavu, že peniaze by mohli byť nesprávne použité, pričom pre štát by bolo veľmi komplikované žiadať ich v takomto prípade späť. Na druhej strane, pri refundáciách, ktoré štát preferuje, dochádza často k omeškaniam s platbami, čo môže mať pre MNO likvidačné následky. Zásadným problémom je aj dodržiavanie pravidla zákazu konfliktu záujmov, ktoré autori pravidelných správ o dodržiavaní opatrení proti netransparentnosti, zneužívaniu a konfliktu záujmov označujú za nekontrolovateľné. Za príčinu tohto stavu považujú nedostatok informácií a právnu nevynútiteľnosť uznesení vlády zo strany žiadateľov a verejnosti.¹³⁰

Čo sa týka **inštitucionálneho budovania MNO**, pri príprave programového obdobia 2007 – 2013 sa v rámci Operačného programu Zamestnanosť a sociálna inklúzia pôvodne rátalo s opatrením, ktoré by bolo zamerané na budovanie kapacít tretieho sektora (školenia, semináre, stáže, študijné pobyty a sieťovanie). Prvý návrh Národného strategického referenčného rámca pre roky 2007 – 2013 obsahoval toto opatrenie vypracované v spolupráci s tretím sektorom a zahŕňal odporúčanie, aby jeho implementáciu mala na starosti jedna z MNO (Uznesenie vlády SR č. 832/C.4., 2005). Žiaľ, vláda R. Fica v roku 2006 zmenila znenie tohto návrhu pozmenila a alokovala viac prostriedkov pre verejné inštitúcie pod gesciou Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny.¹³¹ Proti spôsobu implementácie tohto opatrenia v roku 2008 a 2009 namietali aj samotné MNO, avšak zmeny, ktoré nastali, boli len kozmetické.

4.7.1.4. Bilaterálna pomoc

Naopak, v úplne inom duchu hovoria zástupcovia MNO o prostriedkoch z bilaterálnej pomoci – o Nórskom finančnom mechanizme, Finančnom mechanizme EHP a Švajčiarskom finančnom mechanizme – ktoré sú do výšky 15 % kofinancované zo štátneho rozpočtu Slovenskej republiky. Často ich uvádzajú ako pozitívne príklady čerpania zdrojov zo zahraničia, ktoré sú administratívne menej náročné a ich prerozdelenie je oveľa transparentnejšie. Nadväzujúc na predošlé úspešné obdobie (2004 – 2009) boli v októbri 2010 podpísané nové memorandá o porozumení pre implementáciu Finančného mechanizmu EHP a Nórskeho finančného mechanizmu 2009 – 2014.¹³² Jednou zo štyroch prioritných oblastí podpory vo Finančnom mechanizme EHP sa stala aj podpora občianskej spoločnosti, v rámci ktorej sa zriaďuje Fond pre mimovládne organizácie.¹³³ Alokovaných do tohto fondu bude 6 903 000 eur, pričom Programový operátor bude vybraný Úradom pre finančný mechanizmus v Bruseli v spolupráci s Úradom vlády a Splnomocnencom vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti.¹³⁴

¹³⁰ Mojžiš, M.: *Správa o dodržiavaní opatrení proti netransparentnosti, zneužívaniu a konfliktu záujmov v rokoch 2009 – 2010*. Poniky, Priatelia Zeme – CEPA 2010. Dostupné na: http://www.eufondy.org/pdf/Sprava_protikorupcne%20opatrenia.pdf

¹³¹Košťál, C.: *Impacts of EU Structural Funds on the capacity of non-profit/non-governmental organizations in Slovakia*. In: Potulka, O.: *Impact of EU cohesion policy in Central Europe*. Leipzig: Leipziger Universitätsverlag 2010.

¹³² Dostupné na: <http://www.eeagrants.sk/>

¹³³ Dostupné na: <http://www.eeagrants.sk/pocas-statnej-navstevy-norskeho-kralovskeho-paru-podpisalo-norsko-a-slovensko-dohodu-o-norskom-financnom-mechanizme/>

¹³⁴ Dostupné na: <http://www.eeagrants.sk/zakladne-dokumenty-memoranda-o-porozumeni-boli-upresnene/>

4.7.2. Nepriame financovanie

4.7.2.1. Asignácia 2 %

O mechanizme asignácie 2 % by sa hyperbolicky dalo hovoriť ako o nástroji zbožňovanom i nenávidenom. Počas svojho fungovania naštartoval významné zmeny, ktoré zasiahli prepojenosť medzi podnikateľským, štátnym a neziskovým sektorom v pozitívnom i negatívnom zmysle. Jednotlivé vlády sa ho viackrát pokúšali zrušiť, neziskový sektor zase vytrvalo bojoval o jeho zachovanie. Modifikácie boli vždy výsledkom interakcie medzi MF SR ako iniciátorom zmien a občianskou spoločnosťou, ktorá bola reprezentovaná či už v inštitucionálnej podobe Radou vlády pre MNO alebo hlasom samotnej širšej verejnosti. Zmeny, ktorými mechanizmus prešiel od roku 2002, keď sa podiel zaplatenej dane mohol na osobitné účely použiť po prvýkrát, možno zhrnúť do nasledujúcich etáp:

- zvýšilo sa percento poukazovaného podielu z pôvodného 1 % na 2 % a súčasne sa umožnilo aj právnickým osobám, aby poukazovali svoje 2 % zo zaplatenej dane v prospech prijímajúcich organizácií (v roku 2004),
- neskôr prišlo k zvýšeniu minimálnej sumy na poukázanie 2 % od fyzických osôb z 20 Sk (0,6 eura) na 100 Sk (3 eurá) (roku 2006),
- priebežne dochádzalo k zmenám v účeloch, na ktoré sa financie z 2 % mohli používať (v rokoch 2007 a 2008),
- bol dosiahnutý konsenzus o postupnom utlmení daňovej asignácie právnickými osobami z 2 % až na 0,5 %, a to v časovom horizonte 9 rokov (2011 – 2020).

4.7.2.2. Obdobie rokov 2002 – 2006

K prvým zásadným zmenám malo dôjsť v roku 2003 v rámci daňovej reformy, čiže iba rok po tom, ako bola daňová asignácia po prvýkrát uvedená do praxe. MF SR na čele s Ivanom Miklošom navrhovalo zrušiť všetky daňové mechanizmy, prostredníctvom ktorých bolo dovtedy možné nepriamo financovať neziskový sektor z verejných zdrojov: (1) možnosť odpočítať si časť hodnoty daru zo základu dane; (2) daňovú asignáciu 1% z príjmov fyzických osôb; (3) nezdaňovanie príjmov MNO z vedľajšej činnosti do 300 000 Sk (8,500 eur). Vďaka kampani *Občania sebe* a tlaku viacerých MNO sa návrh stal politicky nepriechodným a napokon sa v roku 2004 zrušilo iba daňové zvýhodnenie v prípade darovania. Súčasne so zrušením tohto inštitútu MF SR ako istý druh kompenzácie zvýšilo percento asignovanej čiastky z pôvodného 1 % na 2 %, pričom oprávnenými asigňovať sa stali aj právnické osoby.¹³⁵

Netrvalo však dlho a z dielne MF SR prišiel ďalší reštriktívny návrh: zvýšiť minimálnu čiastku, ktorú by mohli asigňovať fyzické osoby z pôvodných 20 Sk (0,6 eura) na 250 Sk (7 eur) a zaviesť horný strop pre asignáciu právnickými osobami na 5 miliónov Sk (143,000 eur). MF SR tento návrh odôvodnilo vysokými administratívnymi nákladmi v prvom prípade, pričom druhú časť návrhu nechalo bez komentára.¹³⁶ Vďaka kľúčovému argumentu, že zvýšenie limitu z 20 Sk (0,6 eura) na 250 Sk (7 eur) by neumožnilo asigňovať 2 % viac ako

¹³⁵ Marček, E.: *Slovakia's Percentage Mechanism*. Budapest, Nonprofit Information and Training Centre 2009. Dostupné na: <http://www.panet.sk/projekty/the-percentage-philanthropy-project-2>

¹³⁶ Podľa autora štúdie *Slovakia's Percentage Mechanism* boli príčiny dve: Po prvé, na rozdiel od odhadov MF SR, ktoré predpokladalo, že pre MNO bude asigňovaných cca 300 miliónov Sk (8,5 milióna eur), sa finálna čiastka vyšplhala až na 845 miliónov Sk (24 miliónov eur). Po druhé, najväčším príjmom podielu zo zaplatenej dane sa stala Nadácia SPP, ktorá týmto spôsobom získala takmer 110 miliónov Sk (3 milióny eur).

335 tisíc daňovým poplatníkom, dosiahla koalícia MNO reprezentovaná 1. Slovenským neziskovým centrom a občianskou iniciatívou *Občania sebe*, že táto zmena nebola prijatá.¹³⁷

Z tohto obdobia pochádza aj jediná hlbšia a verejne dostupná analýza inštitútu 2 %, v ktorej MF SR pomenúva výhody i nevýhody tohto mechanizmu. Za opodstatnený považuje MF SR mechanizmus najmä z dôvodu, že v našej spoločnosti na jednej strane existuje pomerne rozsiahla spoločenská objednávka na podporu verejnoprospešných aktivít, na strane druhej je kultúra dobrovoľného prispievania na tieto účely relatívne slabá. Za hlavnú výhodu priameho určenia časti vlastnej daňovej povinnosti daňovníkom považuje MF SR najmä adresnosť, ktorá v porovnaní s alternatívnou formou cez verejné výdavky zamedzuje vzniku rizika morálneho hazardu zo strany štátneho úradníka. Pokiaľ ide o nevýhody, MF SR upozorňuje na tri zásadné problémy: nesystémovosť, vysoké transakčné náklady vznikajúce na strane samotného tretieho sektora a administratívnu náročnosť. Pod nesystémovosťou má MF SR na mysli najmä popieranie vlastnej podstaty daní, chýbajúci prvok osobnej angažovanosti v prípade právnických osôb (PO) a v neposlednom rade zneužívanie prostriedkov PO na iné účely, ako zamýšľa duch zákona (PO, resp. podniky si zo svojich daní zakladajú svoje vlastné neziskové organizácie, ktoré následne poskytnú zamestnancom firmy tie isté služby, ktoré sa predtým poskytovali v rámci podniku). Z hľadiska transakčných nákladov MF SR poukazuje na nepomer medzi obmedzeným množstvom dostupných zdrojov a veľkým dopytom. To má za následok vznik konkurencie medzi MNO, čo si vyžaduje zvýšenie nákladov na prezentáciu a propagáciu vlastných aktivít. Otázne pritom je, či tieto marketingové náklady nepohlcujú príliš veľkú časť zdrojov. V závere dokumentu MF SR uvádza, že aj keď výhody tohto nástroja môžu prevýšiť jeho nevýhody, na základe vyššie uvedených argumentov ako alternatívu k úplnému zrušeniu asignácie navrhuje ponechanie možnosti poukázania časti daňovej povinnosti, avšak len pre fyzické osoby.¹³⁸

4.7.2.2. Obdobie rokov 2006 – 2010

V podobnom duchu sa niesli aj snahy nasledujúcej vlády, keď v septembri 2006 MF SR navrhlo úplne zrušenie asignácie 2 % právnickými osobami a taktiež výnimku nezdaňovania podnikateľských príjmov MNO do 300,000 Sk (8,500 eur).¹³⁹ Trňom v oku vtedajšieho ministra financií Jána Počiatka bol najmä fakt, že celková asignácia sa počas posledných 4 rokov viac ako zdesaťnásobila. Takýto prudký nárast z jeho pohľadu podporoval v treťom sektore korupciu a neúčelové nakladanie s prostriedkami. MF SR bolo zároveň presvedčené, že nebolo nutné „pumpovať také veľké peniaze“. Návrh MF SR obhajovalo najmä tvrdeniami, že k rušeniu tretieho sektora nedochádza, keďže asignácia pre fyzické osoby ostáva zachovaná.¹⁴⁰ Tento návrh vyvolal veľkú vlnu odporu, ktorá vyústila do spísania hromadnej pripomienky prostredníctvom občianskeho portálu [changenet.sk](http://www.changenet.sk), kde ju podporilo viac ako 7 500 občanov. Autori hromadnej pripomienky zdôraznili, že návrh novely zákona o dani z príjmov ruší hlavné mechanizmy umožňujúce a deklarujúce verejný záujem štátu na vykonávaní verejnoprospešných aktivít. Označili ho za návrh likvidačný, ktorý vnímajú ako snahu o ukončenie činnosti tretieho sektora, resp. ako snahu o jeho asimiláciu pod sektor

¹³⁷ Marček, E.: *Slovakia's Percentage Mechanism*. Budapest, Nonprofit Information and Training Centre 2009. Dostupné na: <http://www.panet.sk/projekty/the-percentage-philanthropy-project-2>

¹³⁸ Ministerstvo financií SR (2005). *Prvý rok daňovej reformy alebo 19% v akcii*. Dostupné na: http://www.finance.gov.sk/Documents/Ifp/Publikacie/Fiskal/EA8_TAX_REFORM.pdf (s. 62)

¹³⁹ Dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=5521>

¹⁴⁰ Dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=5525>

podnikateľský, prípadne štátny.¹⁴¹ Taktiež upozornili na fakt, že návrh je popretím programového vyhlásenia vlády.¹⁴²

Pozícia MF SR však zostala nezmenená. Bola to až vláda, ktorá do parlamentu predložila modifikovaný návrh, požadujúci nie úplne zrušenie, ale redukciu asignácie pre právnické osoby z 2 % na 0,5 %. Pre zástupcov neziskového sektora však ani pozmenený návrh nebol akceptovateľný, a tak odštartovali kampaň *Ludia ľuďom*. Táto kampaň bola výnimočná vo viacerých ohľadoch. Okrem hlavného cieľa, ktorým bola snaha vytvoriť tlak na NR SR, aby novelu zákona o dani z príjmov neschválila, bola iniciovaná celospoločenská diskusia o nevyhnutnosti financovania aktivít občianskeho sektora z verejných zdrojov. V rámci kampane sa uskutočnilo veľké množstvo aktivít, medzi ktoré patrili konferencie, odoslanie listov všetkým poslancom NR SR, vydanie publikácie o konkrétnych aktivitách stoviek MNO uskutočnených práve vďaka asigновaným 2 % a zorganizovanie viacerých spoločenských a kultúrnych akcií na podporu zachovania mechanizmu 2 %. Ďalším pozitívom bolo zjednotenie samotného tretieho sektora, ktorý pri tejto príležitosti spojil sily.

Napriek masívnosti tejto kampane sa diskusia v jednotlivých výboroch NR SR uberala úplne opačným smerom. Poslanci spočiatku nielenže súhlasili so zmenami navrhovanými vládou, ale dokonca sami prišli s ďalšími opatreniami, ktoré by v budúcnosti neumožnili asigновat prostriedky na podporu aktivít súvisiacich so vzdelávaním, ľudskými právami a životným prostredím. Aj keď asignácia vo výške 2 % napokon zrušená nebola, obmedzenia týkajúce sa účelu poukazania dane boli s účinnosťou od roku 2007 schválené a taktiež sa zvýšila minimálna čiastka, a to z pôvodných 20 Sk (0,6 eura) na 100 Sk (3 eurá) pre poukazovanie fyzickými osobami. Ba čo viac, došlo taktiež k zrušeniu nezdaňovania príjmov do 300.000 Sk plynúcich z iných ako hlavných činností mimovládnych neziskových organizácií. Príčinu obmedzenia účelu asignácie objasnil v parlamentnej diskusii poslanec za ĽS-HZDS Jozef Halecký, podľa ktorého „cieľom návrhu je obmedziť činnosť tých MNO, ktoré sa pred voľbami v roku 1998 pod zásterkou problematiky vzdelávania, vedy a iných, stali súčasťou predvolebnej kampane a výraznou mierou ovplyvnili výsledky volieb“. Vďaka iniciatíve 1. SNCS sa podarilo asignáciu 2 % na účely vzdelávania, ochrany ľudských práv a ochrany a tvorbu životného prostredia v roku 2008 do zákona o dani z príjmov opäť navrátiť.¹⁴³

4.7.2.3. Aktuálne zmeny

Na rozdiel od predošlých zmien, k najnovšej úprave mechanizmu 2 % prišlo po prvýkrát na základe spoločného konsenzu, a to medzi MF SR a Radou vlády SR pre MNO. Vo svojom vyhlásení z júna 2009 Rada vlády SR pre MNO konštatovala, že si uvedomuje potrebu riešiť asignačný mechanizmus právnickými osobami (PO) a nový návrh MF SR zahŕňajúci okrem postupnej eliminácie asignácie 2 % PO aj vytvorenie možností pre viaczdrojové financovanie tretieho sektora, považuje za ústretový.¹⁴⁴ Ako sa uvádza v kapitole *Mimovládne neziskové organizácie a dobrovoľníctvo* v publikácii *Slovensko 2010. Správa o stave spoločnosti*

¹⁴¹ Dostupné na: <http://www.changenet.sk/?section=kampane&x=222836>

¹⁴² „Vláda SR považuje tretí sektor za dôležitý spoločenský pilier a súčasť slobodnej občianskej spoločnosti. Uvedomujúc si dôležitosť rozvoja občianskej spoločnosti bude viesť partnerský dialóg s jednotlivými zložkami a platformami občianskej spoločnosti za účelom neustáleho vytvárania kvalitného ekonomického a právneho prostredia.“ (*Z Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky*, august 2006).

¹⁴³ Marček, E.: *Slovakia's Percentage Mechanism*. Budapest, Nonprofit Information and Training Centre 2009. Dostupné na: <http://www.panet.sk/projekty/the-percentage-philanthropy-project-2>

¹⁴⁴ Dostupné na: <http://www.olaf.vlada.gov.sk/index.php?ID=16635>

a demokracie a o trendoch na rok 2011¹⁴⁵, dohodnuté východiská postupného utlmovania boli nasledujúce:

- Znižovanie možnosti poukázať podiel zaplatenej dane z príjmov právnických osôb postupnými krokmi z 2 % až na 0,5 % v časovom horizonte 9 rokov.
- Motivovanie právnických osôb, aby darovali z vlastného vrečka (po zdanení) – s cieľom rozhábať ozajstnú filantropiu.
- Zavádzanie nových možností získavania finančných zdrojov pre mimovládne neziskové organizácie, akými sú charitatívna lotéria a charitatívna reklama.

Tabuľka 3

Nový systém daňovej asignácie

	Ak PO nedá žiaden dar, môže poukázať iba:	MNO teda získajú iba:	Ak PO dá dodatočný DAR vo výške:	Tak PO môže poukázať dodatočných:	Teda MNO získajú spolu:	Fáza
	A	B=A	C	D	=A+C+D	
2010	2,00 %					
2011	1,50 %	1,50 %	0,50 %	0,50 %	2,50 %	Prvá fáza
2012	1,50 %	1,50 %	0,50 %	0,50 %	2,50 %	
2013	1,00 %	1,00 %	1,00 %	0,50 %	2,50 %	Druhá fáza
2014	1,00 %	1,00 %	1,00 %	0,50 %	2,50 %	
2015	1,00 %	1,00 %	1,00 %	0,50 %	2,50 %	
2016	0,50 %	0,50 %	1,50 %	0,50 %	2,50 %	Tretia fáza
2017	0,50 %	0,50 %	1,50 %	0,50 %	2,50 %	
2018	0,50 %	0,50 %	1,50 %	0,50 %	2,50 %	
2019	0,50 %	0,50 %	1,50 %	0,50 %	2,50 %	
2020	0,50 %	0,50 %	–	–	0,50 %	Štvrtá fáza
	Pokles možnosti poukázania		Nárast darovanej sumy			

Ako ukazuje tabuľka 3, pre právnické osoby sa znižuje objem sumy, akú môžu poukazovať MNO zo zaplatenej dane z príjmov. Od roku 2011 je to iba 1,5 % zo zaplatenej dane, ide teda o pokles o 0,5 %. V tejto výške budú právnické osoby poukazovať aj v roku 2012. V nasledujúcich rokoch 2013, 2014 a 2015 však dôjde k ďalšiemu poklesu možnosti poukázať,

¹⁴⁵ Bútorá, M. a kol. : *Mimovládne neziskové organizácie a dobrovoľníctvo*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. Bútorá, M.: *Slovensko 2010. Správa o stave spoločnosti a demokracie a o trendoch na rok 2011*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2011.

a to o 0,5 %, teda na 1,0 %. Finálna fáza bude trvať štyri roky a počas týchto rokov (2016, 2017, 2018, 2019) budú môcť právnické osoby poukázať znova o 0,5 % menej, čiže 0,5 %. Po roku 2019 ostane možnosť poukázať 0,5 % bez obmedzení. Avšak počas týchto 9 rokov bude možné po splnení istých podmienok výšku tohto percenta navýšiť.

Ako motivačný faktor sa pre právnické osoby zavádza možnosť dodatočného navýšenia výšky poukázaného percenta z dane za predpokladu, že právnická osoba v stanovenom období poukáže aj dar v určitej výške na verejnoprospešné účely. Toto je iba možnosť, teda nie povinnosť – právnické osoby nemusia darovať nič, ak nechcú, a teda budú môcť poukázať podiel zaplatenej dane iba podľa bodu 1. Dar nemusí byť poskytnutý tej istej organizácii, ktorej právnická osoba poukazuje podiel zaplatenej dane. Treba zdôrazniť, že tento dar je „čistou filantropiou“ v tom zmysle, že jeho poskytnutie neumožňuje právnickým osobám zníženie dane z príjmu.

Ako dokumentujú údaje z MF SR z novembra 2011, tieto zmeny sa výrazne prejavili v objeme poukázaných prostriedkov. V roku 2011 (do 31. októbra) podiel zaplatenej dane poukázalo 25 421 právnických osôb, čo predstavuje pokračovanie poklesu z roku 2010.

Tabuľka 4

Vývoj počtu právnických osôb využívajúcich mechanizmus daňovej asignácie

	2009	2010	2011 (do 31. októbra)
Počet PO poukazujúcich 2 %	30 078	26 172	25 421
Medziročná zmena		- 3906	- 418
Medziročná zmena		- 13 %	- 1,5 %

Súčasne s poklesom počtu právnických osôb došlo aj k poklesu celkovo poukázanej sumy právnickými osobami, pričom po takmer 24 % prepade v roku 2010 nastal v roku 2011 ďalší, viac ako 12 % pokles.

Tabuľka 5

Vývoj poukázanej sumy v rámci daňovej asignácie právnickými osobami

	2009	2010	2011/nov.
Celkovo poukázaná suma právnickými osobami	37 496 000 €	28 592 000 €	25 092 000 €
Medziročná zmena		- 8 904 000 €	- 3 500 000 €
Medziročná zmena		- 23,8 %	- 12,24 %

Z 25 421 právnických osôb iba 10,5 % (2 467) využilo možnosť poukázať dar na verejnoprospešné účely, čo im umožnilo asigovať 2 % zo zaplatenej dane. Zvyšných 89,5 % (23 489) právnických osôb asigovalo iba 1,5 % zo zaplatenej dane. Celkovo poukázaná suma právnickými osobami, v členení podľa toho, či PO poukázala 1,5 % alebo 2 % naznačuje, že 2

% poukázali, a teda súčasne poskytli aj dar v minimálnej výške 0,5 % práve najziskovejšie PO, keďže priemerná poukázaná suma na jednu právnickú osobu je 615 eur v prípade právnickej osoby poukazujúcej 1,5 %. Priemerná suma poukázaná právnickou osobou asignujúcou 2 % je 4336 eur. Celkovo poukázané sumy v týchto dvoch skupinách sú relatívne vyrovnané.

Tabuľka 6

Celková poukázaná suma z daňovej asignácie

Rok	Celková poukázaná suma (v eurách)	Medziročná zmena:
2002	3 381 863	
2003	3 221 992	-4,73 %
2004	28 054 604	770,72 %
2005	30 896 237	10,13 %
2006	37 342 140	20,86 %
2007	42 125 093	12,81 %
2008	49 180 451	16,75 %
2009	55 180 237	12,20 %
2010	44 146 478	-20,00 %
2011	41 595 000	-5,77%

V neposlednom rade má priame implikácie pre financovanie občianskeho sektora z verejných zdrojov aj prijatie zákona o dobrovoľníctve, ktorý nadobudne účinnosť 1. decembra 2011.¹⁴⁶ Vďaka viac ako 17 zásadným pripomienkam Splynomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti¹⁴⁷ došlo prijatím zákona aj k novelizácii iných, podporných predpisov, ktoré prinášajú nasledujúce zmeny:

- možnosť **3 % daňovej asignácie**, ak ide o daňovníka, ktorý v zdaňovacom období, ktorého sa vyhlásenie týka vykonával dobrovoľnícku činnosť počas najmenej 40 hodín a predloží o tom písomné potvrdenie (§ 50 ods. 1 písm. a) Zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov o zmene a doplnení niektorých zákonov)
- možnosť **odpustiť alebo znížiť niektoré miestne dane, poplatky za komunálne odpady a drobné stavebné odpady** v prípade, ak bude daňovník vykonávať dobrovoľnícku činnosť v prospech obce na podporu plnenia jej úloh (§ 103 ods. 5 Zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady)
- možnosť **zrušiť povinnosť platiť DPH pri poskytovaní služieb bezodplatne**¹⁴⁸

¹⁴⁶ Dostupné na: <http://www.sme.sk/c/6132916/gasparovic-podpisal-zakon-o-dobrovolnictve.html>

¹⁴⁷ Dostupné na: http://www.1snsc.sk/vagac_podal_zasadne_pripomienky_k_zakonu_o_dobrovolnictve

¹⁴⁸ Dostupné na: <http://tretisektorokugov.sk/zakon-o-dobrovolnictve-schvaleny-parlamentom-zavadza-3-asignaciu-a-zrusenie-dph/>

Okrem týchto zmien, ďalšími novinkami v rámci avizovanej diverzifikácie získavania zdrojov pre MNO sú charitatívna lotéria a charitatívna reklama. **Charitatívna lotéria** bola do zákona o hazardných hrách zavedená s účinnosťou od 1. januára 2010.¹⁴⁹ Od tradičných lotérií sa odlišuje vo viacerých ohľadoch. Jej prevádzkovateľom môže byť iba nadácia alebo záujmové združenie nadácií (§29a Zákona o hazardných hrách – Z o HH), výška odvodu z hernej istiny¹⁵⁰ do štátneho rozpočtu alebo do rozpočtu obce je výrazne nižšia (min. 0,5 %, max. 5,5 %) ako v prípade prevádzkovania lotérií podnikateľskými subjektmi (§37 ods. 1, písm. e) Z o HH) a čo je najdôležitejšie, výťažok z charitatívnej lotérie možno použiť iba na verejnoprospešné účely.¹⁵¹ Navyše, prevádzkovateľ charitatívnej lotérie môže MF SR požiadať o dotáciu, a to do výšky 50 % ním zaplatených odvodov za príslušný kalendárny rok (§51a Z o HH).

Napriek tomu, že od legislatívneho ukotvenia tohto inštitútu uplynuli už takmer dva roky, v praxi k jeho využívaniu ešte stále nedochádza. Fórum donorov združujúce popredné organizácie udeľujúce granty v rámci tretieho sektora na svojej stránke iba oznamuje, že v marci 2010 zorganizovalo na túto tému pracovné raňajky. O obsahu alebo o výsledkoch tohto stretnutia však neinformuje.¹⁵² Taktiež v médiách sa správy na túto tému vôbec neobjavili, informovanosť verejnosti je teda nulová.

Na rozdiel od charitatívnej lotérie, **charitatívna reklama** je ešte stále iba predmetom diskusií. Podobne ako charitatívna lotéria predstavuje nástroj, ktorý by mal byť prostriedkom na vytváranie vlastných zdrojov financovania samotným neziskovým sektorom. Ako informuje portál dobrovoľníctvo.sk, 1. SNSC na základe uznesenia Rady vlády pre MNO, po predbežných rokovaníach v rámci neziskového sektora a konzultáciách s MH SR a MF SR už pripravilo návrh, ako by charitatívna reklama mohla fungovať v praxi.¹⁵³ Podľa tohto návrhu by MNO musela charitatívnu reklamu šíriť výlučne na vlastných reklamných nosičoch alebo na nosičoch, ktoré by mala vo výpožičke, pričom vo svojom grafickom zobrazení by musela mať uvedené, že ide o charitatívnu reklamu. Čo sa týka získaných finančných prostriedkov, organizácia by mohla na výrobu reklamy použiť maximálne 20 %, zvyšných 80 % by musela použiť na realizáciu verejnoprospešného účelu. Príjmy z charitatívnej reklamy by boli oslobodené od dane z príjmu a podnikateľ, ktorý by poskytol finančné prostriedky na charitatívnu reklamu, by si ich mohol započítať do výdavkov rovnako ako pri obyčajnej reklame.¹⁵⁴

¹⁴⁹ Zákon č. 478/2009 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹⁵⁰ Hernou istinou pri charitatívnej lotérii je rozdiel medzi prijatými vkladmi a vyplatenými výhrami.

¹⁵¹ Všeobecne prospešnými službami sú najmä poskytovanie zdravotnej starostlivosti, poskytovanie sociálnej pomoci, humanitárna starostlivosť, tvorba, rozvoj, ochrana a obnova kultúrnych hodnôt, podpora umeleckej tvorby a kultúrnych aktivít, vzdelávanie, výchova, rozvoj športu, tvorba a ochrana životného prostredia a ochrana zdravia obyvateľstva (§37 ods. 19 Z o HH).

¹⁵² Dostupné na: <http://www.donorsforum.sk/>

¹⁵³ Dostupné na: <http://www.dobrovolnictvo.sk/index.php?node=20&id=977>

¹⁵⁴ Dostupné na: <http://www.dobrovolnictvo.sk/?node=20&id=777>

4.7.3. Odporúčania

Informácie o tom, či a ako zapracovali jednotlivé štátne inštitúcie záväzné odporúčania z *Uznesenia o zvýšení transparentnosti* do nových zákonov a ako sa ich aplikácia prejavila v praxi, by malo Ministerstvo financií SR zhodnotiť k 30. novembru 2011, teda v čase kompletizácie tejto štúdie. Naše odporúčania sa týkajú najmä aspektov, ktoré vláda vo svojom *Uznesení o zvýšení transparentnosti* opomenula alebo nedostatočne špecifikovala, a to kvalitného zverejňovania informácií, zloženia komisií a hodnotenia projektov.

Pokiaľ ide o **rozšírenie a sprehľadnenie poskytovaných informácií**, vláda toto opatrenie považuje za jednu z kľúčových podmienok zvýšenia transparentnosti poskytovaných dotácií. V prvom kroku plánuje informácie zverejňovať na internetových stránkach jednotlivých rezortov a následne chce prijať kroky potrebné k ich centralizácii. Ako upozorňuje TIS, bude dôležité, aby tieto informácie mali charakter verejných dát (tzv. open data), to znamená, aby sa zbierané dáta zverejňovali automaticky, aby boli dostupné, opakovane použiteľné a ďalej širiteľné.¹⁵⁵ Prvým krokom by malo byť vytvorenie katalógu informácií, ktorými verejné inštitúcie disponujú. Tie by sa mali pravidelne aktualizovať. Následne by mali byť verejnosťou určené cenné dáta, ktoré by mali byť prioritne sprístupnené. Postupne by sa mali pridávať ostatné zdroje, ako aj novovytvárané informácie. Automatické zverejňovanie má niekoľko výhod. V prvom rade mení mentálne nastavenie – z dát vytváraných pre internú potrebu úradov sa stávajú verejné dáta, ktoré aj inštitúcie využívajú pre vlastnú agendu. Nielenže odbremení inštitúcie od vybavovania žiadostí na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám, ale môže zlepšiť vzájomnú informovanosť úradov o svojich dátach a zásadne prispieť k transparentnosti a spoločenským inováciám.¹⁵⁶

Ďalším zásadným článkom a pilierom transparentnosti je výberová komisia, pričom kľúčové je jej zloženie a integrita jej členov. Ako uvádzali autori publikácie *Kvadratura kruhu alebo otázka spôsobu?*¹⁵⁷ už v roku 2008, keďže prijímateľom dotácií sú rôzne subjekty (okrem iných inštitúcií verejného sektora aj registrované náboženské spoločnosti, stavovské organizácie, MNO, obce či jednotlivci), mala by mať aj **komisia rôznorodé zloženie**. Taktiež by v jednotlivých zákonoch mal byť jasne uvedený **zákaz konfliktu záujmov**.

V neposlednom rade treba doriešiť pravidlá pre **hodnotenie** projektov. Je potrebné určiť zloženie komisií, indikátory hodnotenia a časové rámce, v ktorých by sa malo hodnotenie uskutočňovať. Hodnotenia by sa mali stať podkladom pre rozhodnutia aj v nasledujúcich rokoch, ak ide o subjekt, ktorý sa o ne uchádza opakovane.

Okrem opatrení súvisiacich s *Uznesením o zvýšení transparentnosti*, TIS na základe pozorovania vo výberovej komisii na Ministerstve obrany SR navrhuje **zvážiť** aj možnosť **outsourcovania administrácie časti procesov grantového programu**. Ich skúsenosť z MO SR totiž ukázala, že administrácia grantového programu je časovo a odborne náročná činnosť, zbytočne zaberajúca interné kapacity MO SR. TIS sa domnieva, že prípravná fáza (informovanie o výzve, komunikácia s uchádzačmi pred podaním žiadostí, príprava podkladov pre rokovanie komisií), ako aj evaluačná časť môže byť efektívnejšie vykonaná externým subjektom (napríklad Centrum pre filantropiu, Nadácia Pontis atď.). Takýto postup by podľa TIS umožnil efektívnejší a v konečnom dôsledku aj lacnejší spôsob riadenia

¹⁵⁵ Ako príklady TIS uvádza infografiku britského denníka *Guardian* zobrazujúcu štruktúru rozpočtu pre umenie v Británii alebo projekt voľne preložený Kam idú moje peniaze? prezentujúci verejné výdavky v perspektíve.

¹⁵⁶ Dostupné na: <http://granty.transparency.sk/sk/pages/analyses/p:192/platit-budmerice-ci-pretlacanie-rukou>

¹⁵⁷ Strečanský, B. a kol.: *Kvadratura kruhu alebo otázka spôsobu?* Banská Bystrica, Nadácia Ekopolis 2008. Dostupné na: <http://www.cpf.sk/files/File/2008%2010%20kvadratura%20kruhu%20web.pdf>

grantovej schémy pri zachovaní kontroly nad kľúčovými parametrami programu (ciele, programy, objemy financií).¹⁵⁸

Čo sa týka **štrukturálnych fondov EÚ**, pre budúce programovacie obdobie bude najdôležitejšie poučiť sa z chýb z minulosti. Bolo ich nespočetné množstvo a aj tento príspevok odkazuje na množstvo publikácií, ktoré spravovanie a čerpanie týchto prostriedkov analyzovali. Vláda, ktorá bude nastavovať nové pravidlá, by ich nemala nechať bez povšimnutia.

V rámci viacerých štádií spravovania fondov EÚ je **programovanie** z pohľadu neziskového sektora pravdepodobne tým najkľúčovejším. Ak by k nemu v budúcnosti došlo v súlade so skutočným dodržiavaním princípu partnerstva, pomohlo by to zabrániť vylúčeniu MNO zo zoznamu oprávnených žiadateľov. Je potrebné zapojiť MNO do programovacieho procesu od jeho úplného začiatku, včas ich informovať o plánovaných krokoch a pripravovaných dokumentoch a stanoviť vopred rámcové pravidlá upravujúce ich účasť (napríklad právomoci pracovných skupín či postup nakladania s pripomienkami a návrhmi partnerov). Tretí sektor by mal byť v pracovných skupinách zastúpený v primeranom počte. Nominovať zástupcov MNO pracovných skupín a výborov by mali platformy MNO, nie štátni úradníci, pričom riadiace orgány by mali tieto nominácie rešpektovať. Zápisy z rokovaní a stretnutí by mali byť zverejnené, resp. zaslané partnerom čo najskôr po stretnutí, zúčastnení partneri by mali mať možnosť sa k zápisu vyjadriť a ich pripomienky či doplnenia by mali byť do zápisu zapracované. Pri príprave jednotlivých dokumentov bude potrebné rátať s dostatočným časom na spracovanie pripomienok partnerov, a preto predĺžiť lehotu. Percentuálne zastúpenie sektorov (štátna správa, samosprávy a partneri) v **monitorovacích výboroch (MV)** by malo byť pomerne, bez prevahy štátnej správy. Členovia MV by mali dostávať materiály a podklady k zasadaniam a rozhodnutiam MV v dostatočnom predstihu. Na požiadanie by mali dostať bližšie informácie či dokumenty, aj keď nie sú bežne dostupné verejnosti. Zápisy zo zasadania MV by mali byť spracované kvalitne a zohľadňovať požiadavky členov MV na zaznamenanie konkrétnych vyjadrení a pripomienok.

MNO by mali byť taktiež zapojené do **hodnotenia** projektov, a to ako pozorovatelia pri ich výbere aj ako hodnotitelia po ich implementácii. Ich účasť za takýchto podmienok by mohla výraznou mierou prispieť k efektívnejšiemu riadeniu *Národného strategického referenčného rámca* a operačných programov, k zlepšeniu podmienok pre žiadateľov a tým aj k zlepšeniu čerpania fondov.¹⁵⁹

V súvislosti s **implementáciou** za najdôležitejšie považujeme zjednodušenie administrácie fondov zo strany riadiacich orgánov (RO), urýchlenie procesov refundácie s jasne stanovenými pravidlami a záväzkami pre RO, zavedenie paušálnych výdavkov na administráciu projektov (čo administratívne odbremení RO aj konečných prijímateľov a umožní lepšiu kontrolu kvality implementácie projektov v teréne). Rovnako dôležité je zapájať MNO do administrovania štrukturálnych fondov tam, kde je to vhodné či potrebné. Delegovanie právomocí na niektorú MNO vo forme Sprostredkovateľského orgánu RO v oblastiach, v ktorých MNO súťažia o podporu, je vhodným nástrojom ako zabezpečiť dôveryhodnosť a vyššiu transparentnosť. Pre zlepšenie vynútiteľnosti opatrení proti netransparentnosti, zneužívaniu a konfliktu záujmov bude potrebné rozšíriť právne záväzné a vynútiteľné opatrenia novelou zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej

¹⁵⁸ Dostupné na: <http://www.mosrokusk/data/files/2475.pdf>

¹⁵⁹ Mojžiš, M.: *Správa o dodržiavaní opatrení proti netransparentnosti, zneužívaniu a konfliktu záujmov v rokoch 2009-2010*. Poniky, Priatelia Zeme – CEPA 2010. Dostupné na: http://www.eufondy.org/pdf/Sprava_protikorupcne%20opatrenia.pdf

z fondov Európskeho spoločenstva a o zmene a doplnení niektorých zákonov a následne dočistiť kontrolovanie dodržiavania týchto opatrení štátnym orgánom stojacim mimo Centrálného koordinačného orgánu a RO, napríklad Úradom vlády SR.¹⁶⁰

Účasť na správe EÚ fondov predpokladá štúdium množstva dokumentov, vysokú odbornú úroveň a technickú pripravenosť. MNO aktívne v partnerských štruktúrach doteraz nemali prístup k financiám z fondov EÚ určeným **na technickú asistenciu**. Avšak čím viac si štátne orgány uvedomujú prínosy partnerskej spolupráce s MNO a čím viac priestoru pre účasť občanov sa otvára, tým jasnejšie sa ukazuje, že limitované kapacity MNO sú kritickým problémom, ktorý je prekážkou účinnej spolupráce. Na to, aby MNO mohli všetky tieto funkcie vykonávať efektívne a kvalitne, je potrebné postarať sa o ich budovanie vo forme tréningov a školení a taktiež zabezpečiť refundáciu aspoň základných nákladov (napríklad cestovného a prípravy odborných posudkov).¹⁶¹ V ďalšom programovom období, podobne ako bolo plánované v tom minulom, bude nevyhnutné zaviesť v rámci niektorého z operačných programov **samostatné opatrenie podporujúce budovanie kapacít a infraštruktúry MNO**, a to tak, aby bolo administrované tretím sektorom (ako napríklad OSF v prípade Nórskeho finančného mechanizmu) a zároveň aby aj jeho implementácia bola zameraná naozaj na rozvoj kapacít vhodnými spôsobmi a so zmysluplným zameraním.

Pre profesionalizáciu neziskového sektora v tejto oblasti je dôležité mať nielen odborníkov, ktorí komplexne poznajú proces riadenia štrukturálnych fondov, ale dôležitá je aj špecializácia podľa programových priorít prostredníctvom **vytvorenia siete MNO zúčastňujúcich sa na spravovaní fondov EÚ**. Na vytvorenie takejto siete by bolo možné využívať finančné prostriedky EÚ (technická pomoc), tak ako ich na budovanie svojich kapacít využíva verejná správa. Sieť takýchto MNO by mala dve hlavné úlohy: ako partner vlády by efektívnejšie ovplyvňovala rozhodovacie procesy a súčasne by informovala a školila MNO. Tretí sektor by mal taktiež v rámci svojich vlastných radov dôsledne vyžadovať od MNO realizujúcich projekty s podporou štrukturálnych fondov, aby zverejňovali priebežné správy o realizácii projektov a ich výdavkoch (aby boli verejne dostupné napríklad na webovej stránke danej MNO).

Pre štát je kľúčová požiadavka, aby pri právnických osobách (najmä pri firemných nadáciách) vedel odkontrolovať a vymôcť dodržanie povinnosti prijímateľov použiť stanovené prostriedky na verejnoprospešný účel. Existuje tiež veľa detailov, ktoré by bolo potrebné doladiť na zlepšenie efektívnosti poukazovania 2 %: napríklad možnosť asignujúceho dobrovoľne zverejniť svoju identitu pre prijímajúcu organizáciu daňovým úradom; predĺžiť obdobia využiteľnosti prostriedkov aspoň o rok dlhšie ako v súčasnosti, aby sa s nimi dalo strategicky narábať; uvoľniť možnosť využitia týchto prostriedkov na budovanie základiny; upustiť od vedenia prostriedkov na osobitnom účte.¹⁶²

¹⁶⁰ Košťál, C.: *Impacts of EU Structural Funds on the capacity of non-profit/non-governmental organizations in Slovakia*. In: Potulka, O.: *Impact of EU cohesion policy in Central Europe*. Leipzig: Leipziger Universitätsverlag 2010.

¹⁶¹ Dostupné na: http://www.eufondy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=41&Itemid=130

¹⁶² Dostupné na: <http://tretisektorokugov.sk/sprava-z-konferencie-vztah-statu-a-obcianskej-spolocnosti/>

4.8. Správa o stave v rezorte zdravotníctva¹⁶³

Správa sa opiera o pomerne podrobné podklady z rezortu zdravotníctva i o názory predstaviteľov občianskych združení a patientskych organizácií. Ministerstvo vo svojich dokumentoch označuje a v praktickej činnosti berie MNO za partnera; postoje zástupcov tretieho sektora sa rôznia.

4.8.1. Je možné zistiť, aké činnosti jednotlivé rezorty delegujú na MNO alebo aktívne podporujú ich realizáciu prostredníctvom MNO vo verejných politikách? V akých typoch dokumentov/politik je zakotvený vzťah k MNO a akým spôsobom?

Vo všeobecnosti možno skonštatovať, že Ministerstvo zdravotníctva SR (MZ SR) rozvíja spoluprácu s tretím sektorom najmä pri tvorbe a plnení úloh národných programov MZ SR a programov verejného zdravotníctva v gestorstve hlavného hygienika SR. Plnenie úloh má najčastejšie formu implementácie preventívnych opatrení a vzdelávania.

V Preambule *Národného programu podpory zdravia* (2005), MZ SR uvádza, že keďže ide o integrovaný program, ktorého cieľom je zabezpečiť vysokú ochranu zdravia, môžu sa doň zapojiť všetky zložky spoločnosti: rezorty vlády SR, orgány štátnej správy a samosprávy, mimovládne organizácie, podnikateľský sektor a ďalšie organizácie, čím zabezpečuje vysokú mieru ochrany zdravia (s. 4).¹⁶⁴ *Správa o plnení Národného programu podpory zdravia* hodnotiaca obdobie rokov 2006 až 2010 spomína tretí sektor iba v dvoch bodoch: (1) pri spolupráci regionálnych úradov verejného zdravotníctva, ktoré v rámci cieľa *Zdravý životný štýl* aktívne spolupracovali okrem iného aj s občianskymi združeniami pri organizovaní a realizácii zdravotno-výchovných intervenčných aktivít v podnikoch, firmách i na verejných akciách (s. 4); a (2) v rámci cieľa *Pohybové aktivity na území Nitrianskeho samosprávneho kraja*, ktorý každoročne finančne podporuje športové aktivity organizované obcami, mestami, občianskymi združeniami a neziskovými organizáciami (s. 51).¹⁶⁵

Podobnú formuláciu vzťahu medzi Úradom verejného zdravotníctva SR (ÚVZ SR) a tretím sektorom môžeme nájsť aj v *Národnom programe prevencie obezity* (2008) a v *Národnom akčnom pláne pre problémy s alkoholom na roky 2006 – 2010*. Úrad si je vedomý, že *Národný program prevencie obezity* je celospoločenskou iniciatívou, ktorej úspešné zvládnutie si vyžaduje aktivity s prierezovým charakterom a spoluprácu so všetkými zainteresovanými sektormi, rezortmi a zložkami spoločnosti vrátane tretieho sektora (s. 15).¹⁶⁶ V *Národnom akčnom pláne pre problémy s alkoholom* vláda deklaruje, že vytvorenie politickej účinných a ekonomicky efektívnych opatrení v tejto oblasti musí byť tiež založené na prístupoch a spolupráci viacerých sektorov a rezortov. Realizácia týchto opatrení si vyžaduje aktívnu účasť, využitie zdrojov a implementáciu aktivít všetkými účastníkmi na všetkých úrovniach (národnej, oblastnej a miestnej úrovni), pričom je potrebné, aby vedecké fakty o efektívnych a ekonomicky výhodných opatreniach boli rozširované zrozumiteľným spôsobom. Na to, aby sa dosiahla účinnosť presadzovania týchto intervencií, je tiež potrebná efektívna komunikácia s občianskou spoločnosťou a zabezpečenie podpory zo strany verejnosti. Za nezastupiteľné považuje vláda MNO a občiansku spoločnosť pri predchádzaní a znižovaní problémov súvisiacich s alkoholom. Organizácie občianskej spoločnosti vníma ako

¹⁶³ Autorkou tejto časti je Michaela Farenzenová.

¹⁶⁴ Dostupné na: http://www.uvzsr.sk/docs/info/podpora/narodny_program_sk.pdf

¹⁶⁵ Dostupné na: http://www.uvzsr.sk/docs/info/podpora/schvalena_sprava_o_plneni_NPPZ_2006_2010.pdf

¹⁶⁶ Dostupné na: http://www.uvzsr.sk/docs/info/podpora/Narodny_program_prevencie_obezity.pdf

aktérov, ktorí môžu zohrať zásadnú úlohu v presadzovaní a zavádzaní efektívnych programov v oblasti národnej politiky pre problémy s alkoholom. Rozhodujúcu úlohu zohrávajú aj pri kontrole vyrovnávaní praktík alebo politík iných záujmových skupín, ktoré môžu pôsobiť ako prekážky pri naplňaní zámerov *Národného akčného plánu pre problémy s alkoholom* (s. 2).¹⁶⁷

Uznesenie, ktorým sa schvaľuje *Národný program starostlivosti o deti a dorast v Slovenskej republike na roky 2008 – 2015* ukladá mimovládny organizáciám povinnosť byť realizátorom opatrení uvedených v Národnom programe, konkrétne úlohy však tretiemu sektoru neukladá.¹⁶⁸ Informáciu o plnení *Národného programu* možno nájsť vo Výročnej správe ÚVZ SR za rok 2010. V správe sa spomína občianske združenie PROFKREATIS, ktoré realizovalo aktivity v rámci programov zameraných proti negatívnym javom (agresivita, suicidálne činy, užívanie návykových látok, šikanovanie atď.). Program bol zameraný na prevenciu sociálno-patologických javov v školách, najmä agresie, šikanovania a intolerancie medzi žiakmi. Združenie pomáhalo naplňovať *Národný program starostlivosti o deti a dorast v SR na roky 2008 – 2015* aj tým, že sa svojimi aktivitami výrazne zameralo nielen na deti a mládež v materských, základných a stredných školách, ale aj na ich učiteľov, najmä prostredníctvom ich vzdelávania (s. 380).¹⁶⁹

Už konkrétnejšie sú vymedzené aktivity, ktoré by mohol, resp. mal vykonávať neziskový sektor, v *Národnom programe prevencie ochorení srdca a ciev* (2010), v *Národnom programe duševného zdravia na roky 2005 – 2015* a v *Národnom programe prevencie HIV/AIDS v Slovenskej republike* (2010).

V *Národnom programe prevencie ochorení srdca a ciev* (2010) sú MNO označené za partnerov, ktorých úloha spočíva ako v expertnej činnosti, tak aj pri realizácii *Národného programu*. Hlavné dôvody tohto ich postavenia sú tri: majú bohaté skúsenosti v každodennej práci so širokými vrstvami obyvateľstva, sú schopné v krátkom čase zistiť potreby určitých skupín a navyše svoju činnosť zameriavajú prevažne na zraniteľné, marginalizované alebo vysoko ohrozené skupiny obyvateľstva (ženy, mladiství a dospelujúci, migranti, rómska populácia a podobne – s. 13). V tejto súvislosti počíta ÚVZ SR so zapojením MNO do celonárodnej vzdelávacej kampane s cieľom lepšieho chápania závažnosti rizikových faktorov srdcovo-cievnych ochorení, ako aj možností ich postupného odstraňovania (s. 14) a do kontinuálneho výcviku stredného zdravotníckeho personálu (s. 15).¹⁷⁰

Oblasť duševného zdravia je rozpracovaná v *Národnom programe duševného zdravia na roky 2005 – 2015*. Tu štát vníma MNO ako dôležitých aktérov pri deinštitucionalizácii starostlivosti o duševné zdravie prostredníctvom rozvoja komunitných sietí a domácej starostlivosti. Cieľom deinštitucionalizácie je zlepšiť dostupnosť služieb a kontinuitu starostlivosti, pričom na dosiahnutie tohto cieľu je nevyhnutná tímová spolupráca vo forme kooperácie s neformálnymi komunitnými službami (napríklad Liga za duševné zdravie, ODOS,¹⁷¹ Premeny a Opora), s využitím svojpomoci a vzájomnej pomoci užívateľov a ich príbuzných a s následným zmenšením potreby formálnych komunitných služieb (s. 15).

167 Dostupné na:

<http://www.infodrogy.sk/indexAction.cfm?module=Library&action=GetFile&DocumentID=197>

168 Dostupné na:

[http://www2.health.gov.sk/redsys/rsi.nsf/0/ea2d7629a0d969a9c12573d000441f96/\\$FILE/2008_001.pdf](http://www2.health.gov.sk/redsys/rsi.nsf/0/ea2d7629a0d969a9c12573d000441f96/$FILE/2008_001.pdf)

169 Dostupné na: http://www.uvzsr.sk/docs/vs/vyrocnna_sprava_2010.pdf

170 Dostupné: Dostupné na: <http://www.uvzsr.sk/docs/info/podpora/NPPOC.pdf>

171 ODOS – Otvorme dvere, otvorme srdcia – združuje osoby s duševnou poruchou, ich príbuzných a odborníkov a ďalších občanov, usiluje sa znižovať stigma a diskrimináciu ľudí s duševnými poruchami na Slovensku. Dostupné na: <http://www.dusevnezdravie.sk/odos.html>

V dokumente je uvedené, že pri jeho tvorbe doň boli zakomponované aj podnety MNO (s. 24), ktoré sú taktiež označené za jednu z hlavných skupín jeho implementátorov (s. 25). V materiáli sa zároveň upozorňuje na fakt, že je potrebné vypracovať systém dlhodobej partnerskej spolupráce profesionálnych organizácií (zdravotníckych vrátane psychiatrických, sociálnych, legislatívnych) s organizáciami mimovládny. Je to potrebné preto, že chýba fungujúca, vzájomne prepojená sieť zariadení a odborníkov rôznych profesií, ktorí by spolupracovali a boli schopní včas, cielene, efektívne a hlavne dlhodobo finančne menej nákladne a kvalitnejšie poskytnúť pomoc. Zdôrazňuje sa, že užívateľské, príbuzenské a iné mimovládne organizácie, ktoré sa venujú advokácii v oblasti duševného zdravia, by mali mať potrebnú podporu, aby mohli účinne rozvíjať svoju činnosť. Tieto organizácie sú totiž najviac motivované, aby sa zúčastňovali na plánovaní, realizácii, monitorovaní, hodnotení a kontrole riešenia problematiky duševného zdravia v jednotlivých regiónoch. Dôležitosť monitoringu dodržiavania práv ľudí s duševnou poruchou (ako je napríklad právo rovnosti, právo na súkromie, právo individuálnej autonómie, telesnej celistvosti, právo na sebarozhodovanie, slobodnú voľbu a výber služieb, právo na informácie o liečbe a dostupných službách ako aj právo na spoluúčasť na liečbe, efektívnosti distribúcie zdrojov atď.) spočíva v tom, že predstavuje dôležitú spätnú väzbu o tom, ako sa starostlivosť o duševné zdravie realizuje (s. 19).¹⁷²

Autori *Národného programu prevencie HIV/AIDS* deklarujú, že jedným zo základných princípov, vzťahujúcich sa na všetky aktivity v rámci tohto programu, je princíp zmysluplného zapojenia občianskej spoločnosti a mimovládnych spoločností v oblasti boja proti HIV/AIDS. Z 28 aktivít uvedených na zabezpečenie úloh *Národného programu* sa s MNO ráta v 9 aktivitách, ktoré sú zamerané prevažne na prevenciu (kampane, edukačné programy a zdravotné výchovy) a súvisia s testovaním, poradenstvom a sledovaním tohto ochorenia.¹⁷³ Realizácia týchto aktivít je potvrdená v *Správe o plnení Národného programu prevencie HIV/AIDS v Slovenskej republike za rok 2010*. V súvislosti s poradenstvom sa spomína najmä Iniciatíva hivaid.sk (Občianske združenie Odyseus), ktorá vznikla v roku 2009 na podnet dobrovoľníka. V rámci tejto iniciatívy funguje webová stránka o HIV www.hivaid.sk, (za obdobie od vzniku do 30. 11. 2010 bolo na stránke 10 664 návštev) obsahujúca sekciu zameranú na všeobecnú populáciu, sekciu pre ľudí žijúcich s HIV, online poradňu (do 1. 12. 2010 využilo viac ako 130 ľudí) a od roku 2010 aj pozitívnu poradňu určenú pre ľudí žijúcich s HIV a ich blízkych (s. 4). Taktiež je uvedené, že MNO sa na realizácii plnenia preventívnych aktivít podieľali vo forme prípravy rôznych letákov, plagátov (s. 2), spolupracovali s Červeným krížom (s. 8) a participovali na realizácii aktivít pri príležitosti Svetového dňa AIDS.¹⁷⁴

Relevantným zdrojom informácií je aj nedávno publikovaná *Správa o stave zdravotníctva* (2011). Správa je komplexným auditom súčasného stavu slovenského zdravotníctva, ktorý má tvoriť podkladový materiál pre tvorbu zodpovednej zdravotnej politiky, koncepcií a stratégií rozvoja v strednodobom i v dlhodobom horizonte a zmieňuje sa aj o postavení a aktivitách MNO.

V správe sa konštatuje, že patientske organizácie sú často poznačené výkyvmi v aktivite, pretože ich činnosť nezriedka závisí na obetavom úsilí malého počtu jednotlivcov a na nestabilných externých zdrojoch financovania. Sú rovnako ako ich záujmy často rozdrobené a

172: Dostupné na:

<http://www2.health.gov.sk/redsys/rsi.nsf/0/8890F38F4D30914DC1257257003B98F7?OpenDocument>

173 Dostupné na: <http://www.hivaid.sk/index.php/np-prevencie-hivaid>

174 Dostupné na: http://www.uvzsr.sk/docs/info/epida/sprava_o_plneni_NP__HIV_AIDS_v_SR_2010.pdf

zastupujú ich rôzne strešné organizácie. Za prekážku pri úspešnom presadzovaní ich požiadaviek považujú autori správy rozdelenie kompetencií medzi zdravotníctvom a sociálnou sférou do dvoch odlišných rezortov. Problematika zdravotne postihnutých občanov je totiž súčasťou agendy MPSVaR SR, na ktoré sa obracia prevažná väčšina patientskych organizácií, ako aj organizácií zdravotne a telesne postihnutých. Čo sa týka formálneho rozhodovania v zdravotníctve, pacienti sa doňho zapájajú iba vo veľmi obmedzenej miere. Organizácie a združenia, ktoré ich reprezentujú, sa zúčastňujú na pripomienkovom konaní v rámci legislatívneho procesu, avšak len s odporúčacím hlasom. Z tohto dôvodu patientske organizácie presadzujú svoje ciele najmä lobingom u zákonodarcu a ovplyvňovaním verejnej mienky. Ako najaktívnejšie organizácie sú uvedené organizácie pacientov s chronickými ochoreniami, napríklad Zväz diabetikov Slovenska, Slovenský zväz sclerosis multiplex, Slovenské združenie stomikov, Liga proti reumatizmu na Slovensku, Klub rodičov a priateľov detí s cystickou fibrózou a Spoločnosť Downovho syndrómu na Slovensku (s. 97).

V materiáli sa tiež spomínajú aktivity charitatívnej neziskovej organizácie Liga proti rakovine, ktorá uskutočňuje mnohé osvetové a edukačné projekty určené onkologickým pacientom, ich blízkym, ako aj širokej verejnosti. Liga za duševné zdravie sa zase aktívne usiluje o odtabuizovanie problematiky duševného zdravia, pričom pod jej strechou sa stretávajú psychiatri, psychoterapeuti i patientske organizácie. V oblasti ochrany práv pacientov pôsobí Asociácia na ochranu práv pacientov (s. 97). Aktivity MNO znamenajú prínos aj v oblasti osvetu v súvislosti so zodpovedným rodičovstvom, ktorá prispieva k zníženiu potratovosti (s. 15.)¹⁷⁵

4.8.2. Počítajú jednotlivé rezorty s využívaním MNO v nových programoch (konceptiách, stratégiách) alebo pri inovatívnych prístupoch?

V júni 2011 bola v súlade s *Programovým vyhlásením vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2010 – 2014* v oblasti zdravotníctva zriadená odborná a nadpolitická platforma s názvom Fórum Zdravotníctvo 2020. Úlohou platformy je rokovať o koncepčných návrhoch riešenia formovania systému slovenského zdravotníctva a vypracovávať výstupy z pohľadu strednodobej a dlhodobej časovej perspektívy rezortu zdravotníctva. Podľa štatútu Fóra pozostáva platforma z 30 členov, medzi ktorých patria prezident, viceprezident, tajomník a ostatní členovia (zástupcovia odborných spoločností, politických strán a spoločenských organizácií).¹⁷⁶ Nominačný mechanizmus do Fóra v štatúte uvedený nie je a zoznam jeho súčasných členov na webovej stránke nemožno nájsť. MZ SR však vo svojom stanovisku uviedlo, že medzi účastníkmi doterajších zasadnutí Fóra bola aj Asociácia na ochranu práv pacientov SR.

MZ SR plánuje pokračovať v spolupráci s MNO všade tam, kde sa už osvedčila (rôzne národné programy, ktorých koordinátorom je Hlavný hygienik SR), pričom v budúcnosti nevyklučuje spoluprácu s MNO aj v rámci prevencie iných infekčných ochorení ako HIV/AIDS. So zapojením MNO sa počíta aj pri príprave operačných programov nového programového obdobia 2014 – 2020.

175 Dostupné na: <http://www.mzsr.sk/?publikacie-mz-sr&sprava=sprava-o-stave-zdravotnictva-na-slovensku>

176 Dostupné na: http://www.health.gov.sk/swift_data/source/dokumenty/vestniky_mz_sr/2010/vestnik-2011-16.pdf

4.8.3. Aké činnosti jednotlivé rezorty v minulosti delegovali na MNO alebo pri akých politikách v minulosti spolupracovali? Aké boli výsledky takejto spolupráce, aké problémy sa pri tom vyskytli, resp. ak spolupráca zanikla, prečo?

Zástupcovia MZ SR neidentifikujú žiadne zásadné problémy v spolupráci s MNO; naopak hodnotia ju veľmi pozitívne. Priznávajú však, že v niektorých prípadoch bolo na začiatku potrebné prelomiť bariéru nedôvery mimovládnych organizácií voči štátnemu sektoru, ktorá bola spôsobená negatívnymi skúsenosťami z minulosti. Tretí sektor je vnímaný ako partner najmä pri realizácii zdravotno-edukačnej činnosti, ktorej sa plnohodnotne venuje a prostredníctvom svojich klientov tak prispieva ku zvyšovaniu zdravotného uvedomenia obyvateľstva. Za veľký prínos MNO sa považuje to, že majú veľmi dobre zmapovaný terén a cez vybudované realizačné siete vedú efektívne pôsobiť na cieľové skupiny.

MZ SR vo svojom stanovisku taktiež uviedlo, že s MNO spolupracovalo pri príprave (Asociácia nemocníc Slovenska, Asociácia na ochranu práv pacientov SR, Asociácia organizácií zdravotne postihnutých občanov SR, Asociácia samostatných polikliník Slovenska, Asociácia súkromných lekárov SR a Asociácia fakultných nemocníc SR) a monitorovaní (Asociácia nemocníc Slovenska, Asociácia fakultných nemocníc SR a Rada vlády SR pre MNO) *Operačného programu Zdravotníctvo*. Organizácie, ktorým sa darí projekty implementovať úspešne, prizýva ministerstvo k aktívnej účasti na národných informačných dňoch k *Operačnému programu Zdravotníctvo*, kde majú možnosť prezentovať svoje skúsenosti s implementovaním projektov (napríklad Slovenská asociácia verejného zdravia, OZ Odysseus, Medzinárodná organizácia pre migráciu, OZ Stop fajčeniu). Ako ďalšie príklady spolupráce MZ SR spomenulo aj projekt 10mIN, pri medzinárodnej propagácii ktorého spolupracovalo s Občianskym združením pre zdravie našich detí, a nomináciu neziskovej organizácie SLOVAHTA ako celonárodného zástupcu v projekte týkajúcom sa hodnotenia zdravotníckych technológií (v rámci špecifického finančného nástroja spoločných akcií – joint action).

MNO sa podľa názoru MZ SR stávajú praktickým výkonným článkom celospoločenských národných programov zdravia aj vďaka ich častej účasti v pracovných skupinách, pri tvorbe návrhov právnych predpisov a koncepčných materiálov a taktiež vďaka participácii na rôznych konferenciách a seminároch organizovaných pod záštitou MZ SR.

Na druhej strane niektorí predstavitelia tretieho sektora spoluprácu so štátom nevnímajú až tak pozitívne. Zástupca jednej z patientskych organizácií má pocit, že ich činnosť je vnímaná ako „voľnočasová aktivita“. Podľa jeho názoru sa politika jednotlivých vládnych garnitúr nemení, pretože formálne sa podpora deklaruje stále, ale ak sa podarí nejaké zmeny uskutočniť, tak len na základe personálnych konexií. Pokiaľ ide o poradné orgány či pracovné skupiny, tie podľa jeho skúsenosti nemajú veľmi konštruktívny charakter, keďže väčšinou sa nehľadajú riešenia, ale skôr sa prezentuje, čo a prečo sa nevyriešilo. Vzťah medzi štátom a MNO považuje za komplikovaný aj pre neochotu úradníkov na nižšej úrovni, ktorí nemajú snahu vzdelávať sa a ani aktívne pomáhať – konštruktívna spolupráca tu jednoducho podľa neho neexistuje.

Podobne zástupcovia jednej z najväčších a najznámejších charitatívnych neziskových organizácií vyjadrili veľké sklamanie; partnerstvo medzi nimi a štátom je podľa nich „nulové“. Štát o ich organizáciu neprejavuje žiaden záujem, obchádza ju aj MZ SR na stretnutiach a konferenciách, ktoré organizuje. Ministerstvo aj napriek opakovaným výzvam nie je ochotné poskytnúť ani len záštitu vo forme osobnej účasti na rôznych podujatiach, čo daná MNO považuje z hľadiska prestíže za veľmi dôležité. Keďže ide o organizáciu, ktorá sa sústreďuje najmä na pomáhanie ľuďom a súčasne je personálne poddimenzovaná, nezostáva jej čas na odkomunikovanie zmien, ktoré by mal štát vykonať. S tým súvisia napríklad aj

legislatívne úpravy týkajúce sa finančných zbierok, ktoré sú pre túto organizáciu jedným z hlavných zdrojov jej príjmov. Súčasný zákon pochádza ešte z roku 1973, nezodpovedá potrebám doby a neobsahuje ani ustanovenia, ktoré by pomohli eliminovať podvodné aktivity vyskytujúce sa v tejto oblasti. Pokiaľ ide o ostatné zdroje príjmov, problematické sú pre organizáciu štrukturálne fondy, ako aj mechanizmus asignácie 2 %. Štrukturálne fondy považuje organizácia za administratívne nesmierne náročné; ich spravovanie by si vyžadovalo rozšírenie personálnych kapacít, na čo organizácia nemá finančné prostriedky. Mechanizmus asignácie 2 % je problematický najmä preto, lebo nastavuje také pravidlá, ktoré neumožňujú použiť získané prostriedky na strategické účely (napríklad na tvorbu rezervy). V neposlednom rade je pre organizáciu sklamaním aj to, že nebola štátom oslovená pri výbere členov výboru pre MNO pri Rade pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, pričom jej nie je známy mechanizmus, na základe ktorého sa táto voľba uskutočnila.

Na druhej strane organizácia venujúca sa problematike duševného zdravia má pozitívnu skúsenosť zo spolupráce so štátom v rámci Rady pre duševné zdravie. Kooperáciu za posledné tri roky hodnotí ako veľmi dobrú a je presvedčená o tom, že sa jej podarilo vybudovať si v Rade dobré meno. Problémom zostáva nedostatok finančných prostriedkov: napriek tomu, že duševné choroby sa delia z hľadiska incidencie o 2. a 3. miesto s onkologickými chorobami, na prevenciu a vzdelávanie v tejto oblasti sa vynakladá mizivá čiastka. Organizácia taktiež upozornila na vysokú administratívnu náročnosť projektu, ktorý realizovala v rámci Národného programu duševného zdravia. Pre tretí sektor, ktorý je personálne poddimenzovaný, je manažovanie takýchto projektov veľmi náročné.

Predstavitel' think-tankovej organizácie, ktorá sa dlhodobo venuje zdravotníckej politike, označil vzťahy so štátom za štandardné. Vzhľadom na svoj charakter nemá táto organizácia záujem získať finančnú podporu od štátu, lebo si chce zachovať nezávislosť. To, že nie o všetky návrhy a koncepcie vygenerované týmto think-tankom majú predstavitelia štátu záujem, považuje predstavitel' tejto MNO za prirodzené, keďže zdravotnícka politika predstavuje pre každú vládu politicky mimoriadne citlivú tému.

4.8.4. Odporúčania vychádzajúce z výskumných zistení

Podľa zástupcov MZ SR veľa užitočných informácií o možnostiach zapojenia sa do projektov a medzinárodnej spolupráce sa do prostredia MNO nedostane, a to v dôsledku neexistujúcej komunikácie, resp. slabej informovanosti MZ SR o existencii a aktivitách konkrétnych MNO. Ministerstvo by pre účely efektívnej komunikácie s MNO privítalo čo najúplnejšiu, pravidelne aktualizovanú databázu MNO aktívnych v oblasti zdravotníctva a verejného zdravia doplnenú o patientske organizácie, kde by bolo možné vyhľadávať MNO podľa špecifického zamerania ich aktívnej činnosti. Efektívnejšia spolupráca medzi štátom a mimovládny sektorom by mala podľa MZ SR spĺňať aj nasledujúce predpoklady:

- v prípade prebiehajúcej spolupráce pravidelnú vzájomnú komunikáciu a dodržiavanie plnenia pridelených úloh,
- v prípade začínajúcej spolupráce jasné zadefinovanie formy spolupráce pred jej začiatkom oboma stranami,
- MNO by mali jasne definovať oblasti, v ktorých by mohli efektívne spolupracovať s orgánmi verejného zdravotníctva,
- vytváranie nových partnerstiev na riešenie celonárodných otázok v oblasti zdravotnej výchovy obyvateľstva SR,

- aktívnejší prístup pri verejnej diskusii a riešení otázok verejného zdravia na národnej a miestnej úrovni; najmä otázok zdravej výživy, podporovaním a zabezpečením výroby a umiestňovaním na trh nutrične a zdravotne bezpečných potravín a ich dostupnosti vo všetkých populačných a etnických skupinách.

Z pohľadu mimovládnych organizácií je najväčším nedostatkom slabá morálna podpora a málo akčná komunikácia štátu. MNO by ocenili, keby sa štát väčšmi zaujímal o ich aktivity a keby dával najavo, že si uvedomuje pridanú hodnotu, ktorú vytvárajú. Od Úradu splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti očakávajú, že ich kontaktuje, aby sa informoval, čo ich trápi a aké problémy treba podľa nich riešiť. Do budúcnosti je taktiež potrebné zaoberať sa inštitucionálnou podporou, novelizáciou zákona o verejných zbierkach a doladovaním mechanizmu asignácie 2 %.

4.9. Správa o stave v rezorte kultúry¹⁷⁷

Sektor kultúry po roku 1989 prešiel viacerými zmenami, ktoré otvorili významný priestor pre priamu účasť občanov, resp. mimovládneho sektora na realizácii kultúrnych aktivít. Väčšina týchto zásadných zmien, akými bolo zavedenie slobody vyjadrovania a združovania, grantová podpora či decentralizácia kultúrnych inštitúcií, však boli skôr prirodzenou súčasťou hlbších transformačných zmien v spoločnosti, ako systémovou a komplexnou zmenou nastavení v rámci kultúrneho sektora.

Mimovládne organizácie rovnako ako iné neštátne subjekty sa preto dlhé roky popri podieľaní sa na realizácii konkrétnych kultúrnych aktivít či už v oblasti živej kultúry na celoštátnej, regionálnej a miestnej úrovni, alebo v oblasti ochrany a zachovania kultúrneho dedičstva usilujú aj o ovplyvňovanie verejných politík v sektore.

Samotné Ministerstvo kultúry SR (MK SR) v rôznych obdobiach viac či menej intenzívne spolupracovalo s mimovládnymi organizáciami napríklad pri nastavovaní niektorých súčastí grantového programu. MK SR využívalo skúsenosti expertov z MNO aj pri príprave mediálnej legislatívy či koncepčných materiálov. Rovnako ako verejné politiky v tejto oblasti, ani táto spolupráca však nenesie známky koncepcnosti a systémovosti.

4.9.1. Prehľad existujúcich dostupných dokumentov

Kľúčovými dokumentmi pre vývoj v oblasti kultúry (aj vo vzťahu k priestoru pre mimovládny sektor a jeho spoluprácu so štátnym a súkromným sektorom pri realizovaní konkrétnych kultúrnych aktivít) sú vzhľadom na neexistujúci všeobecne akceptovaný dlhodobý koncept štátnej kultúrnej politiky programové vyhlásenia jednotlivých vlád a ich následné rozpracovanie do parciálnych koncepcií pre jednotlivé segmenty kultúry. Fakt, že kultúra na Slovensku od roku 1989 neprešla komplexnou systémovou premenou je aj dôsledkom spomínanej neexistencie kultúrnej politiky štátu v zmysle zadefinovania rámcov a pozícií jednotlivých aktérov v systéme kultúry, od ktorých by sa následne odvíjali všetky ďalšie legislatívne a koncepčné aktivity.

Doteraz v podstate jediný strategický dokument komplexne definujúci kultúrnu politiku štátu, *Návrh Stratégie štátnej kultúrnej politiky*,¹⁷⁸ schválila v závere roka 2004 druhá vláda M. Dzurindu. Stratégia si za hlavné ciele o. i. stanovila:

- zaručenie ideologickej neutrálnosti pôsobenia štátu v oblasti kultúry,
- zaručenie slobody prejavu pre všetkých a vytváranie reálnych podmienok na jej uplatnenie,
- vytvorenie prostredia umožňujúceho všetkým zúčastňovať sa na tvorbe a šírení kultúrnych hodnôt, angažovať sa vo vlastných tvorivých aktivitách a mať prístup ku kultúrnym hodnotám,

¹⁷⁷ Autorom tejto časti je Miroslav Kollár.

¹⁷⁸ Materiál vychádzal o. i. zo zistení *Národnej správy o kultúrnej politike SR*, ktorá bola realizovaná v rámci projektu Rady Európy. Pozri Kollár, M. – Mrvová, Z. (ed.): *Národná správa o kultúrnej politike*. Bratislava, Ministerstvo kultúry SR 2003.

- podpora národnej kultúry a kultúry národnostných menšín a etnických skupín v jej rozmanitosti, rôznosti umeleckých foriem a nových trendov, s dôrazom na kvalitu a rovnosť šancí,
- transformácia kultúrnych inštitúcií vo verejnom sektore – ich pôsobenia, právnej formy, riadenia, financovania a vyhodnocovania efektivity ich činnosti,
- vytvorenie prostredia umožňujúceho umeniu a kultúre byť nezávislým a dynamickým faktorom rozvoja občianskej spoločnosti a podieľať sa na jej ekonomickom rozvoji,
- podpora rozvoja spolupráce verejného, neziskového a súkromného sektora v oblasti kultúry a jej ekonomického potenciálu, vytvorenie prostredia a zabezpečenie podmienok pre kontinuálnu existenciu a rozvoj kultúrneho priemyslu,
- zabezpečenie ochrany a sprístupňovania kultúrneho dedičstva, jeho systematickej digitalizácie a informatizácie kultúrnej infraštruktúry,
- podpora výchovy a vzdelávania profesií v oblasti kultúry a umenia,
- systematická tvorba nástrojov pre priblíženie kultúry a umenia deťom a mládeži,
- podpora medzinárodnej kultúrnej výmeny na území Slovenska a efektívnej prezentácie slovenskej kultúry v zahraničí,
- vytvorenie podmienok pre efektívne zapojenie kultúry do procesov rozvoja cestovného ruchu a služieb,
- podpora rozvoja a uplatnenia slovenského jazyka v nových podmienkach členstva Slovenskej republiky v Európskej únii.¹⁷⁹

Stratégia vytvorila prvý komplexnejší rámec na koordinovaný postup pri stanovovaní parciálnych verejných politík pre jednotlivé oblasti kultúry, *Akčný plán úvodnej fázy implementácie kultúrnej politiky*, ktorý bol súčasťou schváleného materiálu, definoval aj jednotlivé kroky a ich časové rámce. Tieto zámery definované v akčnom pláne sa však už nepodarilo realizovať a následne na túto stratégiu nenadviazali strategické ani implementačné dokumenty budúcich administratív.

V zámeroch nasledujúcej vlády R. Fica pre oblasť kultúry, deklarovaných vo vládnom programe, absentovali zásadnejšie a systémové riešenia v minimálne zreformovanom sektore; naopak, deklarované zámery skôr konzervovali existujúci stav. Odvolávanie sa na kontinuitu v konfrontácii so skutočnosťou, že od roku 1989 neprešiel kultúrny sektor zásadnou a systematickou reformou, vyvolávalo otázky o pochopení kľúčových problémov kultúrneho sektora. Programovému vyhláseniu nedodalo na dôveryhodnosti ani to, že staval na „konsenze dosiahnutom v predchádzajúcom období“ o tom, že kultúru treba podporovať. Takýto konsenzus zatiaľ nebol v slovenskej spoločnosti jasne artikulovaný a kontinuita znamenala prakticky udržiavanie existujúcich prežitých praktík a inštitúcií, bez zásadnej reformy systému.

Vláda I. Radičovej v časti programového vyhlásenia venovaného kultúre naznačila pomerne významnú mieru pochopenia kľúčových problémov v oblasti kultúry vrátane potreby zadefinovania strategických rámcov:

- V prvom rade konštatovala, že doteraz realizované čiastkové zmeny nevedli k vytvoreniu komplexného funkčného modelu, preto sa zaviazala vypracovať *Dlhodobé strategické*

¹⁷⁹ Dostupné na: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=8502>.

priority kultúrnej politiky SR, ktoré budú rámcom pre rozvoj kultúry v nasledujúcom období.

- Vláda prejavila tiež pochopenie pre význam ekonomického potenciálu kultúry, ktorému sa v našich podmienkach zatiaľ nepripisuje adekvátne váha, pričom kultúrne odvetvia dosiahli v roku 2003 v rámci EÚ väčší obrat ako výroba automobilov a prispeli k HDP EÚ viac ako potravinársky, odevný či chemický priemysel. V tejto súvislosti ohlásila podporu iniciatív zameraných na kreativitu a vytváranie synergií medzi kultúrou, vzdelávaním a priemyslom a zámer vytvoriť špeciálny prierezový program štátnej podpory.
- Za jeden z hlavných cieľov si určila zefektívnenie a rozšírenie systému viacdrojového financovania kultúry s cieľom dosiahnuť súčinnosť medzi verejnými financiami a inými zdrojmi, pričom podľa nej je priestor aj v efektívnejšom využití finančných prostriedkov pre oblasť kultúry prostredníctvom štrukturálnych fondov a komunitárnych programov EÚ.
- Vo vzťahu k posilneniu účasti MNO bol kľúčový zámer vytvoriť podmienky na účinnú a transparentnú podporu neštátnej kultúry reštrukturalizáciou dotačného systému MK SR vymenením grantového systému spod netransparentného vplyvu záujmových skupín, zjednodušením aplikačného procesu a prehľadnejšou administráciou.

Vzhľadom na krátke trvanie vlády I. Radičovej sa však zásadnejšie strategické aktivity, ktoré by mohli viesť k pozitívnym riešeniam a systémovým zmenám, stihli len začať, avšak nedostali sa ani po fázu predloženia konkrétneho strategického materiálu. Parciálnym aktivitám, ktoré sa za necelý rok a pol trvania vlády realizovali najmä na poli ochrany kultúrneho dedičstva (a ktoré vytvárajú aj potenciálny priestor na intenzívnejšie zapojenie mimovládnych organizácií) sa venujeme v nasledujúcom texte.

4.9.2. Vývoj štátnych politík v oblasti kultúry

Na spomínaný návrh *Stratégie štátnej kultúrnej politiky* schválený druhou vládou M. Dzurindu v roku 2004 nenadviazala koncentrovaná snaha o realizáciu navrhovaných opatrení. Realizácia tejto stratégie pritom mohla vytvoriť systémovjšie prostredie pre masívnejšie zapojenie mimovládnych organizácií aj samotných občanov do kultúrneho diania nielen v oblasti živej kultúry, ale o. i. aj v starostlivosti o kultúrne dedičstvo, a tiež v oblasti reflektovania a analýzy vývoja vo sfére kultúry vo vzťahu k stanovovaniu verejných politík.

S pôsobením vlády R. Fica v tejto oblasti sa spájali očakávania systémovjšieho prístupu k oblasti kultúry, vzhľadom na to, že lídrom vládnej garnitúry bola strana, ktorú sa hlásila k sociálnej demokracii. Tieto očakávania sa však nenaplnili, významnejšie aktivity sa realizovali len na poli ochrany kultúrneho dedičstva a v oblasti médií a audiovizie (v tejto druhej oblasti navyše s diskutabilným výsledkom). Pôsobenia MNO v oblasti kultúry sa v tomto období najviac dotklo nenaplnenie ambiciózneho zámeru zmeny financovania kultúry – nerealizovalo sa plánované schválenie zákona o financovaní kultúry ani navýšenie príspevku na financovanie kultúry až na úroveň 1 percenta HDP ročne (skutočné priame výdavky vlády nedosahovali ani polovičnú hodnotu; ak vezmeme do úvahy všetky verejné výdavky na kultúru, dostávame sa ku koeficientu 0,7 – 0,8 %). Navyše celým funkčným obdobím sa niesli pochybnosti o efektivite a transparentnosti pri nakladaní s verejnými prostriedkami zo strany ministerstva kultúry a pri rozdeľovaní prostriedkov na neštátnu kultúru (podporili ich aj opakované rozhodnutia Úradu pre verejné obstarávanie o zrušení veľkých tendrov organizovaných ministerstvom kultúry).

Počas pôsobenia vlády I. Radičovej začal rezort kultúry pripravovať dokument, ktorý by zadefinoval základné východiská a strategické priority pre rozvoj kultúry na roky 2012 – 2016. V prvom polroku 2011 prizval k spolupráci VÚC, organizácie v zriaďovateľskej pôsobnosti MK SR, ale aj profesijné združenia a niektoré neziskové organizácie, ktoré mali prísť s iniciatívnymi návrhmi za svoje oblasti a paralelne realizoval aj verejnú konzultáciu na webovej stránke MK SR, otvorenú súkromným osobám, verejným a súkromným organizáciám, profesijným združeniam, neziskovým organizáciám, miestnym a regionálnym autoritám, ministerstvám, relevantným orgánom v oblasti kultúry a následne aj diskusie k príprave dokumentu a aktuálnym témam, ktoré by mali byť v rámci neho zaradené.

4.9.3. Implementácia dokumentov v oblasti kultúry

Súčasťou návrhu *Stratégie kultúrnej politiky SR* prijatého vládou SR v roku 2004 bol aj základ implementačného plánu s tým, že detailnejšie boli zadefinované priority Akčného plánu úvodnej fázy implementácie kultúrnej politiky:

- dokončenie decentralizácie a stabilizácia kultúrnej infraštruktúry;
- záchrana a obnova pamiatkového fondu Slovenskej republiky – Obnovme si svoj dom;
- dobudovanie komplexného systému podpory umenia a kultúry v neštátnej sfére;
- rozvoj kultúrneho priemyslu a trhu s umením;
- obnova audiovizuálneho kultúrneho dedičstva;
- revitalizácia filmového priemyslu;
- prezentácia kultúry a umenia v zahraničí – Pro Slovakia;
- vytvorenie systému monitoringu kultúrnych procesov – Kultúrne observatórium;
- realizácia projektu Registra kultúry;
- vytvorenie transparentného systému podpory kultúry národnostných menšín, žijúcich na Slovensku.

Väčšina aktivít zadefinovaných v prioritách akčného plánu a časovo nadizajnovaná na rok 2005 sa nerealizovala a následné administratívny už so schválenou stratégiou nepracovali.

Z pohľadu rozpracovania zámerov zadefinovaných v programovom vyhlásení vlády I. Radičovej a prípadnej participácie mimovládneho sektora v tomto procese je základným limitujúcim faktorom predčasné ukončenie pôsobenia vlády. Pre mimovládny sektor má zásadnejší význam úprava pravidiel a pre rok 2012 aj navýšenie objemu prostriedkov (o 4 mil. eur na celkovo 21 mil. eur) v grantovom systéme na podporu kultúrnych aktivít. Priestor pre špecializované mimovládne organizácie venujúce sa ochrane kultúrneho dedičstva je aj v novootvorenom podprograme programu *Obnovme si svoj dom* – pod názvom *Obnova a konzervácia torzálnej architektúry*, ktorý je zameraný na podporu aktivít súvisiacich s obnovou slovenských hradov. Pilotné projekty so začlenením nezamestnaných do obnovy hradov vyhodnotilo ministerstvo ako úspešné, preto otvorilo tento podprogram, na ktorom sa môžu zúčastniť aj mimovládne neziskové organizácie či obce.

Zásadnejšie zmeny, ktoré by sa týkali zadefinovania strategických priorít, transformácie inštitucionálneho rámca a reformy financovania kultúry, sa opäť nepodarilo realizovať.

4.9.3.1. Spolupráca MNO a štátu v oblasti kultúry

V sektore kultúry nešlo dlhodobo o delegovanie vykonávania konkrétnych typov aktivít na mimovládne organizácie, ale o systémovú zmenu, ktorá mala otvoriť priestor pre neštátnu kultúru (vrátane priestoru pre MNO) – legislatívnu aj finančnú. Táto zmena, ako sme naznačili vyššie, je stále neukončená – z pohľadu rozsahu činností, ktoré vykonávajú štátom zriaďované inštitúcie, aj z pohľadu objemu a spôsobu rozdeľovania finančných prostriedkov pre neštátnu kultúru.

Reálna systémová spolupráca de facto neexistovala; spolupráca mala skôr podobu ad hoc prizývania expertov aj z mimovládneho prostredia do rôznych pracovných skupín pri príprave legislatívy.

4.9.3.2. Expertný, kreatívny a inovatívny potenciál mimovládneho sektora verzus kultúrna politika štátu

MNO (aj iné neštátne subjekty) svojimi aktivitami opakovane dokázali invenčnosť, kreativitu, inovatívnosť – na opísanie desiatok pozitívnych príkladov tu nie je priestor a nie je to ani vo vzťahu k predloženému materiálu účelné. V prípade rezortu kultúry totiž kľúčovým problémom nie je nahradenie aktivít realizovaných štátom neštátnymi subjektmi – principiálny „spor“ je v názore na rozsah aktivít štátu v oblasti kultúry. Tu nevidíme priestor na súťaženie štátnych a neštátnych subjektov. Kľúčovú zmenu v kultúrnej politike vnímame v tom, že štát by mal minimalizovať svoju úlohu pri „vytváraní“ kultúry na svoju zriaďovateľskú rolu vo vzťahu k erbovým národným inštitúciám a zároveň by mal vytvoriť maximálny priestor pre neštátny sektor.

Relevantná ponuka MNO na spoluprácu je v oblasti expertnej pri kreovaní verejnej politiky v sektore. Nevyužíva sa však systémovo, ale skôr ad hoc, pričom niekedy nadobúda až charakter potemkiniády. V pozadí treba vidieť existenciu rôznych záujmov v parciálnych politikách, na ktoré sú naviazané veľké peniaze, napríklad v audiovizíii.

Ďalšia relevantná ponuka spolupráce je v oblasti expertného posudzovania rozdeľovania financií – grantový program MK SR, Audiovizuálny fond (AVF).

4.9.3.3. Advokačné aktivity MNO v sektore kultúry

Od čias Fóra Zachráňme kultúru, ktoré sa v 90. rokoch postavilo proti snahe o ovládnutie a ideologizáciu kultúry vtedajšou vládnu mocou, sú mimovládne organizácie (v spolupráci s ďalšími neštátnymi subjektmi v kultúre) významným aktérom v pomenúvaní problematického stavu v jednotlivých oblastiach.

V poslednom období bola významná aktivita Asociácie nezávislých producentov (ANP), ktorá poukázala na netransparentné rozdeľovanie prostriedkov v Audiovizuálnom fonde. Ich vytrvalá aktivita v tejto oblasti viedla k zmene spôsobu kreovania orgánov AVF, ako aj k personálnym zmenám v orgánoch fondu. Posúdiť, či pod týmto tlakom nastala skutočná zmena v správaní členov komisií AVF pri rozdeľovaní finančných prostriedkov bude možné až v dlhšom časovom horizonte.

Slovenská koalícia pre kultúrnu diverzitu sa v tomto roku výrazne vložila do diskusie o odvodovej reforme so zreteľom na jej potenciálne následky pre umelcov. Navrhované úpravy výrazne menili doterajšie podmienky a zvyšovali odvodové zaťaženie umelcov. V procese, ktorý ešte stále nie je ukončený, sa im podarilo dosiahnuť významnú zmenu – rozdelenie príjmov umelcov na tzv. aktívne a pasívne (tantiémy), pričom z tzv. pasívnych príjmov umelci odvody platiť nebudú.

4.9.3.4. Vstup MNO do verejnej diskusie o riešeniach v oblasti kultúry

Predstavitelia mimovládneho sektora sa usilujú aktívne vstupovať do diskusií k verejným politikám v oblasti kultúry, resp. ich sami organizujú. Verejné diskusie v oblasti kultúry sa v poslednom desaťročí zameriavali najmä na problematiku médií verejnej služby. Od čias tzv. Mediálnej skupiny tretieho sektora, ktorá bola aktívna na začiatku tisícročia, sa opakujú verejné diskusie o stave a budúcnosti médií verejnej služby na Slovensku. Viaceré takéto diskusie v posledných rokoch organizovali aj mimovládne organizácie (Mediálny inštitút, Inštitút pre verejné otázky), či samotné médiá verejnej služby (Slovenský rozhlas) s účasťou expertov z MNO. Reálny prenos expertného potenciálu a názorov formulovaných na týchto fórach do verejnej politiky vo vzťahu k médiám verejnej služby však bol minimálny a vo väčšine legislatívnych zmien prevážil politický pohľad nad expertným. Nevyužitie expertného potenciálu aj z mimovládneho prostredia preto možno vnímať ako jednu z príčin zlého stavu nielen v tejto oblasti kultúrnej politiky.

O iný typ verejnej diskusie s expertmi aj z mimovládneho prostredia vedúcej k riešeniam v oblasti kultúry sa ad hoc usilujú politické strany najmä v predvolebnom období (napríklad programové konferencie SDKÚ-DS). Napriek účelovosti takéhoto typu verejných diskusií je to reálny priestor aj pre MNO na presadenie pozitívnych riešení do verejnej politiky v oblasti kultúry. Podobnou aktivitou tohto typu bolo v roku 2010 vypracovanie vzorového *Programového vyhlásenia reformnej vlády* aj pre oblasť kultúry Konzervatívnym inštitútom M. R. Štefánika.

V roku 2008 vzniklo Fórum kreatívneho priemyslu ako združenie, ktoré je komunikačným a zároveň aj implementačným fórom aktívnych subjektov kreatívneho priemyslu. Za posledné tri roky sa mu podarilo najmä prostredníctvom organizovania konferencií (v spolupráci napríklad s EK či British Council) a aktívnym vstupom do verejnej diskusie efektívne komunikovať tému spojenia kreatívneho priemyslu a verejnej politiky v oblasti kultúry do tej miery, že sa táto téma stala súčasťou programového vyhlásenia vlády v roku 2010 v oblasti kultúry a stala sa tiež súčasťou verejnej diskusie o kreovaní strategických priorít, ktorú v roku 2011 iniciovalo ministerstvo kultúry.

Ministerstvo kultúry od roku 2010 vôbec intenzívnejšie využívalo formát verejnej diskusie, do ktorej aktívne prizývalo aj zástupcov MNO. Reálne výsledky v podobe prenesenia výsledkov takýchto diskusií do konkrétnych politík sme však zatiaľ nezaznamenali (napríklad spomínaná verejná diskusia o strategických prioritách – tu však je príčinou ukončenie mandátu súčasnej vlády). Niektoré verejné diskusie, resp. prieskumy názorov verejnosti, však boli skôr účelové a organizované spôsobom, ktorý spochybňuje ich reprezentatívnosť (prieskum názorov na obsah vysielania Slovenskej televízie v roku 2011 organizovaný ministerstvom kultúry).

4.9.4. Problémy a odporúčania v rezorte kultúry

Ako sme uviedli vyššie, ani v tomto krátkom volebnom období sa nepodarilo uskutočniť opatrenia na riešenie dlhoročných kľúčových problémov v oblasti kultúry a vytvoriť lepší priestor pre spoluprácu mimovládneho sektora so štátnym a súkromným sektorom pri realizácii kultúrnych aktivít. V nasledujúcom texte preto opäť sumarizujeme kľúčové problémy a navrhujeme opatrenia vedúce k ich riešeniu.

1. Neexistencia všeobecne akceptovaného, programovo otvoreného a ekonomicky únosného modelu kultúrnej politiky štátu.

V dôsledku tejto absencie sa verejné politiky jednotlivých vládnych garnitúr odvíjajú od ich konkrétnej miery poznania a schopnosti zadefinovať kľúčové problémy kultúrneho sektora a identifikovať ich riešenia. Už pomenovanie problémov sa však opakovane rozchádza a navrhované a čiastočne aj realizované riešenia nie sú komplementárne, ale si naopak často odporujú.

Odporúčanie:

Vypracovať a schváliť návrh kultúrnej politiky, resp. strategických priorít v oblasti kultúry. Odporúčame zamerať sa na tvorbu rozsahovo menšieho dokumentu, ktorý bude výsledkom riadenej verejnej diskusie. Dokument by mal obsahovať strategické priority, aktivity a nástroje na ich dosiahnutie vrátane financovania a mal by sa väčšmi sústrediť na definovanie rámcov než na priame riadenie sektora. Významnou súčasťou stratégie by sa mala stať **stratégia podpory kreatívneho priemyslu**, keďže v európskom kontexte ide o najrýchlejšie sa rozvíjajúci priemysel s ustavične rastúcim potenciálom.

2. Nerealizovaná inštitucionálna transformácia štátnych a regionálnych kultúrnych inštitúcií vo vzťahu ku kvalite ich riadenia a efektívnosti ich fungovania.

V rezorte kultúry sa dlhodobo darí „známostnej“ ekonomike, centralizmu i politickému zasahovaniu. Nastavenie motivácií v ňom vedie ku konzervovaniu daného stavu, ktorý sa prejavuje:

- byrokraciou v riadení (a s tým súvisiacou nízkou mierou pružnosti – napríklad nedostatočnou a nekvalitnou infraštruktúrou),
- nehospodárnosťou,
- absenciou kontrolných a hodnotiacich mechanizmov (a s tým súvisiacou neadresnosťou zodpovednosti),
- deformáciou konkurenčných podmienok v oblasti výkonov (a s tým súvisiacou nedôverou voči súkromnému sektoru).

Obľube štátu (MK SR) aj samospráv sa tešia rozličné príspevkové organizácie s výsadným prístupom k verejným zdrojom.¹⁸⁰

Odporúčanie:

Vytvoriť podmienky na transformáciu štátnych a regionálnych kultúrnych inštitúcií z príspevkových organizácií na moderné, efektívne fungujúce inštitúcie schopné zabezpečiť si prostriedky na plnenie svojich úloh z viacerých zdrojov. Následne prehodnotiť možnosť decentralizovať ďalšie inštitúcie v oblasti kultúry.

Transformácia a liberalizácia systému kultúrnych inštitúcií by mala vytvoriť podmienky na súťaž medzi poskytovateľmi kultúrnych služieb vrátane mimovládneho sektora, motivovať jednotlivé subjekty k viaczdrojovému financovaniu a podnikavosti a posilniť ich nezávislé postavenie.

3. Nerealizovaná transformácia systému financovania kultúry z hľadiska jeho pravidiel aj objemu – najmä z aspektu zrovnoprávnenia mimovládneho a súkromného sektora vo vzťahu k orgánom verejnej správy ako poskytovateľom finančnej aj nefinančnej podpory z verejných zdrojov.

¹⁸⁰ Podkladový materiál pre oblasť kultúry k *Programovému vyhláseniu reformnej vlády*, ktoré v roku 2010 zverejnil Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika na www.reformnavlada.sk.

„Financovanie kultúry zostáva zmesou centralizmu, neefektívnosti a protekcionizmu štátom a samosprávami zriaďovaných kultúrnych inštitúcií (príspevkových organizácií). Reforma verejnej správy decentralizovala kultúrne inštitúcie do majetku samospráv, kde žijoria, lebo na ich prevádzku a rozvoj samosprávam chýbajú finančné zdroje. Neexistujúca motivácia podporovať kultúru spôsobuje, že chýbajú peniaze z iných ako verejných zdrojov. Kultúrne inštitúcie nevyužívajú svoj podnikateľský potenciál (samofinancovanie). Absentuje podpora „kultúrneho priemyslu“.¹⁸¹

Odporúčanie:

Realizovať reformu financovania kultúry, a tým aj zmenu neustále kritizovaného systému udeľovania grantov ministerstva kultúry. Za efektívnu cestu pokladáme model samostatnej agentúry, prísne oddelenej od politicko-administratívnej činnosti MK SR (podľa modelu Arts Council známeho v zahraničí). Tento model vytvára predpoklady na vyššiu autonómnosť a nezávislosť v rozhodovaní o financiách pre kultúrne aktivity. Pri správnom nastavení pravidiel by mohol byť dlhodobu udržateľný, prehľadnejší a transparentnejší, viaczdrojový, stabilnejší a zabezpečený pred politickou manipuláciou.

Vzhľadom na momentálny aj výhľadový stav hospodárstva v európskom priestore nehovoríme v tejto chvíli o navýšení prostriedkov na kultúru, ale pri kreovaní nového spôsobu financovania odporúčame klásť väčší dôraz na zrovnoprávnenie všetkých subjektov realizujúcich kultúrne aktivity – t. j. aj mimovládnych a súkromných – vo vzťahu k orgánom verejnej správy ako poskytovateľom finančnej aj nefinančnej podpory z verejných zdrojov.

Odporúčame tiež upraviť podmienky financovania tak, aby bolo možné financovanie väčších a komplexnejších projektov, ako aj cyklicky sa opakujúcich aktivít, ktoré si vyžadujú dlhodobé prípravné práce a plánovanie.

¹⁸¹ Tamže.

4.10. Niektoré zistenia z oblasti ľudských práv¹⁸²

Tematika ľudských práv, národnostných menšín, rodovej rovnosti a ďalších súvisiacich tematických celkov je neobyčajne široká a mnohvrstevnatá. Do istej miery sme sa jej venovali už v predchádzajúcich častiach, či už sa týkali sociálnej oblasti, oblasti školstva a vzdelávania, zdravotníctva a i. V prvej časti tejto kapitoly sa zameriavame najmä na vývoj, aký nastal s príchodom vlády I. Radičovej, ktorá zmenila oblasť pôsobnosti podpredsedu vlády pre ľudské práva a národnostné menšiny a pristúpila tiež k ustanoveniu nového poradného orgánu – Rady vlády Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť. Všimneme si tiež advokačné aktivity organizácií presadzujúcich práva žien a rodovú rovnosť; činnosť Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity; spôsob, akým MNO monitorujú, komentujú a korigujú legislatívu i exekutívu, ako aj niektoré pretrvávajúce nedostatky v tejto oblasti.

4.10.1. Ustanovenie novej Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť

Vláda SR sa vo svojom *Programovom vyhlásení* zaviazala, že „bude dbať o posilnenie uplatňovania ľudskoprávných princípov v činnosti vlády a štátnych orgánov“, pričom ľudskoprávne princípy by mali byť „prierezovo zohľadnené pri tvorbe všeobecne záväzných predpisov a implementácii medzinárodných noriem“. Ďalej si vytýčila cieľ zasadiť sa „o účinnejšie a pružnejšie fungovanie všetkých inštitúcií a mechanizmov slúžiacich na ochranu a podporu ľudských práv“, ako aj zámer pri realizácii ľudskoprávnej politiky štátu „úzko spolupracovať s mimovládnyimi neziskovými organizáciami pôsobiacimi v oblasti ochrany a podpory ľudských práv“. Napokon vyslovila želanie dosiahnuť taký stav, aby „kultúrna a etnická rôznorodosť nebola bremenom, ale naopak, obohatením štátu, impulzom na to, aby sa menšiny cítili u nás doma, aby sa rozmnožil ľudský, občiansky, kultúrny a ekonomický kapitál, ktorý upevní kvalitu demokracie a posilní slovenskú spoločnosť ako aktívnu súčasť európskeho demokratického spoločenstva zakotveného v EÚ“.¹⁸³

V súlade s týmito zámermi vláda s účinnosťou od 1. novembra 2011 nanovo ustanovila pôsobnosť podpredsedu vlády SR v oblasti ľudských práv, práv národnostných menšín, rovnakého zaobchádzania a rodovej rovnosti a 12. januára 2011 schválila nový Štatút podpredsedu vlády SR. Zriadila tiež nový stály poradný orgán vlády SR – Radu vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť. Cieľom týchto krokov bolo presadiť prierezový prístup pri implementácii ľudskoprávných noriem a pri zvnútornení ľudskoprávných princípov v činnosti verejnoprávných orgánov. Nová, širšie koncipovaná Rada vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť mala integrovať agendu dovtedy existujúcich poradných orgánov vrátane Rady vlády pre mimovládne neziskové organizácie. Súbeh týchto dvoch zámerov – t. j. založiť novú „veľkú“ ľudskoprávnu Radu a zrušiť pôvodnú Radu vlády SR pre mimovládne organizácie; ako aj predstavy o jeho kompetenciách a dosahu na štátnu správu – spolu s pomerne dlhým časom, kým sa tieto plány začali naplňovať – spôsobil spočiatku v prostredí tretieho sektora i v širšej verejnosti určité rozpaky až znepokojenie.

¹⁸² Autorom tejto časti je Martin Bútor.

¹⁸³ *Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie 2010 – 2014*. Bratislava, Vláda SR 2010.

4.10.1.1. Štatút Rady a jej výbory

Štatút Rady vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť schválila vláda SR 2. marca 2011, samotná Rada sa na ustanovujúcom zasadnutí stretla 2. apríla 2011. Namiesto samostatných rád sa v jej rámci konštituovalo osem samostatných výborov, ktoré majú v Rade svojho zástupcu. 1. júna 2011 sa vláda uzniesla zvýšiť počet významných odborníčov a odborníkov z teórie a praxe z oblasti ľudských práv zo šiestich na osem s cieľom zohľadniť oblasť rodovej rovnosti a oblasť národnostných menšín. Na svojom druhom stretnutí 27. júna 2011 Rada schválila štatúty jednotlivých výborov. Dôležitou súčasťou nového mechanizmu je, že jednotlivé výbory môžu prijímať zásadné stanoviská formou uznesení, ktoré sú pre Radu záväzné, ak ich schváli trojpätinová väčšina všetkých členov výboru. Trvalo takmer rok, kým sa Rada plne konštituovala a mohla sa začať cielenejšie venovať konkrétnym problémom.¹⁸⁴

Rada je stálym odborným, poradným, koordinačným a konzultatívnym orgánom vlády SR v oblasti ochrany základných ľudských práv a slobôd, politických a občianskych práv, práv národnostných menšín a etnických skupín, hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, práv na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva, v oblasti práv dieťaťa a presadzovania najlepšieho záujmu dieťaťa, pri presadzovaní zásady rovnakého zaobchádzania a princípu rovnosti vrátane rodovej rovnosti.

Predsedom rady je podpredseda vlády SR pre ľudské práva a národnostné menšiny. Podpredsedami rady sú podpredseda vlády a minister práce, sociálnych vecí a rodiny SR a ministerka spravodlivosti SR. Tajomníkom rady je GR sekcie ľudských práv a rovnakého zaobchádzania ÚV SR. Ďalšími členmi/členkami rady sú štátni tajomníci/tajomníčky príslušných rezortov, zástupca Združenia miest a obcí Slovenska, zástupca Únie miest Slovenska, zástupkyňa Združenia samosprávnych krajov SK8, osem významných odborníkov/odborníčov z teórie a praxe z oblasti ľudských práv na základe nominácií organizácií a inštitúcií, splnomocnenec vlády SR pre rómske komunity, splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, verejný ochranca práv, výkonný riaditeľ Slovenského národného strediska pre ľudské práva a podpredsedovia/podpredsedníčky výborov, ktorými sú zástupcovia/zástupkyne organizácií zaoberajúcimi sa danou problematikou alebo odborníci/odborníčky z danej oblasti.

Doposiaľ existujúce poradné orgány vlády SR pre oblasť ľudských práv, eliminácie diskriminácie a rozvoja občianskej spoločnosti boli transformované na výbory Rady. Tie v nej majú svojho zástupcu/zástupkyňu, ktorý/-á bude reprezentovať dotknutú skupinu osôb, alebo ľudskoprávnu oblasť, vyžadujúcu zvýšenú ochranu:

- Výbor pre národnostné menšiny a etnické skupiny,
- Výbor pre mimovládne neziskové organizácie,

¹⁸⁴ Na svojom druhom stretnutí 27. júna 2011 Rada vlády Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť tiež schválila zámer vypracovať v roku 2012 Stratégiu ochrany a podpory ľudských práv v Slovenskej republike. Predseda Rady a podpredseda vlády pre ľudské práva a národnostné menšiny Rudolf Chmel zdôvodnil tento zámer slovami: „Tak, ako je ťažké budovať demokraciu bez demokratov, je rovnako ťažké presadzovať ľudské práva bez ľudskoprávných odborníkov a bez ľudí stotožnených s morálnymi východiskami koncepcie prirodzených ľudských práv, pripravených a zanietených pre jej naplnenie. Považujem preto za nevyhnutné, aby sa vypracovala Celoštátna stratégia ochrany a podpory ľudských práv, ktorej súčasťou by mal byť aj nový Národný plán vzdelávania a výchovy k ľudským právam. Súčasný národný plán je len rezortný dokument a nemá celospoločenský dosah“ *Zápisnica z 2. rokovania Rady vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť*. 27. 6. 2011 ([Dostupné na: http://www.mensiny.vlada.gov.sk/25600/2-rokovanie-2762011.php](http://www.mensiny.vlada.gov.sk/25600/2-rokovanie-2762011.php)).

- Výbor pre seniorov,
- Výbor pre osoby so zdravotným postihnutím,
- Výbor pre rodovú rovnosť,
- Výbor pre deti a mládež,
- Výbor pre výskum, vzdelávanie a výchovu v oblasti ľudských práv a rozvojového vzdelávania,
- Výbor pre predchádzanie a elimináciu rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a ostatných foriem intolerancie.

Na čele Výboru pre mimovládne neziskové organizácie stojí splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.¹⁸⁵

4.10.1.2. Spory o rovnoprávne zastúpenie skupín občanov v orgánoch Rady

V rámci Rady boli doposiaľ zriadené štyri pracovné skupiny:

- pracovná skupina pre problematiku inkluzívneho vzdelávania;
- Riadiaci výbor Európskeho roka aktívneho starnutia a solidarity medzi generáciami 2012;
- pracovná skupina pre práva osôb s neheterosexuálnou orientáciou;
- multidisciplinárna pracovná skupina k vypracovaniu metodológie zberu dát o veku, pohlaví, príslušnosti k národnostnej menšine alebo etnickej skupine alebo o iných charakteristikách.

Zriadenie výborov, resp. pracovných skupín sa neobišlo bez sporov. Hoci na zasadnutí Rady vlády sa väčšina jej riadnych členov postavila za to, aby medzi siedmimi odbornými výbormi bol aj výbor pre práva LGBT, vláda napokon takúto úpravu štatútu Rady vlády neschválila. Podľa dostupných informácií návrh neprešiel o jeden hlas. Za hlasovali všetci prítomní ministri za SaS a Most-Híd, ako aj premiérka Iveta Radičová, proti boli niektorí jej stranícki kolegovia a členovia KDĽ. Argumentom proti vytvoreniu výboru zo strany KDĽ bola údajne nadbytočnosť samostatného výboru pre túto menšinu, skutočným dôvodom však zrejme boli obavy z otvárania „nepohodlných“ tém, najmä otázky registrovaného partnerstva.

¹⁸⁵ Výbor sa skladá z dvoch samostatných komôr. Jednu komoru tvoria členovia výboru za štátnu správu, druhú členovia výboru za mimovládne neziskové organizácie. Členmi komory za štátnu správu, ktorých vymenúva a odvoláva predseda výboru, sú štátni tajomníci jednotlivých ministerstiev, splnomocnenec vlády pre rómske komunity a generálny riaditeľ sekcie ľudských práv a rovnakého zaobchádzania Úradu vlády SR. Členov komory za MNO vymenúva a odvoláva predseda výboru na návrh nasledujúcich organizácií a platforiem: SocioFórum, Asociácia poskytovateľov sociálnych služieb, Ekofórum, Spoločnosť environmentálnych výchovných programov Špirála, Rada mládeže Slovenska, Fórum donorov, Asociácia komunitných nadácií Slovenska, Platforma mimovládnych rozvojových organizácií, Ženská loby Slovenska, Slovenská humanitná rada, Únia materských centier, Okrúhly stôl Maďarov na Slovensku, Fórum života, poradný orgán splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity, Asociácia organizácií zdravotne postihnutých občanov v SR, Národná rada občanov so zdravotným postihnutím v SR, Asociácia telovýchovných jednôt a klubov SR, Združenie horských a ostatných záchranných systémov SR, Slovenský Červený kríž, Vidiecky parlament, Dobrovoľnícke centrá, Stála konferencia organizácií tretieho sektora SR. Predseda výboru ďalej vymenúva a odvoláva aj päť významných osobností, ktorí pôsobia v oblasti rozvoja občianskej spoločnosti. Členmi komory za mimovládne neziskové organizácie sa môžu stať aj ďalší zástupcovia platforiem. O rozšírení počtu členov rozhoduje komora dvojtretinovou väčšinou všetkých členov.

Ľudskoprávne aktivistky a aktivisti považujú toto rozhodnutie za „jasný signál nielen smerom k neheterosexuálnym ľuďom, ale aj smerom k celej slovenskej spoločnosti i európskemu spoločenstvu o tom, že LGBT ľudia nie sú podľa vlády Slovenskej republiky hodní akejkolvek pozornosti, záujmu a systémového prístupu v riešení ich problémov. Opätovné zneviditeľnenie lesbie, gejov, bisexuálnych a transgender ľudí ich tak stavia do pozície občanov a občianok druhej kategórie – tých, ktorí/é majú síce rovnaké povinnosti voči SR, no nemajú rovnaké možnosti a práva. Pritom podľa štandardných štatistických odhadov ide o počet porovnateľnú menšinu (3 – 4 %) s ostatnými národnostnými menšinami okrem maďarskej. Domnievame sa, že vyradenie Výboru pre práva LGBT osôb zo Štatútu Rady vlády je zároveň aj signálom toho, že Slovenská republika síce disponuje antidiskriminačnou legislatívou štandardu EÚ, no zlyháva v jej reálnej implementácii.“¹⁸⁶ Podľa predstaviteľky LGBT Romany Schlesinger zároveň „týmto rozhodnutím vytvoril kabinet precedens, že ho nezaujímajú stanoviská jeho poradných orgánov, ako je Rada vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, ale že sa o určitých veciach bude vždy rozhodovať na politickej úrovni.“¹⁸⁷

Naopak zhoda sa dosiahla v prípade zriadenia pracovnej skupiny pre inkluzívne vzdelávanie. Zmyslom tohto kroku je koncepčne ovplyvniť pripravovaný balík reformných zákonov v oblasti školstva z pohľadu medzinárodných ľudskoprávných záväzkov SR a nových európskych trendov v tejto oblasti. Benefity inkluzívneho vzdelávania sú vedecky overené, pričom jedným z nezanedbateľných prínosov je ekonomická výhodnosť.

Inkluzívnosť vzdelávacieho systému je významným faktorom aj v oblasti kultivácie demokracie, posilňovania kohézie spoločnosti a tvorby sociálneho kapitálu. Integrované vzdelávanie posilňuje vzájomný rešpekt, úctu a poznanie jednak na strane žiaka, študenta, jednotlivca, ktorý patrí k väčšine, ale aj na strane žiaka, študenta, jednotlivca, ktorý je z akéhokoľvek aspektu iný. Inkluzívne vzdelávanie sa takto stáva nástrojom na ochranu a podporu ľudských práv, pretože je nielen prostriedkom predchádzania diskriminácii a jej eliminácie, ale aj prostriedkom výchovy a vzdelávania k ľudským právam. Úlohou konštituovanej pracovnej skupiny rady je napomôcť k naplneniu medzinárodných ľudskoprávných záväzkov SR, prispieť k praktickej realizácii zavŕšenia ďalšej etapy reformy školstva, identifikovať a zmapovať hlavné problémy desegregácie v školstve a analyzovať podmienky, ľudské i materiálne predpoklady vybudovania plne inkluzívneho vzdelávania. Pracovná skupina je zložená zo zástupcov štátnej správy, nezávislých ľudskoprávných inštitúcií, mimovládnych organizácií pôsobiacich v oblasti inkluzívneho vzdelávania a zástupcov pedagogickej a akademickej obce.

Jedným z odporúčaní tejto pracovnej skupiny bol návrh na členstvo SR v Európskej agentúre pre rozvoj špeciálneho vzdelávania, ktorý vláda SR v novembri 2011 od roku 2012 schválila. Nosnou filozofiou agentúry je inklúzia žiakov so špeciálnymi vzdelávacími potrebami do škôl hlavného vzdelávacieho prúdu. Zdôrazňuje sa tiež úloha škôl samostatne zriadených pre žiakov so špeciálnymi vzdelávacími potrebami ako zdrojových, vzdelávacích a metodicko-poradenských centier.

Dokladom spolupráce štátu a MNO v tejto oblasti bola aj medzinárodná konferencia *Predpoklady inkluzívneho vzdelávania na Slovensku*, ktorú v novembri 2011 usporiadala Sekcia ľudských práv a rovnakého zaobchádzania pri Úrade vlády v spolupráci s

¹⁸⁶ Výzva podpredsedovi vlády pre ľudské práva. Dostupné na: <http://www.changenet.sk/?section=kampane&x=528335>

¹⁸⁷ *Sexuálne menšiny nebudú mať v parlamente vlastný výbor*. Dostupné na: <http://www.sme.sk/c/5888284/sexualne-mensiny-nebudu-mat-v-parlamente-vlastny-vybor.html>

mimovládnyimi organizáciami Amnesty International Slovensko, Človek v tísni – Slovensko a Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť.

Doposiaľ sa uskutočnili štyri zasadnutia Rady vlády Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, ktoré sa o. i. venovali sfunkčneniu rady a jej výborov, pripravovanej reforme inštitucionálneho rámca ochrany ľudských práv v SR, Stratégii integrácie Rómov do roku 2020, implementácii čl. 33 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím, špecifikácii kritérií voľby osoby verejného ochrancu práv, poslaneckým novelám týkajúcim sa rodičovského príspevku a príspevku pri narodení dieťaťa, ako aj novely stavebného zákona. Predmetom diskusie bola aj novela zákona o štátnom občianstve SR, ako aj rozšírenie Rady o podpredsedu reprezentujúceho občiansku spoločnosť, ktoré sleduje cieľ posilniť existujúce koordinačné, monitorovacie a participatívne mechanizmy implementácie ľudskoprávných cieľov a politík za aktívnej participácie občianskej spoločnosti. Rada sa na poslednom zasadnutí uzniesla nadviazať odbornú spoluprácu Odboru riadenia a implementácie finančného mechanizmu EHP a NFM ÚV SR s pracovnou skupinou „Násilie páchané na ženách“ Výboru pre rodovú rovnosť a mimovládnych organizácií pôsobiacich v oblasti rodovo podmieneného násillia a ľudských práv žien.

4.10.2. Advokačné aktivity organizácií presadzujúcich práva žien a rodovú rovnosť

Ako sme už spomínali, advokačné aktivity organizácií presadzujúcich práva žien a rodovú rovnosť sa orientovali jednak na presadzovanie agendy rodovej rovnosti ako celku (napríklad pripomienkovanie národných strategických dokumentov a vytváranie inštitucionálnych mechanizmov pre túto oblasť politiky, alebo implementáciu Národného projektu Inštitút rodovej rovnosti a pod.), jednak na čiastkové témy spadajúce do tejto agendy.

V *Monitorovacej správe o plnení Záverečných zistení Výboru pre odstránenie diskriminácie žien v SR*, zverejnenej začiatkom roka 2011, ženské MNO analyzovali situáciu v takých oblastiach ako kultúrne zvyky a vzdelávanie; násilie páchané na ženách; účasť žien na politickom a verejnom živote; postavenie žien na trhu práce; reprodukčné zdravie a práva; situácia rómskych žien, problematika násilných a vynútených sterilizácií a diskriminácie rómskych žien v prístupe k zdravotnej starostlivosti a sociálnemu zabezpečeniu; postavenie žien v rodinných vzťahoch; situácia lesbických, bisexuálnych a transsexuálnych osôb.¹⁸⁸ MNO vyzvali vládu SR a ďalšie verejné inštitúcie efektívnejšie plniť svoje záväzky v oblasti ľudských práv žien.

Z nedávnych aktivít ženských MNO pri obhajovaní práv žien a presadzovaní rodovej rovnosti možno spomenúť napríklad hromadnú pripomienku proti okliešťovaniu prístupu žien k antikoncepcii; pripomienkovanie noviel zákonníka práce ohrozujúcich ochranu tehotných pracovníčok; alebo vystúpenie proti poslaneckým návrhom noviel zákonov o rodinných dávkach (zákona o rodičovskom príspevku a zákona o príspevku pri narodení dieťaťa), ktoré by zaviedli do právneho systému SR nepriamu diskrimináciu niektorých spoločenských skupín (píšeme o tom nižšie). Súčasne pokračovali aktivity ženských MNO zamerané proti násilliu páchanému na ženách. Okrem tradičnej účasti na kampaniach proti násilliu svoje sily orientovali na presadzovanie, legislatívnu úpravu a budovanie služieb pre ženy zažívajúce násilie a ich deti a na vzdelávanie a prevenciu v tejto oblasti.

¹⁸⁸ *Monitorovacia správa o plnení Záverečných zistení Výboru pre odstránenie diskriminácie žien v SR*. Bratislava, Možnosť voľby 2011. Na tvorbe tohto dokumentu spolupracovali združenia Možnosť voľby, EsFem, Fenestra, Kultúrne združenie Rómov Slovenska, Občan, demokracia a zodpovednosť, Poradňa pre občianske a ľudské práva, Queer Leaders Forum a Spoločnosť pre plánované rodičovstvo a výchovu k rodičovstvu.

V našom zisťovaní sme zaznamenali aj kritický hlas Loty Pufflerovej, poprednej ľudskoprávnej expertky s dlhoročnou skúsenosťou pôsobenia v treťom sektore, podľa ktorej napriek snahe dostať tému rodovej rovnosti do verejnej diskusie, konkrétne želateľné kroky v tejto oblasti „vypadnú zo systému. Nech robíme, čo robíme, rodová rovnosť sa neberie vážne. Nie je pochopenie, že je to potrebné pre celú spoločnosť, a nie je to namierené proti nikomu. Otázky rodovej rovnosti by pritom mali byť reflektované vo všetkom, čo predchádza ustanoveniu systému verejných politik, v príprave aj v kontrole verejných politik“.¹⁸⁹ Podľa tejto expertky treba brať do úvahy aj negatívne ekonomické následky rodovej diskriminácie.

4.10.3. Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity

Terén pre možnú spoluprácu medzi štátom a tretím sektorom predstavovala aj činnosť Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity, ktorý okrem iného pripravil *Stratégiu Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020*. Táto iniciatíva vznikla na základe Oznámenia Európskej Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov označeného ako *Rámec EÚ pre vnútroštátne stratégie integrácie Rómov do roku 2020*.

Predložená stratégia je výsledkom spolupráce Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity, Svetovej banky a Rozvojového programu OSN (UNDP), Nadácie otvorenej spoločnosti (OSF), Združenia miest a obcí Slovenska a mimovládnych organizácií. Priebežne sa konali konzultácie s predstaviteľmi štátnej správy, samosprávy i mimovládneho sektora na regionálnej úrovni (Banská Bystrica, Prešov, Košice) s predstaviteľmi štátnej správy a príslušných ministerstiev v Bratislave, s predstaviteľmi rómskych mimovládnych organizácií a organizácií pôsobiacich na centrálnej úrovni, ako aj s poprednými výskumníkmi a vedcami pôsobiacimi v tejto oblasti.

Rámec EÚ... vyzýva jednotlivé členské štáty, aby v snahe o integráciu Rómov pokryli predovšetkým štyri hlavné oblasti: prístup ku vzdelaniu, zamestnanosti, zdravotnej starostlivosti a bývaniu. Vláda SR prijala uznesením č. 255/2011 *Revidovaný národný akčný plán Dekády začleňovania Rómov 2005 – 2015 na obdobie rokov 2011 – 2015*, ktorý slúži ako východisko pre definovanie prioritných oblastí.

Keďže sociálne vylúčenie Rómov je širokospektrálne a často aj viacnásobné, je nevyhnutné sformulovať prístupy aj v ďalších oblastiach, ako napríklad v nediskriminácii, v práci s verejnosťou a pri riešení otázok finančného začlenenia.

V tejto štúdií sme sa v súlade so zadaním nevenovali bližšie problematike integrácie Rómov a nožnej súčinnosti štátu a MNO pri vyrovnávaní sa s touto výzvou – čo je nesmierne široká a citlivá tematika vyžadujúca si osobitnú pozornosť. Niektoré aspekty však predsa považujeme za potrebné zdôrazniť. Ako pripomenula jedna z oslovených expertiek z prostredia MNO, mimoriadne dôležitá je súčinnosť jednotlivých zložiek pri riešení tejto problematiky, a teda aj spolupráca MNO so samosprávami a s vyššími územnými celkami. Podľa nej vo viacerých obciach sú skúsenosti zo spolupráce vynikajúce: „*Sme prítomní pri tvorbe strategických dokumentov obce, opakovane sme prizývaní na obecné zastupiteľstvá, kde referujeme o svojej činnosti, diskutuje sa o tom, čo samospráva má ďalej urobiť, časť*

¹⁸⁹ Ako konštatuje Lota Pufflerová, „*toto niekedy nechápu nielen štátne inštitúcie, ale aj niektorí ľudia z mimovládok, ktorí sedia v nadačných komisiách nemusia byť hodnotovo nastavení tak, aby podporovali rodovú rovnosť. Žiaľ o to, aby sa tieto otázky dostali do systému, sa usilujú len feministické organizácie (...)* V ľudskoprávnych mimovládach robia prevažne ženy a napriek tomu, že sú aktívnejšie, sú vytláčané z ľudskoprávnej agendy. Tie problémy, o ktorých sa má diskutovať, ženy nemajú šancu presadiť. To je mocenská záležitosť“.

servisných nákladov, napríklad na prevádzku komunitných centier platia samosprávy. (...) Spolupráca so samosprávami je pre nás vo všetkých ohľadoch úplne kľúčová... Bez aspoň základnej ochoty samosprávy spolupracovať nejdeme riešiť žiadne programy, pretože je to strata energie, času a peňazí. Samospráva má pod sebou políciu, školstvo atď. – príliš veľa segmentov na to, aby nejaká mimovládka sama mohla iniciovať systematickú zmenu.“¹⁹⁰ Jej organizácia sa venuje sociálne vylúčeným rómskym lokalitám najmä na východnom Slovensku, kde je najväčšia koncentrácia vylúčených komunit, ako aj extrémnej chudoby, dlhodobej nezamestnanosti, nízkej úrovne vzdelania a bariéry medzi svetom Rómov a väčšinovej spoločnosti. Vo svojej činnosti kombinuje priame služby – pomoc jednotlivcom a skupinám v konkrétnych lokalitách s úsilím ovplyvňovať verejnú politiku a meniť prostredie tak, aby bolo prístupnejšie sociálnemu začleňovaniu.

Podľa tejto predstaviteľky je dôležité „základné porozumenie a zhoda na kľúčových cieľoch rozvoja, vzájomná informovanosť, spoločné plánovanie. Pozitívne príklady majú tendenciu sa šíriť – napríklad výmena skúseností, kde si starostovia medzi sebou zdieľajú pozitívne skúsenosti s inovatívnymi programami. To je to, čo na samosprávy zaberá, lebo to nehovorí niekto z mimovládky, ale ich kolega starosta z vedľajšej obce.“ Za najslabší článok spolupráce so štátom považuje VÚC, ktoré sa v tejto oblasti neraz ukazujú ako neexistujúci partner.

Ojedinelým prípadom je úspešná advokácia uskutočnená Poradňou pre občianske a ľudské práva so sídlom v Košiciach, ktorá zdokumentovala prípady násilných a vynútených sterilizácií rómskych žien na Slovensku a odvtedy im poskytuje podporu pri vedení súdnych sporov pred súdmi v SR aj na Európskom súde pre ľudské práva. V novembri 2011 Poradňa privítala rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva v prípade V. C. proti Slovensku, v ktorom sa rómska žena domáhala odškodnenia za násilnú sterilizáciu.¹⁹¹

Pripravovaná *Stratégia SR pre integráciu Rómov do roku 2020* sa bude musieť vyrovnávať s reálnou situáciou, ktorú vystihlo napríklad vyhlásenie dvoch MNO dlhodobu pôsobiacich v tejto oblasti. Amnesty International Slovensko i Nadácia Milana Šimečku poukázali na to, že segregácia rómskych detí pretrváva a „rómske deti na celom Slovensku ostávajú uväznené v školskom systéme, ktorý im neumožňuje napredovať. To ich zbavuje rovných príležitostí a odsudzuje na život v chudobe a marginalizácii. Nedostatočné vzdelanie výrazne limituje ich budúcnosť a zároveň ich stigmatizuje“.¹⁹²

4.10.4. MNO monitorujú, komentujú a korigujú legislatívu i exekutívu

Výstižným príkladom ilustrujúcim pôsobenie aktívnych občanov a MNO v ľudskoprávnej oblasti sú tri kauzy z uplynulého obdobia.

¹⁹⁰ „Zlá spolupráca je vtedy, keď je situácia vyostrená a samospráva má záujem o krátkodobé riešenia alebo o žiadne. Často sa to stáva po voľbách, keď vyhrá niekto s programom, že definitívne vyrieši problém miestnej rómskej osady... Viaceré MNO majú skúsenosť, keď dlhoročná práca zo dňa na deň stroškotala na výmene samosprávy.“ Rozhovor s Mirkou Hapalovou, riaditeľkou občianskeho združenia Človek v tísni, Bratislava, PDCS, 15. 11. 2011.

¹⁹¹ ECHR odsúdil Slovensko za násilnú sterilizáciu rómskej ženy. Dostupné na: <http://www.oad.sk/node/640>

¹⁹² Kritika poukazuje najmä na to, že Rómovia naďalej ostávajú skupinou, ktorá tvorí väčšiu časť žiakov špeciálnych škôl a tried, hoci netrpia žiadnym mentálnym postihnutím. Vlode sa podľa MNO v tomto školskom roku nepodarilo predostrieť žiadne konkrétne riešenie. Harkotová, S.: *Mimovládky: Segregácia trvá, služby sú len na papieri.* 5. 7. 2011 ([Dostupné na: http://aktualne.centrum.sk/domov/zdravie-skolstvo-spolocnost/clanek.phtml?id=1236572](http://aktualne.centrum.sk/domov/zdravie-skolstvo-spolocnost/clanek.phtml?id=1236572)).

Prvá sa týkala novely Zákonníka práce. V septembri 2010 sa skupina prevažne ľudskoprávných a feministických MNO zapojila do pripomienkovania návrhu novely Zákonníka práce, ktorý predložilo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR. V hromadnej pripomienke žiadali, aby Slovenská republika naplnila niektoré svoje záväzky v oblasti ľudských práv žien a ich ochrany pred diskrimináciou. Konkrétne, aby zabezpečila dôslednú právnu ochranu tehotných a dojčiacich žien a žien krátko po pôrode, ohrozených prepustením zo zamestnania v skúšobnej dobe a aby odstránila diskrimináciu žien žijúcich mimo manželstva pri narodení dieťaťa, a to pri čerpaní voľna na prevoz do pôrodnice a späť ich blízkymi osobami. MNO navrhli konkrétne znenie príslušných ustanovení Zákonníka práce a žiadali ho zladit' s antidiskriminačnými smernicami EÚ. K hromadnej pripomienke sa pripojil aj podpredseda vlády pre ľudské práva a národnostné menšiny a Slovenské národné stredisko pre ľudské práva.¹⁹³ V rozporovom konaní v októbri 2010 ministerstvo práce uvedené dve pripomienky neakceptovalo. Ako dôvod uviedlo, že sa práve začína proces tzv. veľkej novelizácie Zákonníka práce, v ktorom možno tieto pripomienky do zákona zapracovať. Zástupkyne a zástupcovia verejnosti mali byť prizvaní už k príprave návrhu veľkej novely.

Napriek snahe MNO o aktívnu spoluprácu však ich pripomienky neboli zapracované ani do návrhu veľkej novely. V marci 2011 preto 22 MNO a 1 804 osôb opäť podalo hromadnú pripomienku.¹⁹⁴ Ministerstvo ju zapracovalo len čiastočne. K nezpracovanej časti malo zvolať rozporové konanie. Hoci ministerstvo na jeho zorganizovanie malo štyri týždne, zvolalo ho až na naliehanie MNO veľmi nekorektným spôsobom: deň pred veľkonočnými sviatkami poslalo pozvánku na rokovanie, ktoré sa malo uskutočniť ihneď v utorok po Veľkej noci. V ten istý deň však odoslalo aj konečný návrh Zákonníka práce na rokovanie vlády. Po proteste voči takémuto postupu ministerstvo pozvalo MNO na nové rozporové konanie, avšak týždeň pred ním už návrh novely Zákonníka práce schválila vláda na svojom riadnom zasadnutí. S poukázaním na porušenie legislatívnych pravidiel vlády, ignorovanie časti aktívnej verejnosti, znemožnenie občianskej participácie na tvorbe zákonníka a zneváženie inštitútu hromadnej pripomienky preto mimovládne organizácie odmietli na rozporové konanie prísť.¹⁹⁵

Ich systematické úsilie však predsa len prinieslo čiastkový úspech. Vláda schválila znenie novely Zákonníka práce, do ktorého čiastočne zapracovala požiadavky na prepúšťanie tehotných žien v zmysle práva EÚ. Hoci toto ustanovenie znamená posun oproti súčasnému stavu, stále má svoje nedostatky. Predovšetkým, vládny návrh explicitne nepožaduje písomné odôvodnenie prepustenia tehotnej ženy alebo ženy krátko po pôrode. Navyše, ministerstvo takúto právnu úpravu nenavrholo pre niektoré druhy štátnej služby, napríklad pre policajtky, colníčky, príslušníčky Hasičského a záchranného zboru a pod. Ponechalo tým veľkú skupinu žien (navyše pracujúcich v maskulinizovaných povolaniach, kde k diskriminácii žien dochádza vo veľkom meradle) bez adekvátnej právnej ochrany v čase ich tehotenstva a

¹⁹³ MNO: *Štát nesmie tolerovať diskrimináciu tehotných žien*. Tlačová správa, 7. 10. 2010 ([Dostupné na: http://www.diskriminacia.sk/?q=node/1368](http://www.diskriminacia.sk/?q=node/1368)).

¹⁹⁴ *Hromadná pripomienka na ochranu tehotných žien (veľká novela Zákonníka práce)*. 28. 3. 2011 (dostupné na [Dostupné na: http://www.diskriminacia.sk/?q=node/1776](http://www.diskriminacia.sk/?q=node/1776)).

¹⁹⁵ „Načo by sme asi mali ísť rokovať na ministerstvo, keď materiál bol už vo vláde, a tak ho teraz nemôžeme nijako ovplyvniť?“ pýtala sa Janka Debrecéniová, právnička zo združenia Občan, demokracia a zodpovednosť. „Hlavným účelom rozporového konania je predsa dospieť k dohode ešte predtým, ako o materiále definitívne rozhodne vláda; alebo upozorniť vládu na body, v ktorých sa nedospelo k zhode. Ministerstvo svojím postupom ignorovalo nezanedbateľnú časť aktívnej verejnosti.“ *Zákonník práce: Vďaka MNO sa zvýšila ochrana tehotných žien pred diskrimináciou*. Tlačová správa, 4. 5. 2011 ([Dostupné na: http://www.diskriminacia.sk/?q=node/1808](http://www.diskriminacia.sk/?q=node/1808)).

raného materstva, čo je v rozpore s právom EÚ a medzinárodným právom. Čiastočný úspech zaznamenala druhá pripomienka MNO: vládou schválené znenie umožňuje pracovné voľno pri prevoze do pôrodnice otcom detí, a nie iba manželom rodičiek.¹⁹⁶

MNO sa angažovali aj pri chystanej novele zákona o príspevkoch na deti. Takmer 60 MNO vyzvalo v júni 2011 v otvorenom liste poslancov NR SR, aby neschválili zmeny v poskytovaní rodičovského príspevku a príspevku pri narodení dieťaťa, pretože podľa nich navrhované novely zákona sú v podobe, ako boli predložené, „protiústavné a v priamom rozpore so záväzkami SR vo vzťahu k EÚ.“¹⁹⁷

Iným príkladom aktívneho angažovania MNO bolo zabrániť novele Infozákona, ktorú požadovali niektoré úrady a ministerstvá. Ako upozorňovali právnici z občianskeho združenia VIA IURIS, pokiaľ by boli prešli niektoré ich námety, znamenalo by to „veľký krok späť a výrazné oslabenie práva občanov aj novinárov na informácie“.¹⁹⁸ Napokon sa podarilo vďaka sústredenému úsiliu MNO takejto novele zabrániť. VIA IURIS v pripomienkovom konaní navrhlo viaceré zmeny vylepšujúce prístup občanov k informáciám, ktoré boli do zákona aj zapracované. Právnik Peter Wilfling, spolupracujúci s VIA IURIS, uviedol: „Na základe prijatej novely bude možné, aby sa občania dostali k požadovaným informáciám rýchlejšie, pretože už nebudú musieť absolvovať kolotoč viacerých súdnych konaní. Súd bude môcť hneď úradu prikázať, aby informácie občanom poskytol. Úrad po takomto príkaze už nebude mať inú možnosť, než informáciu sprístupniť. Je veľmi pozitívne, že došlo k predloženiu a schváleniu tejto zmeny.“¹⁹⁹

4.10.5. Záver: ambície verzus realita

Aj keď sa Rada vlády Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť ustanovila s určitým omeškaním a pôsobí v prostredí ovplyvnenom byrokratickou štábnou kultúrou, jej zloženie i silný hlas aktívnych občianskych organizácií vytvára potenciál pre kritickú spätnú väzbu a oponentúru, pre monitorovanie ľudskoprávných verejných politík na oficiálnej pôde, ako aj pre participatívny vstup mimovládnych aktérov do priestoru, ktorý je zaťažený dedičstvom nedemokratických praktík i súčasnými prípadmi porušovania ľudských práv.

¹⁹⁶ MNO v oboch hromadných pripomienkach požadovali, aby tehotné ženy mohli sprevádzať do pôrodnice akákoľvek blízka osoba, a nie iba otec dieťaťa. To sa však nepresadilo. MNO tiež navrhli, aby sa doba pracovného voľna takejto osobe neobmedzovala len na prevoz do pôrodnice, ale aj na účasť pri pôrode. Ľudskoprávny aktivista Laco Oravec z Nadácie Milana Šimečku to komentoval slovami: „*Hoci v prípade tohto návrhu ide o vysoko intímnu záležitosť pre dotknuté ženy, ľudské práva žien sú vecou verejnou. Je nešťastné, ak sa na ich ochranu primárne angažuje aktívna verejnosť, a nie aj vláda, ktorej takáto angažovanosť prináleží v prvom rade*“ (Zákonník práce: Vďaka MNO...)

¹⁹⁷ „Takouto právnou úpravou by boli najviac ohrozené osoby so slabým zastúpením na trhu práce a s nízkym vzdelaním, ktoré sa však do tejto situácie často dostali v dôsledku diskriminácie v prístupe k vzdelaniu a zamestnaniu. Teda napríklad Rómky a Rómovia, no výrazne postihnuté by boli aj iné spoločenské skupiny.“ *Mimovládky varujú poslancov pred novelou zákona o príspevkoch na deti*. TASR, 23. 6. 2011.

¹⁹⁸ Mnohé úrady namiesto zlepšenia vymáhateľnosti informácií pre občanov a odstránenia obštrukcií naopak požadujú výrazné oslabenie infozákona a práva na informácie. Navrhujú napríklad trestať občanov za podanie žiadosti o informácie pokutou až do výšky 1 650 eur, zrušenie sankcií pre úradníkov za porušenie infozákona, navrhujú, aby akciové spoločnosti v ktorých má štát väčšinu, neboli povinné informovať o svojom hospodárení, navrhujú neúmerne predĺženie lehôt a vágne ustanovenia, ktoré umožnia zamietť žiadosti o informácie na základe svojvoľe a subjektívneho posúdenia. *Úrady útočia na infozákon*. VIA IURIS, 28. 6. 2011 (dostupné na <http://www.changenet.sk/?section=spr&x=576801#ixzz1Rp11uXta>).

¹⁹⁹ Dostupné na: <http://www.changenet.sk/?section=spr&x=631205&cat=80696#ixzz1fYewWrTI>

Bez ohľadu na zmenenú politickú situáciu by bolo vhodné aj po predčasných parlamentných voľbách zachovať konštituovanú Radu a poskytnúť tomuto novému systému dostatočný časový priestor na to, aby preukázal svoju efektívnosť.

Jednou z hlavných úloh Rady by malo byť presadzovanie prierezového prístupu pri implementácii ľudskoprávných noriem a pri osvojení si ľudskoprávných princípov v činnosti verejnoprávnych orgánov. Popri koordinačnej funkcii vo vzťahu k orgánom verejnej správy by tak Rada mohla byť významným prostriedkom participácie občianskej spoločnosti, mimovládnych organizácií a združení zastupujúcich jednotlivé zraniteľné skupiny na ovplyvňovaní rozhodnutí, ktoré sa ich týkajú.

V novembri 2011 vláda schválila materiál vyjadrujúci zámer vypracovať celoštátnu stratégiu ochrany a podpory ľudských práv. Podľa neho by do konca septembra 2012 mal byť vypracovaný program, ktorý by komplexne stanovil dlhodobé priority ľudskoprávnej politiky štátu. Malo by sa tak stať v systémovej prepojenosti na iné kľúčové strategické dokumenty, akými sú dlhodobá stratégia rozvoja spoločnosti, stratégia sociálnej kohézie, koncepcia rozvoja vzdelanosti, stratégia začleňovania rómskych komunít, koncepcia národnostnej politiky či stratégia rodovej rovnosti. Stratégia ochrany a podpory ľudských práv by mala definovať a interpretovať základné pojmy a koncepty vyplývajúce z medzinárodných ľudskoprávných záväzkov SR, a to na základe ich revízie v procese širokej odbornej a participatívnej diskusie. Mala by zosúladiť ľudskoprávne aspekty existujúcich programov, stratégií, akčných plánov, koncepcií, či iných dokumentov verejnej politiky. Jej významnou súčasťou by mala byť aj koncepcia výchovy a vzdelávania v oblasti ľudských práv. Predložením takejto stratégie Slovensko reaguje nielen na staršie odporúčania Svetovej konferencie o ľudských právach z roku 1993, ale aj na nový vývoj v rámci Európskej únie. Aj v rámci EÚ sa pripravuje komplexný Program ochrany a podpory ľudských práv. Od roku 2014 by mal byť funkčný nový finančný nástroj naviazaný na tento program s názvom *Práva a občianstvo*, spájajúci viaceré doteraz existujúce finančné nástroje a programy.

Tento ambiciózny program je však ohrozený nielen politickou nestabilitou, ktorá viedla k predčasným voľbám, ale aj hlbšie zakotvenými prekážkami obmedzujúcimi výraznejší pokrok v tejto oblasti. Ide o to, že vytýčené ciele možno uskutočňovať iba v spolupráci s občianskou sférou – pre jej participáciu však ešte vždy nie sú vytvorené primerané podmienky.

Ľudskoprávne mimovládne organizácie pôsobiace na Slovensku od roku 1990 majú za sebou silný príbeh a viditeľné výsledky. Napriek tomu však viaceré protagonistky a predstavitelia týchto MNO sú značne kritickí k situácii, aká sa utvorila vyše dvadsať rokov po páde predchádzajúceho režimu. Z hľadiska pretrvávajúcich stereotypov v myslení i konaní, aké si k agende ľudských práv udržiavajú viaceré štátne orgány a verejné inštitúcie, vláda I. Radičovej za krátky čas svojho pôsobenia nedosiahla zásadnejšiu zmenu. V oblasti ľudských práv sa to prejavuje na viacerých rovinách, ktoré zhrnula už citovaná ľudskoprávna expertka a aktivistka Lota Pufflerová.

V uplatňovaní agendy ľudských práv je Slovensko podľa nej ešte vždy iba na začiatku, verejné inštitúcie nekonajú, ako by mali: „*Naše verejné inštitúcie niekedy ani nepoznajú svoje povinnosti a zodpovednosti. Nevedia napríklad, že v oblasti ľudských práv majú byť proaktívne, nielen čakať, čo sa stane. Pri tvorbe koncepcií, programov, stratégií sa majú pýtať recipientov, radiť sa s občanmi a občiankami. Napríklad je povinnosťou štátu vzdelávať o ľudských právach osoby pracujúce v polícii a vo väzenstve alebo v oblasti diskriminácie inšpektorov a inšpektorky práce, či sudcov a sudkyne. Nič z toho sa nedeje. Aktivity občanov sú skôr trpené než vítané, štátni úradníci a úradníčky málokedy rozmýšľajú, ako by mohli vyčistiť z iniciatív mimovládok, ani aký by z nej mohol byť prínos pre celú spoločnosť.*“

Nedostatky sú aj pri poskytovaní služieb: „Za niektoré služby, ktoré sme ako organizácia boli schopní poskytnúť, štát nebol pripravený platiť. Boli aj výnimky, napríklad keď si ministerstvo vnútra objednalo tréningy pre policajtov a policajtky prvého kontaktu (...), alebo keď sme realizovali program pre Zbor väzenskej a justičnej stráže. Nešlo o nejaké systémové objednávanie, predtým sme im ponúkali iné tréningy, za ktoré platiť nemuseli, lebo boli v rámci projektov podporených zahraničnými donormi – pre učiteľov na policajných školách, policajtov a policajtky napríklad o problematike diskriminácie. (...) Ale myslím, že keby neboli tlaky z EÚ, tak by našim programom neboli otvorili dvere. Bolo to pre nich výhodné, nič ich to nestálo a mohli to vykazovať. Podobne s metodickými centrami v rezorte školstva – kým sme my fundraisovali, tak nám otvárali náruč, ale v momente, keď by sme sa mohli stať konkurenciou voči ich možným programom, už to nebolo pre nich také zaujímavé. Navyše sa vždy musel nájsť nejaký rozhodujúci človek zvnútra inštitúcie, ktorý si tú myšlienku (napríklad vzdelávanie pracovníkov v ľudských právach) osvojil a presadzoval ju. Ak sa napokon podarilo program zakoreniť, spravidla nezaplatili náklady spojené s našou činnosťou, teda to, čo by mohlo našu MNO zastabilizovať.“

Problematická je aj udržateľnosť dobrých skúseností: verejné inštitúcie ako keby nemali pamäť. „Ak sa aj niečo podarí, dobrá skúsenosť sa neudrží. Po každých voľbách sa menia ľudia na ministerstvách, nie sú vypracované politiky a stratégie, ktoré by pretrvávali (napríklad školenia policajtov, ktoré by boli priebežné, nie jednorazové). Dobrá prax vytvorená aj odskúšaná mimovládnyimi organizáciami (alebo v spolupráci s nimi) sa nezhodnocuje.“

Prístup vlád je značne formálny: „Niekedy vláda formálne deklaruje, že spolupráca s občianskou spoločnosťou je súčasťou jej pôsobenia. Nemá to však skutočný dopad. Počas vlády Roberta Fica boli ľudia pro forma prizývaní do poradných orgánov (napríklad pri vyrovnávaní sa s extrémizmom). Premrhalo sa množstvo energie. Konkrétne návrhy boli zametené pod koberec, mimovládky boli dobré len na to, aby sa mohlo povedať, že v tej komisii sú zastúpené. Niekedy sme ovplyvnili pár ľudí v komisii, ale dlhodobý reálny vplyv to nemalo. Bola to vyplytvaná energia. Jediným ziskom boli informácie, mali sme presnú predstavu o tom, čo v tej oblasti štát robí, respektíve nerobí. Počas advokačných aktivít sme potom presne vedeli, čo treba.“

Slabou stránkou je tiež jednorazovosť, nesystémovosť prijímaných opatrení: „V čase vlády Róberta Fica si to niektorí vyšší štátni úradníci predstavovali tak, že sa to jednorazovo urobí, „odfajknú si“ to ako splnené a budú s tým mať pokoj. Nepáčilo sa im, keď sme v oficiálnom hodnotení konštatovali, že preventívne verejné politiky v konkrétnej oblasti sa nerealizujú. Doslova s nami bojovali, že do odporúčaní si nemôžeme dovoliť niečo také napísať. Vyskúšali si spoluprácu s MNO, ale potom, keď zistenia vyznievali nielen pozitívne, už nemali tendenciu pokračovať, hoci videli, že podporené aktivity MNO majú dobré výsledky a že pri pokračovaní by nasledovali efekty, ktoré by boli potrebné. Ale o to nemali záujem. A potom v ďalšom roku už tieto aktivity nepodporili vôbec. Napríklad v rámci iniciatívy Progress – po roku 2007 štyri mimovládky realizovali pestrý program zadany a podporený EÚ a Vládou SR, ktorý bol zameraný na zavádzanie princípu rovnosti do praxe a na verejné politiky v oblasti diskriminácie. Dôležitý krok v tejto oblasti sa týmto programom úspešne udial a bolo treba pokračovať. V ďalšom roku však už pokračovanie nenasledovalo. Neurobili sa systémové kroky, aby sa vyčlenili prostriedky zo štátneho rozpočtu na získanie kofinancovania z EÚ. Nemohli pokračovať mimovládne organizácie a nepokračoval ani štát, takže tá investícia išla svojím spôsobom do stratena.“

Pre najbližšie obdobie bude dôležité, či sa naďalej udrží starý spôsob zaťažený byrokratickou mentalitou, alebo sa väčšmi presadí nové myslenie a konanie.

5. PRIPRAVENOSŤ TRETIEHO SEKTORA NA SPOLUPRÁCU SO ŠTÁTOM, PROBLÉMY A PREDPOKLADY PARTNERSTVA²⁰⁰

Táto kapitola prezentuje v kondenzovanej podobe optiku predstaviteľov MNO. Na získanie informácií bolo použitých viacero výskumných metód. Kľúčovým zdrojom boli tri skupinové diskusie (focus groups) s 20 zástupcami platformy a lídrami tretieho sektora, ktoré sa uskutočnili koncom 2011 v Bratislave a Banskej Bystrici podľa scenára uvedeného v prílohe 3.²⁰¹ Kapitola je voľným pokračovaním *Štúdie trendov vývoja občianskej spoločnosti na Slovensku*, ktorá sprostredkovala pohľad panelu predstaviteľov MNO získaný v procese viackolovej expertnej diskusie prebiehajúcej podľa delfskej metódy.²⁰² Okruh expertov z mimovládneho prostredia, o poznatky ktorých sa opiera táto kapitola, sa síce z personálneho hľadiska neprekrýva, avšak ich kľúčové konštatovania sú do značnej miery v súlade s poznatkami obsiahnutými v detailnejšej podobe v *Štúdiu trendov*...

Pohľad zvnútra mimovládneho sektora sa pokúšame zachytiť v maximálnej plasticite; preto je text popretkávaný aj priamymi citáciami či parafrázami výrokov jednotlivých respondentov či respondentiek. Vyjadruje skúsenosti a zovšeobecnenia ľudí, ktorí sa aktívne podieľajú na budovaní občianskej spoločnosti na Slovensku. To pravda neznamena, že si môžu robiť nárok na objektívne vystihnutie „celej pravdy“ o vzťahu mimovládneho sektora a štátu. Je to však „ich pravda, ich videnie“, ktoré by mali poznať, rešpektovať a vedieť sa s ním konštruktívne vyrovnáť predstavitelia štátu.

5.1. Ponuka MNO

5.1.1. Hlavné devízy tretieho sektora

Zástupcovia platformy a lídri tretieho sektora vidia v mimoriadne priaznivom svetle kapacitu a potenciál neziskových organizácií pre službu verejnosti. Pôsobenie MNO pokladajú za skutočne zmysluplné, vidia v ňom zdroj tvorivosti a spoločenských inovácií. Takmer nevnímajú niektoré sporné momenty v činnosti neziskových organizácií, ani obmedzenia v ich potenciáli spolupracovať s verejnými inštitúciami.

Medzi devízami a pridanými hodnotami, ktorými sa podľa nich tretí sektor odlišuje od iných aktérov prípravy a realizácie spoločenských zmien, najčastejšie uvádzajú, že tretí sektor je nositeľom spoločenskej zmeny, umožňuje a rozvíja étos dobrovoľníctva, vnáša do verejnej diskusie hodnoty, prináša expertízu, prispieva k prenosu know-how a pomáha rozvíjať vnútro- a medzi- sektorové partnerstvá.

Tretí sektor je **nositeľom zmeny**. MNO majú značný dosah na spoločensko-politickú klímu, významne ovplyvňujú názory verejnosti na spoločenské problémy, ako aj rebríček ich priorit. **Otváranie tém a verejnej diskusie** je predovšetkým záležitosťou tretieho sektora. Štát na to má obmedzenú kapacitu a spravidla veľmi malý záujem. MNO sú významným generátorom

²⁰⁰ Autormi tejto kapitoly sú Zora Bútorová, Dušan Ondrušek a Petra Szegy.

²⁰¹ Z 20 zúčastnených na skupinových diskusiách bolo sedem žien; deväť z mimobratislavského prostredia, dvanásť predstaviteľiek či predstaviteľov platformy.

²⁰² Bútorá, M. – Bútorová, Z. – Strečanský, B. – Ondrušek, D. – Mesežnikov, G. (ed.): *Štúdia trendov vývoja občianskej spoločnosti na Slovensku*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky – PDCS, o.z. – Centrum pre filantropiu, n.o. 2011.

reforiem – práve od nich prichádzajú signály, čo treba zmeniť, čo môže fungovať lepšie v oblasti verejných politík, služieb či práv občanov. Vďaka otvoreniu verejnej diskusie zo strany MNO začína majoritná spoločnosť vnímať špecifické potreby rozličných menšín, čím sa rozširuje priestor aj na akceptáciu ich práv. Zmena je spočiatku chápaná ako potreba konkrétnej skupiny ľudí, no postupne sa stáva potrebou i bežnou záležitosťou pre všetkých (napr. hlásenie zastávok v električkách, ozvučené semaforey a pod.). Zmena sa neraz začína na tej najnižšej lokálnej úrovni, často vďaka dobrovoľníckym iniciatívam.

Z pohľadu zástupcu sektora detských a mládežníckych organizácií je hlavnou devízou a pridanou hodnotou tretieho sektora **dobrovoľníctvo**. Z organizácií, ktoré platforma reprezentuje (cca 50-tisíc členov), vzišlo 7-tisíc dobrovoľníkov – počet, aký by si sotva vedela zabezpečiť akákoľvek štátna inštitúcia. Dobrovoľníctvo vychádza z presvedčenia, z identifikácie jednotlivca s mimovládnu organizáciou a jej poslaním. V prípade príspevkovej organizácie alebo komerčného subjektu býva tento typ motivácie zriedkavý. Sekundárnym následkom zapojenia sa do občianskej aktivity je rozvoj jednotlivca, ktorý je prínosom pre spoločnosť, lebo ľudia, ktorí majú skúsenosť s dobrovoľníctvom, sa vyznačujú odlišným prístupom k spravovaniu svojej obce či mesta, k otázke transparentnosti a podobne.

MNO vnášajú do spoločenského života **dôraz na hodnoty**, ktorý spravidla chýba v prístupe štátnej správy a v zásade aj samosprávy. Tie sa väčšinou správajú skôr reaktívne než proaktívne („*chytajú problémy za chvost*“), ale so skutočne systémovým prístupom, založeným na hodnotách, sa u štátnych úradníkov dá stretnúť menej často. Z hodnotového prístupu MNO vyplýva, že štát aj tretí sektor vedia, že nech sú podmienky akékoľvek nepriaznivé, MNO potrebné služby či zmeny aj tak uskutočnia. V MNO pracujú ľudia, ktorí pracujú z presvedčenia a často bez nároku na honorár vložia do svojich aktivít všetky svoje kapacity, „*My to nerobíme ako firma, ktorá to robí preto, aby zarobila. Nám štát niekedy ani nezaplatí, a napriek tomu to ideme robiť ďalej, pretože to považujeme za potrebné.*“

Dôraz na hodnoty sa prejavuje aj v tom, že iniciatívy niektorých MNO sa zameriavajú na **spoločenské ohodnotenie a propagáciu užitočných sociálnych vzorov**. Takúto úlohu plnia ceny za **aktívne občianstvo** – predovšetkým cena *Biela vrana*, ktorú každoročne udeľujú Aliancia Fair-Play a VIA IURIS, ako aj *Cena Nadácie Jána Langoša*. Dôležité je aj vyzdvihovanie a propagácia **filantropie a charity**, či už v podobe *Ceny Nadácie Orange*, ceny *Srdce na dlani* pre dobrovoľníkov občianskeho združenia C.A.R.D.O.; ceny *Most*, ktorú udeľuje Rada mládeže Slovenska za podporu práce s deťmi a mládežou, ceny *Dar roka* udeľovanej Slovenskou humanitnou radou, ceny *Via Bona Slovakia* nadácie Pontis a ceny *Top firemný filantrop*, udeľovanej Fórom donorov Slovenska.

Prínosom časti MNO je aj **expertíza, vysoká informovanosť a know-how**. Aktivity MNO sú zamerané na špecifické oblasti a ľudia, ktorí sa im venujú, sa v nich stávajú odborníkmi. Z vlastnej skúsenosti veľmi dobre poznajú prostredie a procesy, ktoré v ňom prebiehajú. Na druhej strane štát má neraz nedostatočnú predstavu o problémoch, ktoré ľudia trápia. Preto by štát nedokázal bez úzkej komunikácie s MNO a bez využívania ich know-how profesionalizovať vlastné služby či programy pre občanov.

Významnou devízou tretieho sektora je neustály **transfer know-how zo zahraničia**, ktorý je opäť efektívnejší ako na úrovni štátnej správy. Prostredníctvom spolupráce so zahraničnými organizáciami MNO prinášajú poznatky o tom, ako sa konkrétny problém rieši v iných krajinách. Takýto prehľad štátnym zamestnancom spravidla chýba. Dobrým príkladom je Vidiecky parlament – štruktúra, ktorej zakladatelia sa inšpirovali príkladom zo severských štátov. Naučili sa, ako vstúpiť do partnerstva so štátom v oblasti rozvoja vidieka a ako presadzovať záujmy vidieka na národnej i európskej úrovni. Skupiny, ktoré boli iniciatívne a

dokázali sa aktívne presadiť v konkurencii, získali finančné zdroje, prostredníctvom ktorých aj napriek mnohým bariéram tieto iniciatívy rozvíjajú.

Podľa zástupcu mládežníckych organizácií je **transfer know-how medzi MNO** predovšetkým úlohou platforiem. MNO, ktoré poskytujú služby klientom, nemajú na to kapacity, napriek tomu, že v nich pôsobia ľudia, ktorí majú množstvo zručností nadobudnutých vďaka praxi. Platformy by teda mali získavať a zdieľať s MNO know-how prostredníctvom vzdelávania, konferencií a výmeny skúseností. Toto je dôležité najmä na komunitnej úrovni, kde existuje množstvo lokálnych iniciatív, napríklad ekologických či cyklistických, ktoré vykonávajú službu pre spoločnosť.

Silnou stránkou neziskových organizácií je ich **flexibilita pri reagovaní na potreby cieľových skupín**. Ak vznikne nový problém alebo sa vynorí nová potreba, MNO nečakajú na schválenie zákona či verejnej politiky, ale začnú konať. Ilustrujú to napríklad také prípady, ako bol vznik a rozšírenie materských centier alebo proces diverzifikácie niekdajšieho Zväzu invalidov. Štát nereaguje dostatočne pružne na potreby konkrétnych skupín, lebo ho obmedzuje nutnosť dodržiavať byrokratické procedúry. Častým javom (najmä v oblasti zdravotníctva, sociálnej práce, vo vzdelávaní) preto je, že popri verejných inštitúciách vznikajú neziskové organizácie. Inovatívne neodsúhlasené postupy pre činnosti, ktoré sú inšpirované výrazným poslaním, je totiž možné oveľa lepšie realizovať v podmienkach, ktoré nie sú zviazané obmedzujúcimi predpismi, akými sa riadia orgány štátnej správy či samosprávy.

Pravda, popri evidentných devízach tretieho sektora konštatovaných reprezentantkami a reprezentantmi MNO, ktorí sa zúčastnili na diskusii vo focusových skupinách, treba v záujme objektivity a vyváženého pohľadu spomenúť, že aj samotné MNO majú viaceré nedostatky a slabé miesta, čo sťažuje ich spoluprácu so štátom, resp. znižuje jej efektívnosť.

Vo focusových skupinách totiž diskutovali popredné predstaviteľky a predstavitelia najrozvinutejších MNO, ktorí pripravenosť tretieho sektora vidia prevažne optimisticky. V skutočnosti je však odborná a profesionálna kapacita stoviek MNO na poskytovanie služieb a spoluprácu so štátom značne nevyvážená. Popri vysoko profesionálnych združeniach a lídroch pôsobia vo všetkých oblastiach tretieho sektora aj mnohé organizácie, ktoré nepodávajú taký vynikajúci výkon, ale je pre ne charakteristická skôr nízka kapacita na systematické a udržateľné poskytovanie služieb, ako aj nespĺňanie štandardov kvality pri poskytovaní služieb.

Nemalá časť MNO má miestny alebo ohraničený regionálny charakter; iba málokto dokáže poskytovať služby na celoštátnej úrovni a dlhodobo. Len menšia časť MNO je pripravená vystaviť sa kritickému posudzovaniu efektívnosti svojej činnosti na základe ekonomických alebo funkčných ukazovateľov.

Vzhľadom na finančné podhodnotenie organizácií tretieho sektora sa väčšine z nich nedarí dlhodobo si udržať kvalitný odborný personál a podporovať jeho profesionálny rast. Po skúsenosti so stiesnenými finančnými pomermi v MNO odborníci neraz odchádzajú do súkromných či verejných inštitúcií alebo venujú prácu v MNO len doplnkovú časť svojej kapacity popri hlavnom zamestnaní.

Mnohým MNO, predovšetkým začínajúcim, chýba efektívny organizačný a finančný manažment, ako aj profesionálne vedená administratíva a často zanedbávajú potrebu dlhodobého plánovania.

Podceňovanie a predsudky sa vyskytujú nielen medzi niektorými štátnymi úradníkmi, ktorí hľadajú na MNO cez prsty, ale aj medzi niektorými predstaviteľmi MNO, ktorí reproduktujú negatívne stereotypy o štátnych úradníkoch bez toho, aby sa o spoluprácu s verejnými

inštitúciami pokúsili. Vzájomná predpojatosť a nepochopenie sa udržiavajú pri živote aj preto, lebo nie sú dostatočne vybudované stabilné a pravidelné partnerské platformy na formálnu i neformálnu komunikáciu a vzájomnú informovanosť predstaviteľov štátnych a neštátnych organizácií pôsobiacich v oblastiach spoločného záujmu.

5.1.2. Služby

„Podľa mňa je spoločenská objednávka služieb mimovládnych organizácií nekonečná.“

Vďaka svojej odbornej kapacite MNO často vykonávajú službu pre štát. Pri vypracovaní koncepcií, stratégií, pripomienkovaní zákonov sú v pozícii experta, ktorý má know-how založené na skúsenosti a poznaní reálneho života. Prínos MNO je dôležitý aj pri dosahovaní priorit, ktoré si štát pri svojich obmedzených zdrojoch musí definovať. Ak ich plnenie nie sú schopné zabezpečiť štátne inštitúcie, robí to mimovládny sektor. Pridanou hodnotou je potom často skutočnosť, že MNO väčšinou k problémom pristupujú inovatívnejším spôsobom a prenášajú do ich riešenia know-how, ktoré danú oblasť posúva ďalej. Štát musí pristúpiť na služby ponúkané tretím sektorom, pretože **nemá dostatočnú expertízu**, ale ani **kapacity a potenciál** pokryť všetky oblasti potrebných služieb. Štát si z rôznych dôvodov nemôže dovoliť dobrých expertov; nedokáže im na prácu poskytnúť potrebnú politickú alebo myšlienkovú voľnosť, tú experti nájdu práve v treťom sektore.

MNO či ich platformy poskytujú vo všetkých tematických oblastiach **expertízu, vzdelávanie, poradenské a konzultačné služby**. Respondentky a respondenti z radov MNO sú presvedčení, že MNO tieto služby ponúkajú **odbornejšie a efektívnejšie ako štát**.

Takmer všetky MNO dokážu poskytnúť vo svojej špecifickej oblasti **vzdelávanie**. Napríklad združenia Občan, demokracia a zodpovednosť (ODZ) a VIA IURIS ponúkajú vzdelávanie v oblasti ľudských práv, diskriminácie a antidiskriminačného zákona pre také oblasti, ako je súdnictvo, polícia, väzenstvo či školská sféra.

V oblasti vzdelávania samospráv sa v rámci decentralizácie realizovali rozsiahle vzdelávacie projekty, počas ktorých sa podarilo vybudovať know-how, lektorské zázemie a sieť regionálnych vzdelávacích centier, ktoré sú stále pomerne funkčné. V oblasti vzdelávania štátnej správy však zostalo vákuum.

MNO ponúkajú **sociálne služby pre niektoré cieľové skupiny, kde štát úplne absentuje**. Poskytujú ich zväčša v oblastiach, kde štát nemá dostatočné know-how alebo z iných dôvodov zlyháva. Napríklad služby pre **užívateľov drog**: *„Všetky organizácie, ktoré pôsobia v oblasti harmonizačného prístupu a práce s užívateľmi, sú mimovládny“*.

Ďalšou oblasťou, ktorú štát obchádza, sú **náhradné rodiny**. Občianske združenie Návrat ponúka prípravu na náhradné rodičovstvo vo všetkých formách, má akreditované vzdelávacie programy pre náhradných rodičov i podporné služby, ktoré štát nezabezpečuje vôbec.

Vyprofilované advokačné organizácie vedia ponúknuť vysoko expertný **právny servis**, poradenstvo či konzultácie. V mnohých prípadoch sú pracovníci MNO aj v tejto oblasti lepšími expertmi ako pracovníci v štátnej správe, prípadne aj v biznis sektore (to platí napríklad pre VIA IURIS).

MNO ponúkajú aj služby formou **platených produktov**. Pre samosprávy bola vytvorená *Protikorupčná stratégia*. Jej podstatou je **protikorupčný audit činnosti samospráv**, ktorý sa realizuje prostredníctvom externistov a je zameraný na transparentnosť nakladania s verejným majetkom, na spôsob realizácie verejných obstarávaní, personálnej politiky, na riešenie konfliktu záujmov, či na spôsob poskytovania informácií.

Národná rada osôb so zdravotným postihnutím (NROZP) poskytuje **poradenstvo v oblasti architektonických a dopravných bariér**, ktoré sa postupne stáva platenou službou. Niektoré mestá či firmy vyžadujú pri verejných stavbách vyjadrenie, či je projekt v súlade s pravidlami *Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím*.

NROZP poskytuje široké **spektrum služieb**: osvetovú činnosť, školenia, kde učí ľudí žiť so zdravotným postihnutím, sociálnu reedukáciu, sociálne poradenstvo, prípravu na zamestnanie, využívanie technických pomôcok, vzdelávanie obcí, miest alebo firiem.

Expertíza NROZP spočíva v tom, že jej členovia majú **skúsenosti z vlastného prežívania situácie so zdravotným postihnutím**. Často sa stáva, že ľudia poverení štátom pristupujú k riešeniu problémov tejto skupiny akoby „zvonku“ a majú odlišný názor na priority a spôsoby riešenia ako samotná cieľová skupina.

MNO celoročne vydávajú časopisy pre nevidiacich a nepočujúcich. Problémom je financovanie týchto aktivít, keďže schválenú dotáciu dostanú až v septembri daného roku. Dovtedy teda nemajú z čoho platiť faktúry. Pritom štát aj zákon hovorí, že tu je možné celoročné financovanie, keďže časopis vychádza pravidelne. Štátna správa však neprejavuje vôľu vyriešiť tento problém.

MNO, ktoré sa venujú postaveniu a právam sexuálnych menšín, sa snažia prostredníctvom médií a verejnej kampane ovplyvňovať spôsob, akým sa o LGBT téme komunikuje v spoločnosti. Prítomnosť ľudí inej sexuálnej orientácie na Slovensku bola donedávna značne tabuizovaná. MNO informujú verejnosť o problémoch, ktorým by sa už dávno mali venovať školy, ktorým by mal venovať pozornosť štát v rámci verejnej kampane. V súčasnosti MNO zakladajú prvé komunitné centrum pre LGBT ľudí s psychologickým, právnym a ďalším poradenstvom. Treba pripomenúť, že po roku 1989 vznikli pre LGBT krízové telefonické linky, svojpomocné skupiny a pod. Potom sa však energia presunula väčšmi do verejnej sféry, zamerala sa na zmenu postojev verejnosti (filmový festival, Dúhový Pride). Prestali sa robiť podujatia pre bežnú komunitu, ktoré dnes chýbajú. Vzhľadom na obmedzenú kapacitu MNO venujúcich sa LGBT je však mimoriadne náročné rozvíjať súčasne oba typy aktivít.

Vďaka blokovému grantu (v hodnote 2 milióny eur), ktorý administrovala nadácia Ekopolis, sa rozbehlo 34 projektov, ktoré sú pestrou plejádou toho, čo **environmentálne organizácie** dokážu vytvoriť, keď na to dostanú príležitosť. Vznikli dve prvé funkčné ekocentrá v štáte, ktoré ponúkajú možnosť **environmentálnej výchovy**, v ktorej značne zaostáva za inými štátmi. Po 30 rokoch sa obnovil prieskum pralesov, a to na vysokej kvalitatívnej úrovni. Realizovalo sa aj množstvo aktivít, kde bolo možné zapojiť u dobrovoľníkov a posilniť tak vzťah verejnosti k životnému prostrediu.

MNO venujúce sa ochrane prírody sú priekopníkmi v oblasti **starostlivosti o ochranu územia**, na ktorú štát v mnohých prípadoch rezignoval. Ako ďalší príklad môže slúžiť **monitoring prírody**. Pri realizácii tejto časovo veľmi náročnej aktivity štát úplne zlyháva. Štátnym inštitúciám bránia predpisy či pracovné právo, ktoré MNO dokážu nejakým spôsobom prekonať, a preto získavajú pre štát a spoločnosť neoceniteľné informácie.

Napriek všeobecne rozšírenému názoru nie sú spokojné s možnosťami na poskytovanie služieb ani neziskové organizácie venujúce sa športu. Podľa nich sa šport často zužuje len na vrcholový a profesionálny šport, pričom sú viditeľné len aktivity, ktoré súvisia s biznisom, akoby šport ani nepatrila medzi mimovládne aktivity. Pritom na Slovensku osemdesiatpäť percent športových spolkov tvoria práve malé miestne spolky s minimálnym rozpočtom. Zabúda sa na to, že šport má viacero úrovní: nielen vrcholovú, reprezentačnú či výkonnostnú, ale aj patientsku, rekreačnú a ďalšie. „*Šport dáva štátu veľa. Okrem hodnoty aktívneho života a zdravia podporuje aj ekonomiku. Vďaka športu sa kupujú športové výrobky;*

športové akcie podporujú ekonomiku, turizmus, miestny rozvoj. Telovýchovné jednoty a športové kluby prevažne nečakajú od štátu finančnú podporu – dokážu prežiť na základe podpory od mesta a podnikateľov. Potrebujú však nastaviť lepšie legislatívne podmienky.“ V sekcii štátnej starostlivosti o šport sa za dvadsať rokov vystriedalo deväť riaditeľov. Nedá sa tu hovoriť o kontinuite, ani o jasnej dlhodobej koncepcii.

5.1.3. Kontrola moci, advokácia a tvorba či ovplyvňovanie verejných politík

V oblasti **advokácie a ovplyvňovania verejných politík** MNO poskytujú expertízu pri vytváraní koncepcií a stratégií, ako aj dohľad nad legislatívnymi procesmi. MNO vnímajú tieto aktivity ako službu pre štát. Ako príklad možno uviesť intenzívnu spoluprácu NROZP s Ministerstvom školstva pri tvorbe koncepcie ďalšieho rozvoja vzdelávacieho systému školstva. Štát presadzuje inkluzívne vzdelávanie, teda integráciu detí so zdravotným postihnutím do bežných škôl, avšak podmienky pre takéto vzdelávanie zatiaľ chýbajú, lebo sú finančne veľmi náročné. Preto NROZP presadzuje, aby nebolo podporované len inkluzívne vzdelávanie na úkor špeciálneho, ktoré už existuje a je funkčné.

MNO typu WAP (watchdog-advocacy-policy) zamerané na kontrolu moci (watchdogové organizácie), advokáciu a tvorbu či ovplyvňovanie verejných politík (think-tanky) sa sústreďujú najmä na zvýšenie možnosti verejnej kontroly moci, monitoring a vyhodnotenie pôsobenia demokratických inštitúcií, kontrolu financovania politických strán, boj za transparentnosť politiky a politikov, úsilie o väčšiu otvorenosť justície, boj za presadenie práv špecifických skupín občanov, zvyšovanie občianskej participácie, uplatňovanie Infozákona, tlak na transparentné postupy vo verejnom obstarávaní, realizáciu investigatívnych projektov a projektov zameraných na informatizáciu spoločnosti.

Advokačná činnosť MNO vedie k **stanovovaniu mantinelov** a k **vynúteniu dodržiavania zákonov**. „Napríklad Vlk určitým spôsobom ukazuje štátu, kde sú právne mantinely. Štát si dovedy v princípe robil čo chcel, pričom si často aj uvedomoval, že nekoná celkom v súlade so zákonom...“ Práve skúsenosť s prehranými súdnymi spormi núti štát k realizácii zmien v legislatíve i v praxi.

Významným prínosom pre štát v zmysle skvalitnenia legislatívy je **strategická litigácia**. VIA IURIS ponúka analýzu a identifikáciu systémových problémov a bariér, a prostredníctvom prípadu s precedenčným významom dokáže následne dosiahnuť zmenu legislatívy.

MNO sa aktívne zúčastňujú na procese **programovania financií v oblasti dobrovoľníctva**. Podarilo sa ovplyvniť verejnú politiku v oblasti dobrovoľníctva tým, že presadili zákon o dobrovoľníctve, čo by štát zrejme z vlastnej iniciatívy neurobil.

Funkčným spôsobom, ako môžu MNO typu WAP ovplyvňovať verejnú politiku, je predkladanie analýz, identifikácia problémov a navrhovanie ich riešenia. Po predložení návrhu legislatívneho zámeru alebo paragrafového znenia je potrebné dosiahnuť, aby sa s ním štát stotožnil. Preto je rovnako dôležité otváranie témy na verejnosti a získavanie podpory. Plnenie funkcie týchto organizácií si vyžaduje ich úplnú nezávislosť, čo však prináša aj obmedzené možnosti financovania. Priestor na fungovanie watchdogových organizácií vidia viacerí experti aj v oblasti samospráv, kde absentujú pravidlá a kontrolné mechanizmy bežné pre orgány štátnej správy na národnej úrovni.

Dôležitú rolu zohrávajú nadácie ako Ekopolis; pokiaľ sú nezávislé a zároveň majú vytvorené podmienky pre financovanie, môžu ďalej financovať advokačné a kontrolné činnosti. Keby si štát uvedomil, že konštruktívna kritika je preň užitočná a môže priniesť pozitívne výsledky,

vyčlenil by prostriedky na aktivitu týchto organizácií vo svojich grantových výzvach. Negatívnym javom je snaha niektorých záujmových skupín ovplyvniť dosiahnutú zmenu zákona prostredníctvom novelizácie, a tak dosiahnuť návrat k predchádzajúcemu stavu. Taký bol prípad iniciatívy časti poslancov zmeniť zákon o ochrane prírody a krajiny; poslanci sa cez poslaneckú novelu dožadovali, aby vypadol princíp „keď niečo zničím, tak niečo aj v tej prírode urobím“. Pokiaľ by štát uznával úlohu mimovládnych organizácií ako strážneho psa, ktorý dáva pozor na to, aby sa takéto zámery nedostávali do noviel zákonov, mal by im ponúknuť viac spolupráce a podpory a umožniť im aktívnejší prístup k plneniu tejto úlohy.

V sociálnej oblasti je mnoho organizácií, ktoré poskytujú služby, ale zároveň obhajujú záujmy cieľových skupín. Advokácia by mala byť oddelená od bežnej činnosti, „*lebo keď sa púšťame do takých vecí a robíme naozaj advokáciu, tak vzniká často problém*“.

5.2. Bariéry a problémy pri plnení funkcií MNO

Napriek dvadsaťročnej prítomnosti mimovládnych organizácií v spoločnosti sa nedarí udržať kontinuitu participatívnej tvorby zákonov a politík „*Bola som poslankyňa v 1990 a vtedy som bola úprimne presvedčená, že musíme vedieť, čo skupiny občanov skutočne potrebujú, že sa nestačí opierať o nedefinované pocity. Je frustrujúce uvedomiť si, že sa v tomto ohľade vraciame späť. Po roku 1998 si úradníci boli oveľa menej vedomí moci svojej pečiatky než teraz, po ďalších desiatich rokoch. A to je strašné. Najprv sa spoločnosť začala niekam uberať, hľadať nejaké pravidlá; vtedy si úradníci dali pozor, aby nevyhodili nejakú stránku, kontrolovali, či neopomenuli nejakú pripomienku napríklad od záujmových združení, aby ten zákon urobili dobre. Už sa to nedeje a ja som z tohto trendu vydesená.*“

Viditeľnou bariérou spolupráce štátu a aktívnych občanov je rastúca byrokratizácia verejných inštitúcií, svojvôľa a arogancia úradníkov. „*Zbytočná byrokracia. Pomaličky už vymýšľajú na delenie peňazí do športu chemicko-fyzikálno-matematické vzorce na štyri riadky. Trošku to prehánam, ale schopný úrad by si vystačil v databázach o organizáciách s nejakými štyrmi základnými kritériami. Lenže z roka na rok sa vymýšľa viac a viac kolóniek... Štát chce mať zoznam všetkých športovcov registrovaných na Slovensku, čiže aj desaťročné dieťa v telovýchovnej jednote Horné Ozorovce, ktoré tam hrá pingpong, musí byť v tabuľkách. To štát žiada od športových organizácií. Hovorí, že potrebujú presne vedieť, koľko je registrovaných športovcov. Ale to nikdy nebudú korektné údaje! Zakrývajú sa slovami „transparentnosť“, ale skôr to vyzerá, že zháňajú nejakú náplň práce pre úradníkov. Radšej by mali umožniť, aby sa žiacke poukazy mohli využiť aj v športovom klube.*“

Zásadným problémom, s ktorým zápasia MNO naprieč celým spektrom oblastí pôsobenia, je ohrozená **udržateľnosť odborníkov, teda aj know-how, prípadne samotná existencie organizácie**. Princíp projektového fungovania, ktorý neumožňuje stabilné financovanie organizácie, komplikuje, ba priam znemožňuje dlhodobé zamestnávanie odborníkov, čo sa následne odráža v ohrození kontinuity celkovej práce MNO vrátane poskytovania služieb.

Existuje systém financovania, ktorý je prístupný len pre akreditované organizácie. Podmienkou akreditácie však je, aby MNO mala zamestnancov. „*Ak nemáte zamestnaných zamestnancov, tak nemôžete získať akreditáciu, takže ste v bludnom kruhu.*“

Máloktorá mimovládna organizácia si môže finančne dovoliť zamestnať kvalitných profesionálov. Napríklad Centrum dobrovoľníctva funguje iba preto, lebo pôsobí pri univerzite. „*My nemáme koho požiadať o podporu zo strany štátu, ani zo strany samosprávy, lebo ani samospráva s tým neráta. Nemá vytvorený finančný mechanizmus. Pomaly máme drahšie propagačné materiály ako mzdy pre zamestnancov. Môžeme mať vybavené*

kancelárie, ... ale nemáme na mzdy“ Problematické a neudržateľné financovanie má za následok **odliv mozgov do štátnej sféry**.

Keďže WAP organizácie sú finančne aj personálne hlboko poddimenzované, sú nútené rezignovať na niektoré aktivity, ktoré sa v minulosti osvedčili (napr. vzdelávanie sudcov, pracovníkov vo väzenstve). Podľa slov predstaviteľa RMS, v minulosti spolupracovali so samosprávami, ale už na to nemajú kapacity. Minimálne polovicu energie odčerpá zháňanie grantov, druhú časť zase vyčerpá štát, pretože požaduje služby na expertnej úrovni prostredníctvom participácie v rôznych výboroch, ktorá je „povinnou jazdou“, hoci nie je platená. *„Mne končia na stole stohy rôznych dokumentov z Európskej komisie, ktoré sa týkajú mládežníckej politiky, ku ktorým chcem od nás vyjadrenie. A ja sa k tomu vyjadriť musím, lebo je to dôležité, ale to je neuveriteľný vysávač času a energie.“*

Ďalšiu časť kapacity MNO pohltí to, že supľujú aktivity, ktoré by mal štát robiť automaticky, avšak MNO sa k nim musí namáhavo dopracovať, napríklad **poskytovanie informácií**. Štatistické výstupy, ktoré štát poskytuje na základe Infozákona, nie sú ústretové voči užívateľom, len na samotnú orientáciu je potrebné neprimerané množstvo času.

MNO sú schopné dostatočne flexibilne reagovať na spoločenskú objednávku či potrebu, ale často nemajú kapacity na jej pokrytie v potrebnom rozsahu. Vďaka tejto pružnej reakcii MNO vznikli napríklad nízkoprahové centrá či komunitné centrá pre špecifické skupiny ľudí so špecifickými potrebami (migranti, mladí ľudia na ulici, Rómovia a ďalší).

V porovnaní so súkromným sektorom ponúkajú MNO nové prístupy a spoločenské **inovácie**. Keďže kvalitu svojich výstupov považujú za prvoradú, ako dôsledok sa dostavuje profesionalita. Napriek tomu štátne inštitúcie niekedy vnímajú tretí sektor ako nekalú konkurenciu biznisu, keďže MNO sú dotované. Expertka na regionálny rozvoj uviedla, že to bol dôvod, prečo prestali s poskytovaním služieb v oblasti územného plánovania a prešli na prípravu programov hospodárskeho, sociálneho rozvoja. Tento dotačný mechanizmus vytvoril dopyt zo strany štátnych inštitúcií zadarmo. *„Keď sme už chceli dostať za tú službu zaplatené prostriedky, tak to bol problém, pretože si zvykli, že to poskytujeme zadarmo.“*

Treba zdôrazniť, že keď implementácia inovácie ponúkanej mimovládnu organizáciou **zasahuje do fungovania štátnej sféry, môže naraziť na značnú rezistenciu**. Niekedy je to spôsobené novosťou samotnej témy. Napríklad sa to prejavuje pri presadzovaní štandardov kvality práce s klientom, ktoré zatiaľ na Slovensku absentujú. *„U nás rozhoduje sociálny pracovník na úrade, ten zväži situáciu; my tu nemáme nijaký merateľný dotazník“.*

Platí to však aj na všeobecnejšej úrovni. Predstavitelia MNO konštatovali celkovo nízky záujem štátu o inovácie a závislosť ich implementácie od vládnucej garnitúry. *„Štát o to nemá záujem, ani ponúknuté riešenia neaplikuje vo vlastnej praxi. Každé štyri roky sa s nástupom novej garnitúry stornuje všetko, čo sa v danom rezorte dosiahlo a začína sa od nuly – ak sa vôbec začína.“*

Dôležitou oblasťou, kde by bolo možné prispieť k zlepšeniu kvality života, je **zavádzanie informačných technológií**. *„Ľudia v bežnom živote potrebujú tie tisíce príjemných aplikácií... Napríklad v Londýne je možné na mobile si pozrieť najbezpečnejšiu cyklistickú trasu z bodu A do bodu B, alebo si nájsť, kde je najbližšia policajná stanica, lekár a podobne. Toto je možné urobiť iba vtedy, keď štát poskytne dáta. Urobiť výstupy z takýchto databáz je časovo i finančne nenáročné, avšak pre náš štát je to ešte stále tabu.“*

Významnou inováciou, ktorú priniesol tretí sektor a ktorá zatiaľ predstavuje skôr ambíciu do budúcnosti, je deliberácia ako nástroj participatívnej demokracie. Procesy občianskej participácie by mali byť nastavené tak, aby vtáhovali verejnosť do spolurozhodovania. Bolo by žiaduce, keby takýto princíp zámerne presadzovala a organizovala práve verejná správa. Na úrovni komunálnej politiky sa tento trend už začína do istej miery prejavovať.

5.3. Predpoklady partnerstva

5.3.1. Inštitucionálne predpoklady a potreba zmeny paradigmy vo vzťahu štátu a MNO

Základnou podmienkou spolupráce štátu a tretieho sektora je **zmena kultúry komunikácie**, ktorú v súčasnosti charakterizuje asymetrický mocenský vzťah a dešpekt zo strany úradníkov, neúmeraná byrokracia a formalizmus. *„Treba niečo zmeniť v tom úplne najzásadnejšom hodnotovom nastavení ľudí, hlavne tých, ktorí pracujú vo verejnej správe. Keď raz bude verejná správa nastavená tak, že jej prioritou bude realizovať záujmy všetkých skupín spoločnosti, tak bude úplne inak spolupracovať s mimovládnyimi organizáciami alebo aj s jednotlivcami než doteraz. Dnes bazíruje na takých formalitách, ako je päťsto podpisov pod hromadnú pripomienku, namiesto toho, aby išla za obsahom a neblokovala to rôznymi nezmyselnými administratívnymi a byrokratickými obmedzeniami.“*

Pre efektívne partnerstvo medzi štátom a MNO je potrebné zmeniť percepciu neziskového sektora. *„Štát by mal začať brať vzťah s tretím sektorom vážne a urobiť čo najviac, aby sa mu otváral ako partnerovi. To je možné uskutočniť prostredníctvom nástrojov participatívnej demokracie, aktívneho prizývania do rozhodovania, poskytovania zmysluplných informácií a výstupov... Štát by sa mal zbaviť postoja, že MNO považuje za svojich nepriateľov. Partneri sa môžu aj kritizovať, keď majú iný názor. Mali by sa navzájom akceptovať, a nie na seba zazeráť.“*

Podozrievavé nastavenie štátnej správy voči MNO podľa jedného z predstaviteľov MNO nesúvisí s politickou situáciou ani s tým, ktorá garnitúra je pri moci. *„Občianske združenia sú často vnímané iba ako záujmové združenia občanov, avšak v skutočnosti ide o ľudí, ktorí sú profesionálmi vo svojej oblasti, majú adekvátne vzdelanie a neslúžia len sebe, ale aj iným.“*

Jedna z účastníčok pripomenula, že štátne inštitúcie systematicky vylučujú kritické MNO z možnosti štátnej podpory či potenciálnej spolupráce. *„Organizácia sa dostane na čierny zoznam, úradníci si ju označujú ako problematických troublemakerov a vylúčia ju z akejkoľvek podpory, vôbec sa s ňou nebudú baviť. Taká prax sa vyskytla v minulom volebnom období, ale po zmene vlády to tak ostalo naďalej.“*

Vzhľadom na tieto okolnosti viacerí lídri MNO vidia problém vzťahu štátu a občianskej spoločnosti ani nie tak v technických a regulatívnych otázkach o štrukturovaní rôznych podôb spolupráce, ale v tom, čo jeden z účastníkov diskusie označil ako **zmenu paradigmy** v konštruovaní tohto vzťahu. Líderka MNO, ktorej organizácia sa venuje občianskym právam a právnemu štátu to charakterizovala takto: *„Základným východiskom je, že postoj štátu, štátnych úradníkov (k MNO) sa nemá odvodzovať od toho, že je to ekonomicky alebo politicky prínosné a výhodné. Má to byť vyjadrenie dobrých mravov. Nie hľadať dôvody, prečo a za akých okolností je to užitočné. Východiskom má byť, že neziskové organizácie a štát sa navzájom vážia vo všetkom – v službách, v kontrole štátu verejnosťou („watchdogovaní“), v príprave a realizácii verejných politík – že vedia, že to tak má byť, že sa to tak robí – a bodka. Ide o zmenu kultúrnej paradigmy.“*

Zmena kultúrnej paradigmy nenastane naraz, ani sama od seba. Na úrovni jednotlivých ľudí to znamená zmenu postoja konkrétnych ľudí – ich úctivý rešpekt voči iným konkrétnym ľuďom. Iná účastníčka doplnila podobný názor pozitívnou skúsenosťou svojej organizácie: *„Sme watchdogová organizácia, ale slušne a v súlade so všetkými pravidlami sme požiadali – prvýkrát v histórii našej organizácie – vládnu inštitúciu o finančnú podporu projektu. Pre nás je kľúčovo dôležité, aby sme si uchovali nezávislosť a aby to bolo transparentné. A v súlade so všetkými pravidlami sme túto podporu aj získali.“* Túto skúsenosť však uviedla ako ojedinelý príklad politickej kultúry a prejavu dobrých mravov.

Líderka MNO, ktorá sa venuje verejným a súkromným médiám zdôraznila aj nutnosť venovať sa morálnej legitimitě demokratických inštitúcií. *„Jeffrey Sachs hovorí, že západné spoločnosti majú kľúčový problém, ako udržať túto legitimitu; hlavným problémom Slovenska je, ako dobudovať morálnu legitimitu týchto inštitúcií. Striedajúce sa vlády na Slovensku reprezentujú odlišné kultúrne a hodnotové modely. Tým, že sa reprezentanti občianskej spoločnosti bránia, že hlasno kričia, keď bránia demokratické inštitúty, tým vlastne generujú diskurz o morálnej legitimitě.“* Štátne inštitúcie sa nemenia samy od seba, ale ako výsledok tlaku a verejného diskurzu, ktorý v prvých fázach iniciujú práve aktívni občania.

Štátne inštitúcie by mali MNO sprostredkovať informácie o skutočnostiach, ktoré sa ich týkajú, o ktorých ani MNO nemusia vedieť. Zmena legislatívy, ktorá sa zdanlivo danej MNO netýka, jej môže veľmi skomplikovať činnosť. Komunikácia MNO so štátom spravidla závisí od personálnych väzieb, ktoré sa navyše každé štyri roky menia. **Je nevyhnutné štandardizovať komunikáciu štátnych inštitúcií voči MNO tak, aby im štát poskytoval dostatok relevantných informácií.**

MNO musia sledovať legislatívny proces, čo je mimoriadne náročné. Vo väčšine prípadov na to nemajú dostatočnú kapacitu, v dôsledku čoho nemôžu upozorňovať na problémy vopred, ale musia konať reaktívne.

MNO považujú za zásadný **problém mechanizmus prijímania legislatívy**. Často sa ocitnú v situácii, kedy majú pripomienkovať paragrafové znenie zákona, avšak podľa ich názoru nie je možné zákon vylepšiť pripomienkami, ale bolo by ho treba celý prepísať. V tomto prípade sa ho snažia *„ohlodať na kosť“*, aby spôsobil čo najmenej škody. MNO nie sú partnerom pri tvorbe legislatívy, ale zat'ahujú záchrannú brzdu (napríklad pri zákone o opakovanom použití informácií, aj pri zákone o mládeži). Napriek tomu, že ministerstvá by mali oslovovať MNO v počiatočnej fáze legislatívneho procesu, nedodržiavajú svoju povinnosť.

Preto je potrebné upraviť a systematicky podchytiť možnosť, aby MNO vstupovali už do legislatívneho zámeru a mohli ho pripomienkovať. To sa niekedy deje prostredníctvom členstva predstaviteľov MNO v pracovných skupinách. Štát však takéto členstvo chápe ako gesto dobrej vôle, resp. ako poskytnutie priestoru s cieľom obmedziť kritické verejné vyhlásenia MNO. *„Ja mám z toho pocit, že to je skôr taká... povinná jazda... Ak ti dáme priestor, aby si sa vyštekal tuto, nebudeš potom veľmi štekať na verejnosti, lebo si budeš myslieť, že čosi uhráš, že ťa budeme počúvať.“* Podľa ďalšieho vyjadrenia síce existujú rozličné výbory, lenže tento inštitucionálny nástroj nefunguje, pretože výbory nemajú kompetencie, financie, ani personálnu kapacitu. *„Proste za tie roky som usedený na rôznych výboroch a nevidím v tom reálny zmysel.“*

Podľa iných názorov sa vzťah štátu a MNO mení podľa vládnej garnitúry. Buď štát pristupuje k tretiemu sektoru ako k nepriateľovi, alebo sa snaží nastaviť nejaké mechanizmy, napríklad prostredníctvom splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti alebo Rady vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť.

Skúsenosťou VIA IURIS je, že najefektívnejšie výsledky možno dosiahnuť v dlhodobých cielených aktivitách nasmerovaných na systémové zmeny. Najúčelnejšie je venovať sa konkrétnej špecifickej oblasti (ako je napríklad zodpovednosť verejných činiteľov, efektívna participácia občanov na environmentálnom rozhodovaní a podobne). VIA IURIS začína analýzou, aký je stav v slovenskej legislatíve a v jej aplikácii v sledovanej oblasti. Pokračuje komparáciou s tým, čo sa očakáva v rámci európskych predpisov a aké sú inšpiratívne príklady zo zahraničia. To vyústí do konkrétnych odporúčaní politik a do legislatívnej činnosti. Potom sa prostredníctvom káuz snažia urobiť prielom v aplikačnej rovine existujúcich predpisov. Ak analýza poukazuje na systémový, legislatívny problém, vypracujú legislatívne tézy a neskôr aj paragrafové znenie. Zároveň sa usilujú získať podporu

verejnosti, napríklad environmentálnych skupín, sudcov, decizorov, najst' človeka z konkrétneho rezortu, ktorý si návrh osvojí. Snažia sa dosiahnuť konkrétny prísľub vlády v programovom vyhlásení. Ich činnosť neobsahuje len tvorbu, ale aj istý monitoring, watchdogovanie. „V poslednej dobe je veľkou pomocou, ak existuje opora v európskom práve. Keď sme robili na implementácii EIA, najefektívnejším nástrojom bola možnosť straty eurofondov.“ Pravda, skúsenosti zo spolupráce s jednotlivými rezortmi sú rôzne. „V environmentálnych otázkach sa nám s Ministerstvom spravodlivosti dnes spolupracuje podstatne lepšie než s Ministerstvom životného prostredia.“

V mediálnej oblasti je postoj verejných inštitúcií k tretiemu sektoru vnímaný ešte kritickejšie. „Obávam sa, že sú oblasti, v ktorých sa vraciame späť, oblasti, kde sa nepodarilo udržať úroveň spolupráce, ktorá už bola v minulosti dosiahnutá. V období po roku 1998 bolo už nemysliteľné, aby akýkoľvek verejný orgán, ktorý pripravoval legislatívu, rozhodnutie alebo nejakú závažnú stratégiu, nepoznal názor alebo spätnú väzbu od relevantných organizácií. Opäť sme však v situácii, že konzultácie a počúvanie odbornej verejnosti nie je bežnou praxou, ale deje sa len na ministerstvách, kde máme osvieteného ministra. Inak expertiza nikoho nezaujíma – ani z tretieho sektora, ani odinakaľ. Za posledné tri-štyri roky sa napríklad v mediálnej oblasti prijímalo niekoľko zákonov, ktoré vychádzali zo smerníc Európskej únie. Smernice explicitne obsahovali tlak na deetatizáciu a dereguláciu. Pritom po prijatí zákonov sa stal úplný opak... Súčasnú Ministerstvo kultúry trpí až paranojou. Akúkoľvek pripomienku, ktorá príde z externého prostredia, považuje za útok. Tak tá legislatíva potom aj vyzera.“

Podľa MNO je kľúčovo dôležité **vzdelávať úradníkov** a pripraviť ich na komunikáciu s tretím sektorom a s verejnosťou. MNO majú vôľu prispieť k naplneniu tejto potreby. Zmysluplné by boli aj twiningové programy, ktoré by sprostredkovali know-how zo zahraničia, resp. kombinácia oboch riešení.

MNO upozorňujú na to, že by sa mala vyvodzovať **zodpovednosť úradníkov** za ich prácu. V súčasnosti sú úradníci imúnni a napriek mnohým chybám ich kariérny rast napreduje. Napríklad aj keď sa v správe NKÚ vyskytuje mnohonásobné porušenie zákona, potrestaný nie je nikto.

Pre rozvoj transparentnosti je potrebné prijať legislatívu a **zabezpečiť právnu ochranu whistle-blowerov (oznamovateľov)**. V zahraničí na to existujú osvedčené modely. V špecifických situáciách by títo ľudia mohli byť aj finančne odmenení.

V menšinových témach, akou je napríklad problematika LGBT, chýba niekedy to najzákladnejšie – **uznanie ich legitimacy**. Až teraz sa na Úrade vlády dostal do akčného plánu aj boj proti homofóbii. Prvýkrát malo LGBT hnutie možnosť zúčastniť sa na súťaži o dotácie ako legitímny žiadateľ. MNO venujúce sa ľuďom s menšinovou sexuálnou orientáciou nemôžu využívať niektoré grantové štruktúry, pretože ľudia menšinovej sexuálnej orientácie nie sú zahrnutí v definícii menšiny.

Verejnoprávne médiá by mali vo svojej programovej štruktúre vytvoriť kvalitnejší priestor pre občiansku spoločnosť, vysvetľovanie jej významu a problémov, ktorým sa MNO venujú. Touto cestou sa dá sprostredkovať odkaz o zmysluplnosti MNO širšej verejnosti, ako aj úradníkom. Mali by sa zvýšiť aj požiadavky na **vzdelávanie o občianskej spoločnosti** v rámci škôl.

Štát nezvládol na primeranej úrovni **riadenie európskych fondov**, na čo doplatili mnohé MNO. „Nepripravení ľudia na ministerstvách, nedôvera, šikana, byrokracia, odborná nepripravenosť, neustále sa meniaci legislatíva, pravidlá hry.“

5.3.2. Finančné predpoklady

Štát by si mal **určiť priority**, ktoré chce podporovať z dlhodobého hľadiska a vytvoriť mechanizmus, aby ich podpora bola zabezpečená bez ohľadu zmenu vlády. Podpora by mala byť naviazaná na nejaký ukazovateľ, ktorý zabezpečí stálosť tej podpory.

V oblasti plánovania by mal byť **system verejného obstarávania** postavený tak, že keď sú na jeseň zverejnené priority jednotlivých úradov na nastávajúci rok, potom by sa do konca roka mali uskutočniť výberové konania, aby bolo jasné, ktorá organizácia bude služby zabezpečovať. Takto by aktivity mohli byť financované od januára, a nie až od júna.

Štát by mal ďalej **zracionalizovať výdavky** v jednotlivých oblastiach. Štát zabezpečuje službu prostredníctvom rôznych inštitúcií, ale nemá pre tieto inštitúcie rovnaké podmienky a kritériá. Keď si zadefinuje kritériá, môže otvoriť súťaž a potom je jedno, kto službu zabezpečí. Toto môže veľmi negatívne dopadnúť na MNO, ale zároveň by to zvýšilo kvalitu služby.

V dotačnej politike majú všetky ministerstvá okrem Ministerstva práce klauzulu o zákaze financovania miezd. Tento zákaz spôsobuje, že mnohé MNO sa pohybujú na hranici likvidácie a nevedia zabezpečiť kontinuálne zamestnávanie odborníkov a udržateľnosť know-how. Preto MNO navrhujú **zákaz financovania miezd zrušiť**.

Pre udržateľnosť MNO je potrebné **vytvoriť nástroj na inštitucionálny rozvoj a stabilizáciu organizácií**, napr. vyčlenenie časti grantu (10 – 15 %), z ktorej by MNO mohli pokryť réžiu. Je potrebné vytvoriť systém, kde po splnení určitých požiadaviek má MNO automaticky nárok na podporu. Zároveň je potrebné vytvoriť komplexné, dlhodobé programy, ktoré by odbremenili MNO od neustáleho zháňania malých grantov. V súčasnosti MNO strávia viac času prípravou projektov a ich zúčtovaním než samotnou realizáciou projektov.

Mimovládny organizáciám **nejde ani tak o zvýšenie objemu financovania, ako najmä o zmenu jeho štruktúry**.

Problémom je aj využitie dvoch percent, ktoré treba vyčerpať do konca nasledujúceho rozpočtového roku, takže nie je možné naakumulovať peniaze na rekonštrukciu alebo výstavbu. Je potrebné zachovať benefity, napríklad dve percentá, a nadviazať na ne inými, ako je daňová bonifikácia darov, odpočítateľná daňová položka a podobne: *„to sú všetko veci, ktoré postupne zmizli, vždy to bolo zdôvodnené konsolidáciou verejných financií.“*

Je potrebné **vytvoriť podmienky pre silné nadácie**, aby neživorili a mohli podporiť myšlienky a projekty, ktoré oni sami považujú za dobré – na základe vopred stanovených kritérií a bez ohľadu na to, či sa to oficiálnym štátnym orgánom páči alebo nie.

Mali by existovať **granty, ktoré nie sú založené na projektovom princípe**. V Českej republike funguje mechanizmus nadrezortných fondov. Ministerstvo životného prostredia má grantovú schému pre priority v environmentálnej oblasti, ktorá každoročne posunie do mimovládneho prostredia dvadsať miliónov českých korún a umožňuje tak základné fungovanie niekoľkých desiatok organizácií. Stojí za zváženie, či by sa mal vytvoriť jeden veľký štátny fond pre občiansku spoločnosť ako v Maďarsku, alebo to majú byť skôr rezortné fondy.

Podľa jedného názoru by Slovensko zrejme malo smerovať k modelu ako v ČR alebo v Poľsku, kde vysoký objem financií ide cez samosprávy a ešte viac cez VÚC. Rezorty by mohli mať svoje dotačné schémy a grantová politika by sa tvorila v spolupráci s MNO tak, aby boli zachované priority a záujmy štátu. Správcom takého fondu by mohla byť Rada vlády pre mimovládne organizácie, ktorá by mala aj finančný nástroj – grantovú schému. Jej

pomocou by mala možnosť ovplyvniť kritériá výberového procesu, aby témy boli pokryté rovnomerne. Zaznel však aj názor, že grantové programy alebo rezortné schémy sa v prípade centralizácie alebo unifikácie ukázali ako nefunkčné. Podľa niektorých expertov je výhodnejší **prierezový rezortný systém**.

Štát by mohol vytvoriť **zálohovací nástroj na predfinancovanie organizácií**, ktoré majú získaný projekt, ale potrebujú finančnú rezervu na prekrytie obdobia, kým nabehnú peniaze. Mnohé MNO nežiadajú o projekty LIFE alebo ESF, pretože si nedokážu vopred zabezpečiť finančné krytie. Formou takéhoto **návratného fondu** by sa tento problém vyriešil.

O vhodnom financovaní MNO typu WAP boli vyslovené protichodné názory. Podľa jedného „v úplne ideálnom svete by s tým štát nemal mať vôbec nič.“ Štát by mal vytvoriť funkčné prostredie na rozvoj donorskej kultúry. Podľa iného názoru by financovanie watchdogových organizácií zo strany štátu malo byť bežnou praxou. Organizácie, ktoré kontrolujú dobrú správu vecí verejných, by mali dostávať štátne prostriedky, pretože v konečnom dôsledku vykonávajú službu pre štát. Ideálnym modelom by bolo financovanie nezávislé od rozhodovania štátnych úradníkov. Peniaze by sa anonymizovali prevedením na nadáciu, administrátora mimo štátu, ktorý daný balík, napríklad „Watchdogový fond“, administruje podľa súťažného grantového systému.

Rozvoju donorskej kultúry by prospelo, keby si firma, ktorá aktívne svoje peniaze využíva na financovanie verejnoprospešných vecí, mohla nejakú čiastku dať nielen ako výdavok, ktorý znižuje základ dane, ale keby skutočne bola aj daňovo zvýhodnená.

5.3.3. Personálne predpoklady

Personálne zázemie na komunikáciu s MNO by malo existovať v každom rezorte. To by zabezpečovalo aj informovanie o chystaných zmenách vrátane novej legislatívy. Týmto spôsobom by sa mohla realizovať a formovať chýbajúca kultúra komunikácie a participácie. V súčasnosti nie sú vyčlenení úradníci, ktorí by poskytovali mimovládny organizáciám kvalifikované informácie.

Veľkou pomocou pre kvalitné ovplyvňovanie verejných politík by bolo aj posilnenie personálnych kapacít určených na asistenciu pri tvorbe legislatívnych pripomienok či návrhov. „*Keď chcete napísať legislatívny zámer, nemá vám to tu kto napísať. A to už vôbec nehovorím, že zadarmo. Aj keď máte na to peniaze, nezoženiete človeka, ktorý dokáže napísať zákon, pretože na Slovensku ich je šesť a každý má kopec roboty.*“

Štát by mal reflektovať dôležitosť **spätnej väzby a monitoringu** činnosti štátu zo strany MNO a vyčleniť potrebné kapacity na tento účel. Na základe evaluácie v spolupráci s tretím sektorom by potom mal vyvodzovať závery pre skvalitnenie svojej ďalšej činnosti. Štát má množstvo údajov, ale vôbec ich nevyhodnocuje.

Pre spoluprácu MNO so štátom je dôležitou požiadavkou vysoká profesionalita, ktorú mnohé MNO spĺňajú. V minulosti bol zaznamenaný odliv mozgov zo Štátnej ochrany prírody do MNO práve z toho dôvodu, že MNO majú efektívnejší spôsob fungovania, za menej peňazí sú schopné urobiť viac bez výrazných bariér a príkazov. Takýto odliv bol najvýraznejší za čias vlády V. Mečiara a R. Fica. „*Zo Štátnej ochrany prírody odišlo veľa skúsených a šikovných ľudí a prejavilo sa to tým, že dnes je v mimovládnych oblasti ochrany prírody oveľa väčší mozgový trust ako v Štátnej ochrane prírody.*“

Z hľadiska ľudského kapitálu je nevyhnutné **sfunkčniť existujúce platformy komunikácie a výmeny názorov**, akými sú Splnomocnenec vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti, Rada vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, expertné skupiny a externí

poradcovia. To si však vyžaduje vytvoriť vhodné finančné a personálne podmienky pre ich pôsobenie. „Ak štát zriadi Úrad splnomocnenca vlády pre občiansku spoločnosť ako hlavný nástroj na komunikáciu s občianskou spoločnosťou a s tretím sektorom, ktorý má riešiť tieto komplexné problémy, a potom ho personálne obsadí a rozpočtovo vybaví tak, ako to urobil, tak ja sa pýtam – myslí to tento štát vážne?“

5.4. Závery

Vyššie dvadsaťročná skúsenosť pokusov o spoluprácu tretieho sektora so štátom ukazuje na širokú paletu služieb, ktoré sú MNO schopné a pripravené poskytovať pre potreby spoločnosti. Tretí sektor je nositeľom spoločenskej zmeny, umožňuje a rozvíja étos dobrovoľníctva, vnáša do verejnej diskusie hodnoty, prináša expertízu, prispieva k prenosu know-how a pomáha rozvíjať vnútrosektorové a medzisektorové partnerstvá. Tak ako aj v minulosti MNO sú v poskytovaní služieb najsilnejšie tam, kde ide o inovácie, kde sa očakávajú flexibilné postupy a kde je vznik služby diktovaný aktuálnou potrebou.

Pripravenosť poskytovať profesionálne a udržateľné služby však nie je charakteristická pre všetky mimovládne organizácie. Kapacita nemaléj časti z nich je obmedzená. Zároveň v treťom sektore nie sú dostatočne rozvinuté mechanizmy zamerané na štandardizáciu, rozšírenie a udržanie tejto kapacity. Aj v prípade úspešného výkonu služieb u vysoko profesionálnych MNO je viditeľnosť ich pôsobenia nedostatočná. Zväčša chýbajú alebo sú nedostatočne funkčné aj platformy na komunikáciu a výmenu názorov medzi štátnymi a neštátnymi inštitúciami.

Situácia MNO zameraných na kontrolu moci, advokáciu a tvorbu či ovplyvňovanie verejných politík je oveľa komplikovanejšia. Celkovo sa nedá hovoriť o skutočnom partnerstve so štátom. Prevláda paralelné (neprekrývajúce sa) pôsobenie programov štátnych a neštátnych organizácií, neinformovanosť, ľahostajnosť alebo „precitlivená“ vzájomná kritika. Existuje niekoľko pozitívnych inšpiratívnych príkladov spolupráce a pravidelnej dvojstrannej komunikácie medzi MNO a štátom (napr. v rezorte zahraničných vecí a čiastočne v rezorte životného prostredia). Avšak vo väčšej časti rezortov sa vedomie dôležitosti expresívnej funkcie tretieho sektora pre rozvoj spoločnosti dokonca oslabuje. Chýba mechanizmus dlhodobého financovania nezávislých organizácií typu WAP, čo sa najmä v posledných rokoch premietlo až do poklesu ich aktivít či do čiastočného odklonu od ich pôvodného zamerania.

V nasledujúcich rokoch je predovšetkým potrebné:

- Určiť priority, ktoré bude štát dlhodobo podporovať a vytvoriť mechanizmus, aby ich podpora bola zabezpečená bez ohľadu na zmenu vlády.
- Zmeniť dotačnú politiku štátu a štruktúru financovania s cieľom podporiť udržateľný rozvoj tretieho sektora (silné nadácie, nadrezortné fondy, návratný fond, a pod.).
- Sfunkčniť existujúce platformy komunikácie a výmeny názorov, akými sú Splnomocnenec vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti, Rada vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, expertné skupiny a externí poradcovia.
- Cieľavedome sa usilovať o zlepšenie kultúry komunikácie medzi predstaviteľmi štátu a tretieho sektora tak, aby sa na strane štátnych úradníkov eliminoval neústretný byrokratický prístup a dešpekt voči MNO a aby sa naopak na strane MNO odbúrala apriórna nedôvera voči predstaviteľom verejnej správy.
- Systematicky vytvárať predpoklady na posilňovanie odbornej kompetentnosti MNO.

6. ZMAPOVANIE EKONOMICKÝCH PARAMETROV SPOLUPRÁCE MEDZI ŠTÁTOM A MNO²⁰³

V analýze sme sa pokúsili zodpovedať základné výskumné otázky súvisiace s ekonomickými parametrami vzťahu štát a MNO.

6.1. Metodológia

Vzhľadom na komplexnosť témy a rôznorodosť skúmaných oblastí sme metodológiu rozdelili do postupných fáz, ktoré na seba nadväzujú.

V **úvodnej fáze** sme vyselekovali oblasti, v ktorých je predpokladaný dostatočný počet štátnych/verejných aj neziskových poskytovateľov tej istej služby.

V **druhej fáze** sme sa zamerali na dostupnosť údajov v jednotlivých oblastiach a o jednotlivých typoch zariadení. Informácie boli získavané z dostupných zdrojov na internete, ročeniek, výročných správ a štatistických zborníkov, ako aj prostredníctvom žiadostí o poskytnutie informácií a priamej komunikácie s relevantnými subjektmi. Dostupnosť a úplnosť uvedených dát je podmienkou uskutočnenia základnej ekonomickej analýzy. Súčasťou ekonomickej analýzy bolo zisťovanie reálnej ceny služieb, ako aj nákladová analýza na človeka na deň/mesiac. Úspešnosť ekonomickej analýzy je tak závislá na kvalite dostupných dát. V **tretej fáze** sme sa zamerali na zistenie kvality jednotlivých služieb, najmä na existujúce hodnotenia kvality a evaluácie vo vybraných oblastiach, ako aj na možnosti zisťovania kvality z dostupných dát (napríklad úspešnosť na trhu práce). Vo **štvrtej fáze** sme porovnávali nákladovú efektívnosť vzhľadom na kvalitu. V **záverečnej fáze** sme zhrnuli naše zistenia a odporúčania pre tvorcov politik v relevantných oblastiach.

6.2. Činnosť tretieho sektora

Vzhľadom k limitovanému rozsahu analýzy ako aj rôznosti oblastí, v ktorých dochádza k priamej interakcii medzi štátom a neziskovým sektorom, rozhodli sme sa zúžiť počet skúmaných oblastí. Vybrali sme tri základné oblasti, v ktorých dlhodobo existuje delegovanie kompetencií medzi štátom a neziskovým sektorom, na základe čoho sme predpokladali väčšiu dostupnosť dát. Zamerali sme sa na nasledovné oblasti:

- školstvo – základné a stredné školy
- detské domovy
- zariadenia pre seniorov

6.3. Všeobecná charakteristika základného a stredného školstva

Základný legislatívny rámec predstavuje zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon). Školský systém SR tvoria tri základné stupne škôl – primárny (základné školy), sekundárny (stredoškolské vzdelávanie) a terciárny (vysoké školy a univerzity).

²⁰³ Autormi tejto kapitoly sú Ctibor Košťál, Peter Matloň a Michal Kozák.

Ústava SR zabezpečuje právo každého občana na bezplatné vzdelanie v štátnych základných školách a **možnosť zriaďovať aj iné školy ako štátne**. Stredoškolské vzdelávanie sa uskutočňuje vo viacerých typoch škôl – gymnáziá, stredné odborné školy a konzervatóriá.²⁰⁴

Vzdelávanie na tret'om stupni zabezpečujú verejné, štátne a súkromné vysoké školy a univerzity. V našej analýze sa venujeme len prvým dvom stupňom.

Okrem daných troch stupňov zaraďujeme do školského systému aj **školské výchovno-vzdelávacie zariadenia**. Tento typ zariadení nie je objektom našej analýzy.

6.3.1. Cirkevné a súkromné školy

Vzdelávanie získané v týchto školách je rovnocenné vzdelaniu získanému na ostatných školách a môže sa poskytovať za úhradu.²⁰⁴

V našej analýze sledujeme tri skupiny škôl – štátne, cirkevné a súkromné. Vzhľadom na neexistenciu rozdelenia dát do iných skupín, ako aj na fakt, že mnohé súkromné školy pôsobia na neziskovom princípe, rozhodli sme sa skupinu “súkromné školy” považovať za relevantnú pre našu analýzu.

6.3.2. Financovanie škôl

Financovanie základných a stredných škôl je upravené najmä v zákone 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení. Podľa zákona sú štátne školy financované na normatívnom princípe. Normatív je určený počtom jej žiakov a objemom finančných prostriedkov pripadajúcich na jedného žiaka školy na bežný kalendárny rok. Je zložený zo mzdového a prevádzkového normatívu. MŠ prideluje aj účelovo viazané prostriedky z kapitoly ministerstva na riešenie havarijných situácií, ako aj na kapitálové výdavky na rekonštrukciu školských objektov.

Pri financovaní neštátnych škôl sa postupuje takmer rovnako ako pri financovaní štátnych škôl. Neštátnym školám možno prideliť finančné prostriedky na kapitálové výdavky v rámci rozvojových projektov len na obstaranie hnutel'ného majetku a nemajú nárok na pridelenie kapitálových výdavkov na rekonštrukciu školských objektov.

6.4. Dostupnosť dát

Napriek tomu, že v oblasti školstva sú dáta dostupné z viacerých zdrojov, napríklad Štatistický úrad, Ústav informácií a prognóz školstva, Štátna školská inšpekcia, MŠ SR, sú často v nekompatibilnej a neporovnateľnej podobe. Základným zdrojom je Štatistická ročenka SR 2010, ktorá obsahuje informácie o počte škôl, žiakov, učiteľ'ov, ako aj výdavkov podrobne členených (mzdové náklady, stravovanie, spotreba elektriny, plynu, teplej vody atď.). V nákladoch a príjmoch však nie sú delené školy na súkromné a cirkevné, ale sú započítané v jednom balíku a sú udávané za celú SR. Rovnako je nedostatkom aj nedostupnosť dát podľa typov škôl a krajov.

V podmienkach SR neexistuje komplexná analýza, ani dostupná a implementovaná metodika, ktorá by hodnotila kvalitu škôl a vzdelávania. V rámci prehľadu existujúcich zdrojov, prostredníctvom ktorých sme schopní aspoň čiastkovo hodnotiť indikátory kvality, sme identifikovali nasledovné zdroje:

²⁰⁴ Dostupné na: <http://www.minedu.sk/index.php?lang=sk&rootId=37>

Maturita Analýza za rok 2011 – obsahuje porovnania štátnych škôl so súkromnými a cirkevnými podľa predmetov.²⁰⁵

Testovanie 9. ročník ZŠ – obsahuje porovnanie štátnych, súkromných a cirkevných základných škôl.²⁰⁶

6.5. Nákladová analýza

6.5.1. Financovanie základných a stredných škôl podľa zriaďovateľa

Základné a stredné školy dostali v roku 2010 z kapitoly MŠ SR finančné prostriedky v celkovom objeme 1,34 mld. EUR. Z toho prostriedky zo štátneho rozpočtu tvorili 1,27 mld. eur (takmer 95%) a mimorozpočtové prostriedky takmer 68 mil. eur (5%).

Z pohľadu výdavkov školy najviac peňazí spotrebovali na bežné výdavky a to vo výške 1,26 mld. EUR. Z toho 1,22 mld. EUR boli normatívne bežné výdavky (mzdy a poistné, prevádzka) a zvyšok tvorili nenormatívne bežné výdavky. Kapitálové výdavky tvorili 9,5 mil. EUR na rekonštrukciu školských objektov a modernizáciu škôl, ako aj na riešenie havarijných situácií.²⁰⁷

6.5.1.1. Základné školy

Výška výdavkov na žiaka v štátnych ZŠ je v roku 2011 1 336,50 EUR, v cirkevných ZŠ 1 355 EUR a v súkromných ZŠ 1 582 EUR.

V tabuľke 1 sú údaje o celkových počtoch detí na ZŠ roztriedených podľa zriaďovateľa, ako aj počty žiakov v triedach s rozšíreným vyučovaním, žiaci v nultom ročníku, žiaci v skupine 1, žiaci v skupine 2 a ostatní žiaci. Pre vysvetlenie, žiaci v skupine 1 a 2 predstavujú žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami (intelektovo nadaní žiaci, resp. žiaci so špecifickými poruchami učenia).

Ako vyplýva z tabuľky 1, triedy s rozšíreným vyučovaním boli zložené z približne 90 % žiakov zo štátnych škôl, necelých 9 % z cirkevných a niečo vyše 1 % zo súkromných. Pri integrácií skupín 1 a 2 bol podiel neštátnych vyšší ako v priemere. Na týchto ukazovateľoch je vidieť, že pri poskytovaní určitej špecifickej vzdelávacej služby (napríklad integrácia) dochádza k zmene pomeru medzi jednotlivými typmi škôl v prospech cirkevných a súkromných ZŠ oproti štátnym. Tento jav je možné vysvetliť dvomi spôsobmi. Po prvé, ide o snahu školy sa profilovať alternatívne a poskytovať službu pre rodičov, ktorí nie sú spokojní v štátnych školách. Po druhé, školy využívajú možnosť získať vyšší príspevok na žiaka napríklad v skupine 1 a 2 a stávajú sa tzv. rentseekers. Ak porovnáme tieto služby poskytované školami s ich rozpočtom na žiaka, zistíme, že súkromné školy majú síce najvyšší rozpočet, avšak v nadpriemere poskytujú vzdelávanie pre žiakov, na ktorých získavajú vyšší normatív. Pri porovnaní štátnych a cirkevných ZŠ vidíme, že ich rozpočty na žiaka sú v podstate rovnaké, pričom štátne školy majú pomerne málo žiakov v triedach s rozšíreným vyučovaním oproti celkovému počtu žiakov.

²⁰⁵ Dostupné na:

http://www.nucem.sk/documents//25/maturita_2011/vysledky__analyzy/Sprava_Maturita_2011__NUCEM_final.pdf

²⁰⁶ Dostupné na: <http://www.minedu.sk/index.php?lang=sk&rootId=8110>

²⁰⁷ Správa o hospodárení škôl všetkých zriaďovateľov, v ktorých sa vzdelanie považuje za sústavnú prípravu na povolanie a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti KŠÚ za rok 2010.

Tabuľka 1

Počet žiakov ZŠ podľa zriaďovateľa ako aj podľa špecifických kritérií a percentuálny podiel na celkovom počte žiakov

	Počet žiakov	Triedy s rozšírením vyučováním ²⁰⁸	Nultý ročník ²⁰⁹	Skupina 1	Skupina 2	Ostatní žiaci
Štátne	423371	38813	2918	3276	21120	4169
Cirkevné	22375	3823	60	12	994	248
Súkromné	3978	463	42	132	177	112
Spolu	449724	43099	3020	3420	22291	4529
Štátne	94,14%	90,06%	96,62%	95,79%	94,75%	92,05%
Cirkevné	4,98%	8,87%	1,99%	0,35%	4,46%	5,48%
Súkromné	0,88%	1,07%	1,39%	3,86%	0,79%	2,47%

Zdroj: Vlastné výpočty na základe údajov MŠ SR.

6.5.1.2. Gymnázia

Výška výdavkov v štátnych gymnáziách (zriaďovateľ VÚC) je v roku 2011 v priemere 1 311 EUR na žiaka. V cirkevných gymnáziách bola táto suma takmer 1 323 EUR a u súkromných gymnázií 1 105 EUR. Tabuľka 2 ukazuje počty žiakov celkovo, ako aj ich počty v jednotlivých indikátoroch, ktorými pri gymnáziách sú bilingválne štúdium, individuálne začlenení žiaci A a individuálne začlenení žiaci B. Skupina A predstavuje žiakov s poruchami učenia, skupina B žiakov so zdravotným postihnutím.

Tabuľka 2

Celkové počty žiakov na gymnáziách, ako aj ich počet pri jednotlivých indikátoroch a ich percentuálne zobrazenie

	Počet žiakov	Bilingválne	Individuálne začlenení žiaci A	Individuálne začlenení žiaci B
Štátne	57074	576	255	75
Cirkevné	14171	1973	80	38
Súkromné	4795	1279	109	9
Spolu	76040	3828	444	122
Štátne	75,06%	15,05%	57,43%	61,48%
Cirkevné	18,64%	51,54%	18,02%	31,15%
Súkromné	6,31%	33,41%	24,55%	7,38%

Zdroj: Vlastné výpočty na základe údajov z MŠ SR.

²⁰⁸ Tvoria triedy zamerané na šport, cudzie jazyky alebo informatiku.

²⁰⁹ Cieľom nultých ročníkov je plynulý prechod medzi materskou a základnou školou, pričom ide o spôsob vyučovania netradičnou a priateľskejšou formou. Viac tu: Dostupné na: <http://www.rodinka.sk/vychova-a-skoly/predskolak/nulty-rocnik/>

V školskom roku 2010/11 bol počet žiakov na bilingválnych gymnáziách 3 828, z toho iba niečo vyše 15% tvorili žiaci štátnych gymnázií, vyše 51% žiaci cirkevných a vyše 33% žiaci súkromných gymnázií. Tu môžeme vidieť, že cirkevné a súkromné gymnáziá do veľkej miery ponúkajú služby (bilingválne vzdelávanie), ktorú štátne školy neponúkajú v takom rozsahu. Aj pri ďalších dvoch indikátoroch môžeme pozorovať, že cirkevné a súkromné školy čiastočne nahrádzajú, resp. výrazne dopĺňajú služby, ktoré štátne gymnáziá neposkytujú v takom rozsahu. Môžeme konštatovať, že štátne školy vo všetkých troch sledovaných indikátoroch vykazujú nižší podiel žiakov, ako v prípade klasických gymnázií. Ako uvádzame vyššie, najnižšie výdavky na žiaka majú súkromné gymnáziá. Tie do značnej miery dopĺňajú určitý druh vzdelávacích služieb, najmä v oblasti bilingválneho vzdelávania, ako aj v oblasti začlenených žiakov skupiny A. Naproti tomu cirkevné gymnáziá majú najvyššie výdavky na žiaka (aj keď v porovnaní so štátnymi iba nepatrne vyššie), ale taktiež výrazne dopĺňajú bilingválne vzdelávanie, ako aj začleňovanie žiakov skupiny B.

6.5.1.3. Stredné odborné školy

Priemerné výdavky v roku 2011 na žiaka štátnej SOŠ sú 1 741 EUR, cirkevnej 1 627 EUR a súkromnej 1 498 EUR. Tabuľka 3 zobrazuje celkový počet žiakov, ako aj počet žiakov podľa jednotlivých indikátorov, ktorými v prípade SOŠ sú: večerné štúdium, individuálne začlenení žiaci skupiny A a B, praktické vyučovanie a ostatní žiaci.

Tabuľka 3

Celkové počty žiakov na SOŠ, ako aj ich počet pri jednotlivých indikátoroch a ich percentuálne zobrazenie

	Počet žiakov	Večerné štúdium	Individuálne začlenení žiaci a	Individuálne začlenení žiaci b	Praktické vyučovanie	Ostatní žiaci
Štátne	166055	3545	3402	392	1587	4605
Cirkevné	5226	1052	62	32	0	209
Súkromné	19200	1126	307	41	1857	2546
Spolu	190481	5723	3771	465	3444	7360
Štátne	87,18%	61,94%	90,21%	84,30%	46,08%	62,57%
Cirkevné	2,74%	18,38%	1,64%	6,88%	0,00%	2,84%
Súkromné	10,08%	19,67%	8,14%	8,82%	53,92%	34,59%

Zdroj: Vlastné výpočty z údajov uvedených MŠ SR.

Pri niektorých indikátoroch vidíme prenesenie určitých typov služieb na cirkevné a súkromné školy a to najmä pri večernom štúdiu, kde žiaci cirkevných škôl tvoria vyše 18% a žiaci súkromných škôl takmer 20% z celkového počtu žiakov navštevujúcich večerné štúdium. Podobná je situácia aj pri praktickom vyučovaní, kde žiaci súkromných SOŠ tvoria takmer 54% z celkového počtu žiakov praktického vyučovania, naproti tomu žiaci cirkevných škôl v tomto prípade tvoria 0%. Taktiež pri ostatných žiakoch tvoria žiaci súkromných škôl významný počet, konkrétne takmer 35% z počtu ostatných žiakov. Z uvedeného je zrejmé, že najmä súkromné SOŠ dopĺňajú určité služby, ktoré nie sú dostatočne poskytované štátnymi školami. Tu je zaujímavým zistením pôsobenie súkromných škôl v oblasti večerného štúdia.

Zároveň významným je pôsobenie súkromných škôl v oblasti praktického vyučovania. Tu sa dá predpokladať lepšie prepojenie súkromných škôl na prax.

Napriek uvedenému záveru sme pri SOŠ narazili na problém rozdrobenosti dát, keďže existuje 17 kategórií SOŠ, pričom každá z nich má inak nastavený normatívny objem finančných prostriedkov. Preto treba závery z hodnotenia indikátorov brať ako orientačné.

6.6. Hodnotenie kvality základných a stredných škôl

Kvalitu školy môžeme vnímať na rôznych úrovniach. Hodnotenie **kvality procesov** na školách môže prebiehať napríklad prostredníctvom autoevaluácie škôl alebo externého hodnotenia vnútorných procesov a pravidiel. V školstve verejnosť vníma kvalitu školy najmä prostredníctvom nástrojov na hodnotenie úrovne žiakov (Testovanie 9, Maturita). Tieto hodnotenia však slúžia iba na **hodnotenie na výstupe**, keď na ich základe dochádza k porovnávaniu škôl podľa výsledkov žiakov. Výsledky týchto hodnotení nám nepodávajú relevantnú informáciu o kvalite procesov, ktoré sa v školách odohrávajú, ako aj nič nehovoria o vplyve vonkajších faktorov. Z tohto dôvodu je použitie výstupov Testovania 9 a maturity použiteľné iba v obmedzenom rozsahu.

6.6.1. Kvalita procesu

Kvalita školy je optimálne fungovanie procesov na škole, predovšetkým procesu výučby²¹⁰. Tieto procesy by mali byť objektívne merané a hodnotené, čo však v našich podmienkach stále absentuje.

6.6.2. Kvalita výstupu

V súčasnosti najrelevantnejšími hodnoteniami kvality sú výstupy z celoštátneho testovania žiakov v podobe maturít na úrovni stredných škôl a Testovanie 9 na úrovni základných škôl. Stotožňovať výsledky maturít, resp. testovanie žiakov 9. tried základných škôl s kvalitou škôl ako takých, nie je metodologicky vhodné, pretože pod kvalitou škôl treba okrem kvality výstupu rozumieť aj kvalitu vzdelávacieho procesu, resp. procesov na školách, ako aj kvalitu iných, mimoškolských faktorov (napríklad socio-ekonomické zázemie). Napriek uvedenému sme sa pokúsili pozrieť na výstupy z uvedených hodnotení žiakov s cieľom nájsť významný vzťah medzi typom školy, zriaďovateľom a výsledkami žiakov.

V roku 2011 sa riadneho termínu externej časti (EČ) a písomnej formy internej časti (PFIČ) maturitnej skúšky zúčastnilo 60 262 žiakov zo 763 stredných škôl.²¹¹ Pre potrebu našej analýzy sme sa zamerali na predmety: Slovenský jazyk a literatúra (SJL), cudzie jazyky na úrovni B1 a B2 (anglický (AJ) a matematika (MAT)).

Slovenský jazyk a literatúra

EČ z predmetu SJL sa zúčastnilo 77 124 žiakov. Priemerná úspešnosť žiakov bola 62,5 %. Táto priemerná úspešnosť presne korešponduje s úspešnosťou žiakov štátnych stredných škôl.

²¹⁰ <http://web.tuke.sk/kip/download/vuc22.pdf>

²¹¹ Pre potreby tejto štúdie berieme do úvahy iba maturantov riadneho termínu. Opravného termínu sa zúčastnilo 107 žiakov.

Rozdiely medzi priemernými úspešnosťami súkromných a cirkevných škôl boli na úrovni strednej vecnej signifikancie ($rS^*C = 0,404$). Ostatné rozdiely boli vecne signifikantne na veľmi miernej úrovni, tzn. rozdiely medzi cirkevnými a štátnymi školami, ako aj rozdiely medzi štátnymi a súkromnými školami. Od národného priemeru sa najviac (na strednej úrovni vecnej signifikancie) líši priemerná úspešnosť cirkevných škôl ($rC^*np = 0,438$). Líši sa aj priemerná úspešnosť súkromných škôl ($rS^*np = 0,368$).

Matematika

Testu z matematiky sa zúčastnilo 8 803 žiakov. Z toho bolo až 7 790 žiakov zo štátnych škôl, čo predstavuje 88,5 %. Zvyšných 11,5 % boli žiaci súkromných a cirkevných škôl. (2,8 % zo súkromných a 8,7 % z cirkevných škôl). Miera vecnej signifikancie rozdielov podľa zriaďovateľa bola zanedbateľná, len medzi cirkevnými (58,6 %) a súkromnými školami (52,1 %) bola veľmi mierna ($r = 0,156$). Rozdiel úspešnosti medzi štátnymi a cirkevnými školami je štatisticky nevýznamný. V tomto porovnaní zaostávajú súkromné školy, kde je priemerná úspešnosť riešenia testu z matematiky na úrovni 52 %. Priemerná úspešnosť žiakov štátnych škôl sa takmer zhoduje s priemernou úspešnosťou všetkých žiakov.

Anglický jazyk B1

Počet žiakov, ktorí sa zúčastnili EČ z anglického jazyka – úroveň B1 bol 38 198. Priemerná úspešnosť žiakov bola na úrovni 56,2 %, čo takmer korešponduje s priemernou úspešnosťou žiakov štátnych stredných škôl. Najvyššiu úspešnosť dosiahli žiaci cirkevných škôl, a to na úrovni 61,8 %. Naopak najnižšiu úspešnosť dosiahli žiaci súkromných škôl a to na úrovni 51,4 %. Pričom medzi výsledkami žiakov na cirkevných školách a súkromných školách boli zistené štatisticky významné rozdiely na úrovni miernej vecnej signifikancie.

V ostatných predmetoch boli výsledky EČ 2011 porovnateľné s vyššie analyzovanými predmetmi.

Ako uvádzame vyššie, kvalita školy závisí od viacerých premenných, ktoré pre nedostatok dát nie sme schopní obsiahnuť. V prípade detailnej analýzy výstupov z maturity sme zistili vo väčšine prípadov minimálne signifikantné rozdiely medzi typmi škôl. V prípade anglického jazyka je zaujímavým vzťah medzi úspešnosťou žiakov z cirkevných škôl a počtom žiakov navštevujúcich bilingválne cirkevné školy (tabuľka 2), ktorý je najvyšší zo všetkých typov škôl. Podobný jav sme ale nezaznamenali medzi žiakmi súkromných škôl, z ktorých viac ako jedna štvrtina navštevuje bilingválne školy. Zaujímavým sú aj celkové výsledky žiakov na súkromných školách, ktoré sú vo všetkých, nami sledovaných predmetoch, najslabšie.

Celkovo je možné konštatovať, že hodnotenie kvality škôl na základe výsledkov žiakov v maturitách je v nami sledovaných prípadoch nedostatočné a to z troch základných dôvodov. Prvým je už spomínaná otázna výpovedná hodnota vzťahu kvalita školy – výsledok žiaka, resp. jej jednodimenziálnosť. Druhým sú chýbajúce informácie o kritériách jednotlivých škôl pri prijímaní žiakov. Ak niektoré zo škôl sú veľmi selektívne na vstupe, tak je ich porovnanie s inými typmi škôl, ktoré sú menej náročné pri výbere, nemožné. Najmä z dôvodu nemožnosti zachytiť podiel školy na ich výsledkoch. Tretím dôvodom sú nízke rozdiely medzi typmi škôl.

6.6.3. Testovanie 9 v roku 2011

Testovanie žiakov základných škôl sa uskutočňuje každoročne. Jeho cieľom je získať obraz o výkonoch žiakov deviatych ročníkov z testovaných predmetov. Pričom tieto výstupy by mali poskytnúť školám potrebnú spätnú väzbu, ktorá môže napomôcť pri skvalitňovaní výučby. Do testovania sa zapojilo v roku 2011 45 400 žiakov z 1 451 základných škôl. Pre potreby vyhodnocovania kvality sme brali do úvahy iba predmety SJL a MAT, pretože boli najpočetnejšie (42 386 žiakov (SJL) resp. 45 381 žiakov (MAT)).

Priemerná úspešnosť testu v matematike bola 52,9%, čo zodpovedá približne priemernej úspešnosti dosiahnutej žiakmi štátnych základných škôl (52,8%). Taktiež na úrovni priemeru boli aj žiaci zo súkromných základných škôl (53,2%). Naproti tomu výsledky žiakov cirkevných základných škôl boli štatisticky významne lepšie ako národný priemer a to na úrovni 54,4 %, čo predstavuje rozdiel oproti národnému priemeru o 1,5 %.

Priemerná úspešnosť žiakov základných škôl z predmetu SJL bola na úrovni 58,2 %, čo zodpovedá priemeru úspešnosti, ktorý dosiahli žiaci štátnych základných škôl (58,1 %). Opäť najlepšie vychádzajú cirkevné školy a to na úrovni 60,1 %. Daná úspešnosť je od štátnych škôl vyššia o 2 percentuálne body. Naproti tomu žiaci súkromných škôl dosiahli úspešnosť na úrovni 57,3 %, čo predstavuje nižšiu úspešnosť o 0,9 % oproti priemeru.

Z uvedeného je zrejmé, že rozdiely vo výsledkoch podľa žiakov v rôznych typoch škôl na úrovni ZŠ sú minimálne. V porovnaní so strednými školami sú tieto výsledky menej výrazné, čo môže byť zapríčinené vyššou selektívnosťou na úrovni stredných škôl, ako aj menšou špecifikáciou vyučovania na základných školách.

6.6.4. Stredné školy – úspešnosť pri prijímacích pohovoroch a pri vstupe na trh práce

Cieľom stredných škôl je pripravovať mladých ľudí na ďalšie štúdium na vysokej škole alebo na vstup na trh práce. Úspešnosť ich snahy sa dá merať počtom absolventov prijatých na vysoké školy, alebo počtom absolventov, ktorí si (ne)nájdu uplatnenie na trhu práce. Pre potreby našej analýzy sme analyzovali obidve skupiny.

6.6.4.1. Úspešnosť pri prijímacích pohovoroch na vysokú školu

Úspešnosť absolventov na prijímacích pohovoroch na VŠ, vychádza z predpokladu, že kvalitné stredné školy produkujú kvalitných absolventov. Tabuľka 4 znázorňuje úspešnosť absolventov podľa druhu strednej školy, ktorú navštevovali. Z tabuľky je zrejmé, že vyššiu úspešnosť pri prijímačkách na VŠ majú absolventi SOŠ ako gymnázií (31 748 prijatých z 41 880 zúčastnených oproti 23 494 z 37 378). Na základe dostupných informácií však nie sme schopní vyhodnotiť úspešnosť absolventov podľa typov zriaďovateľov škôl. V rozhovore so zástupkyňou ÚIPŠ sme získali informáciu, že dáta podľa zriaďovateľov sa nezberajú. Hlavnou príčinou je nedostatok kvalitných a pravdivých dát, keď v praxi absentuje jednotné používanie kódov resp. číselníkov.²¹² Nedostatok dát tak neumožňuje vyhodnotenie úspešnosti absolventov jednotlivých typov stredných škôl podľa zriaďovateľa.

²¹² Rozhovor autora s p. Antalíkovou, UIPŠ, dňa 30.11.2011.

Tabuľka 4

Uchádzači v prijímacom konaní na vysoké školy podľa druhu absolvovanej strednej školy v číslach

Druh strednej školy		Účasť		Prijatie		Zápis	
			osoby		osoby		osoby
GYMNÁZIUM	<i>denná forma</i>	56,006	32,244	30,076	19,416	17,380	17,119
	<i>externá forma</i>	5,972	5,111	5,177	4,681	3,690	3,657
	<i>spolu</i>	61,978	37,378	35,253	23,494	21,070	20,683
STREDNÁ ODBORNÁ ŠKOLA	<i>denná forma</i>	48,087	26,705	22,597	18,192	16,737	16,598
	<i>externá forma</i>	19,222	16,820	15,323	14,218	11,604	11,566
	<i>spolu</i>	67,309	41,880	37,920	31,748	28,341	28,124
KONZERVATÓRIUM	<i>denná forma</i>	367	298	200	191	172	172
	<i>externá forma</i>	74	69	64	61	57	57
	<i>spolu</i>	441	362	264	250	229	229
ZAHRANIČNÁ STREDNÁ ŠKOLA	<i>denná forma</i>	133	101	87	80	69	68
	<i>externá forma</i>	80	74	70	67	49	48
	<i>spolu</i>	213	172	157	146	118	116

Poznámka : V prípade osôb, hodnota v položke spolu nie je súčtom dennej a externej formy štúdia z dôvodu, že tá istá osoba sa môže uchádzať o denné i externé vysokoškolské štúdium.

Zdroj: UIPŠ – Štatistika prijímacieho konania na vysoké školy.²¹³

6.6.4.2. Úspešnosť pri prijímacích pohovoroch a pri vstupe na trh práce

Naším zámerom bolo analyzovať počet nezamestnaných, resp. uchádzačov o zamestnanie z jednotlivých stredných škôl členených podľa zriaďovateľa. Vychádzali sme z predpokladu, že počet uchádzačov o zamestnanie nám ukáže, ktoré zo škôl ako pripravili svojich žiakov na vstup na trh práce. Tento predpoklad však má niekoľko metodologických nedostatkov. Po prvé, úspešnosť žiakov a ich uplatnenie na trhu práce nezávisí iba od kvality školy, ale aj faktorov ako je napríklad socio-ekonomická situácia rodiny. Po druhé, prísnosť/volnosť nastavených prijímacích kritérií výrazne ovplyvňuje kvalitu žiakov, ktorí nastupujú do škôl.

Gymnázia

V roku 2010 bolo 1 619 uchádzačov o zamestnanie, ktorí skončili štátne gymnázium. To predstavuje takmer 30 nezamestnaných na 1 000 žiakov štátnych gymnázií. Pri cirkevných gymnáziách bol k 31.12.2010 počet uchádzačov o zamestnanie 310, čo predstavuje 23 nezamestnaných na 1000 žiakov cirkevných gymnázií. V súkromných gymnáziách bol počet uchádzačov o zamestnanie 129, čo predstavuje takmer 34 nezamestnaných na 1000 žiakov

²¹³ <http://www.uips.sk/statistiky/ostatne>

súkromných gymnázií. Vzhľadom na nízky počet neštátnych gymnázií v ďalších siedmych krajoch, ako aj výraznejšie vnútorné rozdiely v miere nezamestnanosti v jednotlivých krajoch, rozhodli sme sa zamerať iba na situáciu v Bratislavskom samosprávnom kraji (ďalej len BSK), kde je počet gymnázií pomerne vyrovnaný a aj možnosť absolventov pri hľadaní práce takmer rovnaká.

V BSK bol počet uchádzačov o zamestnanie k 31.12.2010 zo štátnych gymnázií 84, čo predstavuje 14,5 žiaka na 1 000 žiakov. Počet uchádzačov o zamestnanie z cirkevných gymnázií bol 27, čo predstavuje 11 nezamestnaných na 1 000 žiakov. Najhoršie v porovnaní vychádzajú žiaci súkromných gymnázií, ktorých bolo evidovaných ako uchádzačov o zamestnanie 52, čo predstavuje takmer 23 na 1 000 žiakov.

Stredné odborné školy

V roku 2010 bolo 981 evidovaných uchádzačov o zamestnanie zo štátnych SOŠ v BSK, čo predstavuje takmer 70 nezamestnaných na 1 000 žiakov štátnych SOŠ. Pri súkromných SOŠ je situácia podobná, pričom tu bolo evidovaných 155 nezamestnaných, čo predstavuje 65 nezamestnaných na 1 000 žiakov. V BSK pôsobila iba jedna cirkevná škola, pri ktorej boli zozbierané údaje o počte uchádzačov o zamestnanie.

Je potrebné zdôrazniť, že údaje o školách a počtoch žiakov s údajmi o počte nezamestnaných pre jednotlivé školy sú značne nekompatibilné, tzn. že priradovanie uchádzačov o zamestnanie z jednotlivých škôl do súboru s celkovým počtom žiakov nebolo možné vykonať pomocou programov a funkcií na to určených. Pritom by stačilo zjednotiť označovanie škôl, aby každá škola bola jednoznačne identifikovateľná v systéme pomocou jedinečného kľúča. To by umožnilo vykonávať podrobnejšie analýzy v súvislosti s trhom práce. Táto nesystémovosť je jedným z hlavných dôvodov, prečo pri SOŠ uvádzame iba výsledky pre BSK a nie za celé Slovensko.

6.7. Efektívnosť stredných a základných škôl podľa zriaďovateľa

6.7.1. Základné a stredné školy

Na základe predchádzajúcich zistení sme len vo veľmi obmedzenej a metodologicky slabej rovine schopní načrtnúť niektoré trendy v súvislosti s efektívnosťou základných a stredných škôl podľa zriaďovateľa. Hlavnou príčinou tohto stavu je nedostatok relevantných dát, ktoré by umožnili zistiť rozdiely medzi typmi škôl. V tejto oblasti je potrebné kombinovať kvantitatívny výskum s kvalitatívnym a pozrieť sa na motivácie a spokojnosť študentov a rodičov, keďže prínosy pre dieťa môžu byť ťažko merateľné len na výstupe.

6.8. Závery a odporúčania

6.8.1. Závery – školstvo

Z pohľadu základných výskumných otázok sú zistenia analýzy v oblasti školstva nasledovné:

- Z dostupných dát, dokumentov a výskumov síce je možné získať prehľad o tom aké sú náklady na žiaka v rôznych typoch škôl, avšak **nie je možné získať informácie o kvalite služieb** poskytovaných jednotlivými typmi škôl.
- **Nie je možné porovnať objem prostriedkov** smerujúcich alternatívnym poskytovateľom vzdelávacích služieb na úrovni základných a stredných škôl s **kvalitou výstupov**, ktoré títo poskytovatelia produkujú.

- Všeobecne je **neuspokojivý rozsah dostupných dát** delených podľa typov škôl, ako aj absencia účinných nástrojov merania kvality škôl.

Okrem záverov vyplývajúcich z odpovedí na výskumné otázky sú výstupom analýzy v oblasti školstva aj nasledovné zistenia:

Po prvé, v oblasti financovania škôl je zaujímavým trendom poskytovanie služieb pre talentovaných žiakov, resp. žiakov so špecifickými poruchami učenia, zo strany súkromných a cirkevných škôl.

Po druhé, súkromné aj cirkevné školy výraznou mierou participujú na fungovaní bilingválnych gymnázií a vo veľkej miere pokrývajú tento segment vzdelávania. Zistenie indikuje inovátorskú funkciu týchto typov škôl a schopnosť priniesť špecifické vzdelávanie, po ktorom je dopyt.

Po tretie, na Slovensku absentuje adekvátny a plošný nástroj na zisťovanie kvality školy. Alternatívne zisťovanie cez hodnotenia na výstupe vo forme výsledkov žiakov v Testovaní 9 a maturite je nedostatočné.

Po štvrté, sledovanie kvality stredných škôl podľa úspešnosti absolventov na prijímacích pohovoroch na VŠ naráža na neexistujúce pravdivé dáta o absolventoch rôznych typov škôl podľa zriaďovateľa.

Po piate, sledovanie kvality stredných škôl podľa ne/úspešnosti absolventov pri vstupe na trh práce má viacero metodologických nepresností.

Po šieste, súkromné SOŠ výrazne obsadili priestor v oblasti večerného štúdia a praktického vyučovania, čo indikuje ich flexibilitu pri reagovaní na dopyt.

6.8.2. Odporúčania – školstvo

Medzi **základné odporúčania**, ktoré by prispeli k odstráneniu nami vyššie definovaných nedostatkov, a zároveň sú odpoveďou na výskumnú otázku týkajúcu sa metód a dát potrebných na vyhodnotenie ekonomických parametrov, patria:

- **Zbierať a zverejňovať informácie o úspešnosti absolventov** konkrétnych základných aj stredných škôl v prechode na trh práce alebo v prechode na vyšší stupeň vzdelávania.
- **Zbierať a zverejňovať informácie o úspešnosti absolventov stredných škôl** pri prijímacích pohovoroch na VŠ nielen podľa druhov škôl, ale aj typov zriaďovateľov. Tu je nevyhnutným zjednotenie kódovania pri informovaní medzi strednými školami, VŠ a ÚIPS.
- **Zbierať a zverejňovať náklady a príjmy delené podľa typov škôl** a ich rozdelenie podľa krajov a okresov. Ako benchmark môže poslúžiť napríklad Švédsko – Skolverket databáza SIRIS a SALSA.²¹⁴
- **Porovnávať výsledky žiakov na výstupe s predchádzajúcimi rokmi.**
- **Vytvoriť a zaviesť hodnotenia kvality procesov** v rámci škôl.
- **Vytvoriť súhrnný nástroj hodnotenia kvality**, ktorý bude zahŕňať autoevaluácie škôl, hodnotenia procesov a výstupy štátnej školskej inšpekcie. **Zaviesť celoplošné autoevaluácie škôl do praxe** a ich pravidelné zverejňovanie.

²¹⁴ Dostupné na http://sir.is.skolverket.se/portal/page?_pageid=33,90158&_dad=portal&_schema=PORTAL

- **Zaviest' delenie kategórie súkromných škôl podľa zriaďovateľa** na školy zriaďované neziskovou organizáciou a s.r.o, aby došlo k odlišeniu zriaďovateľov fungujúcich na inom princípe.

6.9. Všeobecná charakteristika – detské domovy

V prípadoch, ak rodičia nezabezpečujú alebo nemôžu zabezpečiť osobnú starostlivosť o dieťa, je dieťa zverené rozhodnutím súdu do náhradnej starostlivosti. Základný legislatívny rámec pre ústavnú starostlivosť tvorí zákon 305/2005 o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kuratele.²¹⁵

Základným subjektom pri sociálnoprávnej ochrane detí je detský domov. Detský domov je zariadenie utvorené na účely vykonávania rozhodnutia súdu o nariadení ústavnej starostlivosti, predbežného opatrenia a o uložení výchovného opatrenia. Táto ústavná starostlivosť o deti sa končí prevažne dosiahnutím plnoletosti.²¹⁶

6.10. Dostupnosť dát

V oblasti detských domovov sú dáta dostupné z viacerých zdrojov, avšak ich členenie je zväčša nedostatočné. Údaje sú uvádzané za detské domovy len v súhrne, pričom nie sú členené podľa zriaďovateľa a len zriedka na profesionálne rodiny a skupiny detí v DeD. Najrelevantnejšie údaje sú dostupné na stránke Ústredia ÚPSVaR, ktoré zbiera údaje o detských domovoch na základe vzorov ročných výkazov pripravených MPSVaR. Z týchto dát sú dostupné informácie o počte detí a ich štruktúre v detských domovoch, počte zamestnancov, o počte mladých dospelých a ich uplatnení sa na trhu práce po opustení detských domovov. Správa však nedelí údaje medzi štátne a akreditované subjekty, ani nesumarizuje financie a finančnú stránku DeD.

Ďalším zdrojom informácií sú dve správy Inštitútu pre výskum práce a rodiny z roku 2009. Prvá štúdia *Analýza financovania výskumu súdnych rozhodnutí v detských domovoch a návrh možných modelov financovania* je v súčasnosti najrelevantnejší zdroj, ktorý sa podrobne zaoberá financovaním štátnych a akreditovaných domovov, pričom skúma štruktúru výdavkov ako aj štruktúru zdrojov, ktorými detské domovy dopĺňajú svoje rozpočty.²¹⁷ Taktiež zapracúva priamo vyjadrenia zamestnancov detských domovov, ich názory a odporúčania. Druhá štúdia *Zmapovanie súčasnej siete všetkých typov zariadení pre deti na území SR* je pre našu analýzu iba okrajovým zdrojom.

Najhoršia situácia je v dostupnosti dát, ktoré určujú štruktúru príjmov a výdavkov detských domovov. Tu je dostupný iba údaj o priemerných bežných výdavkoch v štátnych detských domovoch,²¹⁸ pričom ostatné dáta nie sú zverejnené, ale treba ich namáhavo vyžadovať.

²¹⁵ Dostupné na: <http://www.upsvar-tt.sk/formulare/pdf/databazainformacii.pdf>

²¹⁶ Dostupné na: http://www.upsvar.sk/socialne-veci-a-rodina/socialno-pravna-ochrana-deti/databaza-informacii-o-moznostiach-pomoci-detom-a-rodinam-a-subjektov-posobiacich-v-oblasti-socialnopravnej-ochrany-deti-a-socialnej-kuratelysty/zariadenia-posobiace-v-oblasti-socialnopravnej-ochrany-deti-a.html?page_id=13073

²¹⁷ Dostupné na: <http://www.sspr.gov.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2009/Fico/Fico-VU.pdf>

²¹⁸ Dostupné na: http://www.upsvar.sk/socialne-veci-a-rodina/socialno-pravna-ochrana-deti/pravne-predpisy-a-dokumenty/vyska-priemernych-beznych-vydavkov-na-miesto-v-ded-a-ded-pre-maloletych-bez-spievodu.html?page_id=13288

Štúdie, ktoré by sa snažili hodnotiť kvalitu poskytovaných služieb v detských domovoch úplne absentujú. To znamená, neexistujú žiadne relevantné výstupy o kvalite detských domovov robené na základe dotazovania zamestnancov alebo samotných detí. Štatistický úrad SR vykazuje iba počty detských domovov a počet detí v nich umiestnených, čo je pre hlbšiu analýzu DeD absolútne nepostačujúce.²¹⁹

6.11. Nákladová analýza

Detské domovy sa prevažne financujú zo štátneho rozpočtu. Poznáme dva typy výdavkov: bežné (mzdy a platy, tovary a služby) a kapitálové (používané najmä na technické opravy a údržbu detských domovov a pod.).

Financovanie štátnych a akreditovaných detských domovov sa však značne líši. Pri určovaní sumy pre štátne detské domovy sa ako základ berú na jednej strane obligatórne výdavky a na strane druhej fakultatívne výdavky. Pod obligatórne výdavky môžeme zahrnúť výdavky, ktoré sú určené zo zákona 305/2005 Z. z. v § 47, ods. 3. Pričom základom sú minulé finančné prostriedky konkrétneho DeD v predchádzajúcom roku. Definícia fakultatívnych výdavkov nie je presne stanovená.

Finančné prostriedky poskytované pre akreditované subjekty vychádzajú z §89, ods. 3²²⁰ zákona 305/2005 Z. z. Prostriedky pre neakreditované subjekty sa vypočítavajú na základe objednaných miest v detských domovoch na základe rozhodnutia súdu vo výške preukázateľných výdavkov, najviac však do výšky priemerných výdavkov štátnych detských domovov. Na kapitálové výdavky štát akreditovaným detským domovom neprispieva.²²¹ Zároveň sa vychádza z nákladov z minulého roka, pričom sa tam nezapočítava inflácia, resp. iné faktory ovplyvňujúce výšku výdavkov. Aj to patrilo k faktorom, ktoré spôsobili, že na jedno dieťa v akreditovanom detskom domove v roku 2010 bola určená suma vo výške 10 707 eur, pričom v štátnom detskom domove sa hospodáril so sumou vo výške 14 790 eur. Ide pritom o porovnanie prostriedkov poskytnutých zo štátneho rozpočtu.²²²

Vyššie uvedená štúdia uvádza medzi hlavnými nedostatkami financovania akreditovaných subjektov nespravodlivé vypočítavanie a nemožnosť presunúť finančné prostriedky z kapitoly bežných výdavkov na kapitálové výdavky. Štátne detské domovy uvádzali ako problém aj celkový nedostatok finančných zdrojov z rôznych dôvodov.²²³

²¹⁹ Dostupné na: http://www.statistics.sk/pls/elisw/casovy_Rad.procDlG

²²⁰ Finančný príspevok na vykonávanie rozhodnutia súdu v detskom domove a v detskom domove pre maloletých bez sprievodu, ktoré zriadili akreditované subjekty, sa poskytuje vo výške preukázaných skutočných výdavkov, najviac vo výške priemerných bežných výdavkov na každé miesto podľa plánu zabezpečenia vykonávania rozhodnutí súdu, ktoré sa určia výškou priemerných bežných výdavkov na každé miesto vo všetkých detských domovoch a v detských domovoch pre maloletých bez sprievodu zriadených orgánmi sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately podľa § 73 ods. 1 akreditovanému subjektu vždy najneskôr do konca februára kalendárneho roka.

²²¹ Ide o opravy a údržbu detských domov spojených s odstraňovaním havárií a udržiavaním objektov detských domovov, strojov, vozového parku, odstupné, nájomné, odmeny zamestnancov mimo pracovného pomeru, interiérové vybavenie detských domovov zaobstarané z dôvodu transformácie detských domovov a pod.

²²² Blog I. Želinskej: *Prečo detským domovom nedarujem ani halier? Vidím im do rozpočtov.* Dostupné na: <http://idazelinska.blog.sme.sk/c/276826/Preco-detskym-domovom-nedarujem-ani-halier-Vidim-im-do-rozpocetov.html>

²²³ Dostupné na: <http://www.sspr.gov.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2009/Fico/Fico-VU.pdf>

Pritom zo štúdie vyplýva, že v roku 2008 až 89 % štátnych detských domovov malo finančné prostriedky zo štátneho rozpočtu vo výške 96% a viac (32 DeD) svojho rozpočtu. Z toho čiastočne vyplýva, že štátne detské domovy sa spoliehajú iba na financovanie zo štátu a nie sú motivované hľadať zdroje pre skvalitňovanie svojho chodu inde.

U akreditovaných subjektov 75 % detských domovov (6) využíva prostriedky od štátu vo výške od 75 – 99 %. Zvyšných 25 % detských domovov (2) využíva od štátu 50 – 75 % finančných prostriedkov a ostatné si zabezpečuje z iných zdrojov.

Rozdielnosti sa zistili aj pri snahe o doplnenie rozpočtov z mimorozpočtových zdrojov. Ako sme však už spomínali, väčšina štátnych detských domovov sa spolieha iba na financie od štátu. V číslach to znamená, že štátne detské domovy vyzbierali z mimorozpočtových zdrojov celkovo cca 175 000 eur (34 detských domovov). Väčšinou z darov, príspevkov a domácich grantov. Naproti tomu 6 akreditovaných detských domovov získalo z mimorozpočtových zdrojov celkovo cca 270 000 eur. Väčšinou išlo o zdroje z rozpočtov fyzických a právnických osôb a z dvoch percent súkromných osôb. To v prípade štátnych detských domovov predstavuje sumu 5 147 eur na detský domov a v prípade akreditovaných sumu 45 000 eur.

Štúdia sa z hľadiska financovania ďalej venuje téme ako detské domovy mieniajú dostupné zdroje na mzdy, tovary a služby a bežné transfery. Teda zdroje, ktoré štátnym, ako aj akreditovaným detským domovom uhrádza štát.

V štátnych detských domovoch v priemere 68 % bežných výdavkov tvorili mzdy, čiže najväčšiu položku zo všetkých bežných výdavkov. U akreditovaných detských domovoch to bolo o osem percent menej, takže podiel miezd tvoril na bežných výdavkoch 60 %.

V oblasti tovarov a služieb, ktorá tvorí druhú najvyššiu výdavkovú položku, bol podiel u štátnych detských domovov na bežných výdavkoch vo výške 28 %. U akreditovaných detských domovoch tento podiel predstavoval 34 %. To znamená, že v oblasti tovarov a služieb akreditované detské domovy mieniajú percentuálne viac o 6 percentuálnych bodov oproti štátnym detským domovom.

6.12. Hodnotenie kvality detských domovov

V roku 2010 bol celkový počet detí umiestnených v DeD 4 423 k 31.12. Z toho 986 v profesionálnych rodinách a 3 437 v skupinách. Celkový počet zamestnancov v detských domovoch k 31.12.2010 bol 3 921, z toho vychovávateľov bolo 1 154 a profesionálnych rodičov 553. To znamená, že na jedno dieťa umiestnené v skupine v detskom domove pripadá 0,34 vychovávateľa. Naproti tomu v profesionálnej rodine pripadá na jedno dieťa 0,56 profesionálneho rodiča. Ak abstrahujeme od kvalifikačných predpokladov, tak profesionálni rodičia sa starajú o menší počet detí a majú tak väčší priestor na kvalitnejšie poskytnutie služby. Podľa štúdie z roku 2009 sú profesionálne rodiny bežnejšie pre akreditované subjekty ako pre štátne detské domovy.

Pozrime sa teraz na situáciu samostatne pre štátne a akreditované detské domovy. Základ našej analýzy vychádza z nasledujúcej tabuľky 5.

Tabuľka 5

Počet detí, zamestnancov, z toho vychovávateľov a počet profesionálnych rodičov v štátnych ako aj akreditovaných detských domovoch

	Počet detí		Počet zamestnancov	Z toho vychovávateľa	Počet profesionálnych rodičov
	v skupinách	v profesionálnych rodinách			
Štátne ded	3 164	800	3 104	1 051	459
Akreditované ded	273	186	264	103	94
Počet zamestnancov/počet detí*100					
Štátne ded	-	-	98,10367	33,21745	57,375
Akreditované ded	-	-	96,7033	37,72894	50,53763

Zdroj: Údaje poskytnuté z MPSVaR, vlastné výpočty.

V štátnych detských domovoch bolo v roku 2010 celkovo 3 964 detí. V akreditovaných detských domovoch bol tento počet výrazne nižší, konkrétne 459 detí. Zaujímavým je pomer počtu zamestnancov (okrem profesionálnych rodičov) na počet detí v skupinách. V štátnych detských domovoch pripadá na 100 detí takmer 98 zamestnancov, avšak z nich je len necelých 33 vychovávateľov. Všetkých ostatných pracovníkov (okrem vychovávateľov) pripadá na 100 detí 65.

Pri akreditovaných DeD je situácia obdobná. Na 100 detí tam pripadá 96 zamestnancov, z toho 37 vychovávateľov. Aj tu môžeme vidieť, že počet ostatných zamestnancov na fungovaní akreditovaných detských domovov je vysoký, čo vytvára legitímne obavy o efektívnosti fungovania zariadení. Pohľad na neefektívnosť fungovania štátnych DeD vyjadrila vo svojom blogu I. Želinská²²⁴ nasledovne: „*Sranda prestáva, keď na výplatnej listine nájdete lekára na pol úväzku a nikto vám neodpovie, prečo je tento človek zamestnancom detského domova, keď platby za výkony mu idú z krávkas.*“ Okrem neefektívnosti zamestnávania rôznych pracovníkov, ktorá sa javí výrazná, je ďalším problémom pri analýze zamestnancov aj neexistencia štatistík o type pracovného úväzku.

V profesionálnych rodinách je situácia oproti skupinám rozdielna. V štátnych profesionálnych rodinách pripadá na sto detí 57 profesionálnych rodičov, v akreditovaných je na sto detí 51 rodičov, čo znamená, že v priemere sú u jedného profesionálneho rodiča dve deti. V štátnych pripadá na profesionálneho rodiča 1,75 dieťaťa. Treba si však uvedomiť, že v profesionálnej rodine je rodič vychovávateľom 24 hodín denne a zabezpečuje všetky potreby dieťaťa, ako aj bežné prevádzkové služby, napríklad opravy domu (čo mimochodom v DeD v skupinách zabezpečuje 385 prevádzkových pracovníkov).

Ďalej môžeme predpokladať, že o kvalite výchovy v detských domovoch, ako aj o pripravenosti detí na život, bude vypovedať zaradenie detí po opustení detského domova do spoločnosti. O úspešnosti zaradenia do spoločnosti vypovedá faktor práce, tu z 513 mladých dospelých v SR v roku 2010, s ktorými majú detské domovy kontakt.²²⁵ 192 je zárobkovo činných, 121 má príležitostnú prácu a 200 je bez práce. Na nezamestnanosť mladých dospelých opúšťajúcich detský domov mohol výrazne vplývať aj trh práce, resp. skutočnosť,

²²⁴ Blog I. Želinskej: Prečo detským domovom nedarujem ani halier? Vidím im do rozpočtov.

²²⁵ Údaje odrážajú počty mladých dospelých, ktorým bolo v priebehu dvoch rokov ukončené poskytovanie starostlivosti a výchovy v detskom domove.

či opúšťajú detský domov na západnom, strednom alebo východnom Slovensku. Na západnom Slovensku je celkovo 41 detských domov (V BA 8, NR 10, TT 10, TN 13). Na strednom Slovensku je celkovo 25 detských domovov (ZA 10, BB 15) a na východnom Slovensku taktiež 25 detských domovov (KE 14, PO 11). V kontexte rozloženia detských domovov na Slovensku vyznieva počet zamestnaných mladých dospelých pomerne vysoko.

Údaje o počte mladých ľudí na trhu práce zobrazuje tabuľka 6.

Tabuľka 6

Počet detí, resp. mladých dospelých, ktorí sa po opustení detského domova zamestnávajú, nájdu si príležitostnú prácu, alebo ostanú nezamestnaní

	Zamestnaní	Príležitostná práca	Nezamestnaní
Štátne	177	109	181
Akreditované	15	12	19
Spolu	192	121	200
Pomer			
Štátne	0,37901499	0,233405	0,38758
Akreditované	0,32608696	0,26087	0,413043

Zdroj: Údaje poskytnuté z MPSVaR, vlastné výpočty.

Celkový počet mladých dospelých v štátnych detských domovoch v roku 2010,²²⁶ s ktorými má detský domov kontakt je 467 a v akreditovaných subjektoch 46. V oboch prípadoch, t. j. aj pre štátne aj neštátne detské domovy je pomer zamestnaných, tých ktorí majú príležitostnú prácu, resp. nezamestnaných takmer rovnaký. V štátnych detských domovoch pripadá na sto detí, s ktorými má po opustení detského domova detský domov kontakt 38 zamestnaných, 23 detí, ktoré majú príležitostnú prácu a takmer 39 detí bez práce. V akreditovaných detských domovoch pripadá na sto detí, ktorí opustili detský domov 33 zamestnaných, 26 príležitostne zamestnaných a 41 nezamestnaných. Ako vidieť z daných údajov, rozdiely pri zamestnávaní sa detí po opustení detských domovov sú medzi štátnymi a akreditovanými subjektmi minimálne a na ich základe nie je možné určiť rozdiel kvality prípravy detí na zamestnanie, resp. na život ako taký.

6.13. Efektívnosť detských domovov

V oblasti detských domovov neexistujú žiadne relevantné analýzy, ktoré by hodnotili kvalitu detských domovov (napríklad na základe rozhovorov s deťmi, s pracovníkmi atď.), dokonca nie je vytvorený ani metodologický aparát ako by hodnotenie kvality detských domovov malo vyzeráť a na základe čoho kvalitu hodnotiť. Ak pod efektívnosťou rozumieme určitý pomer kvality (ktorú nevieme objektívne zmerať) k cene, tak takáto analýza na základe dostupných dát nie je možná. Ako čiastočný indikátor kvality slúžia údaje o schopnosti detí opúšťajúcich detský domov nájsť si zamestnanie.

²²⁶ Údaje odrážajú počty mladých dospelých, ktorým bolo v priebehu dvoch rokov ukončené poskytovanie starostlivosti a výchovy v detskom domove.

6.14. Závěry a odporúčania

6.14.1. Závěry

Ako vidieť z daných údajov, rozdiely pri zamestnávaní sa detí po opustení detských domovov sú medzi štátnymi a akreditovanými subjektmi minimálne a na ich základe nie je možné určiť rozdiel kvality prípravy detí na zamestnanie, resp. na život ako taký.

Z pohľadu základných výskumných otázok sú zistenia analýzy v oblasti detských domovov nasledovné:

- Z dostupných dát, dokumentov a výskumov **nie je možné získať informácie o kvalite služieb** poskytovaných detskými domovmi a teda nie je možné vyhodnotiť efektívnosť poskytovaných služieb podľa rôznych poskytovateľov služby.
- **Nie je možné porovnať objem prostriedkov** smerujúcich do neštátnych detských domov s **kvalitou výstupov**, ktoré poskytovatelia produkujú.
- Všeobecne je **neuspokojivý rozsah dostupných dát**, ktoré sú uvádzané za detské domovy len v súhrne, pričom nie sú členené podľa zriaďovateľa.

Napriek tomuto nedostatku sa nám podarilo dospieť pri porovnávaní štátnych a akreditovaných detských domovov k nasledujúcim zisteniam:

- Po prvé, štátne detské domovy dostávajú viac finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu ako neštátne, ktoré sú dokonca limitované výškou priemerných bežných výdavkov na dieťa zo štátnych detských domovov z predchádzajúceho roka.
- Po druhé, väčšina štátnych detských domovov získava vyše 96% svojho ročného rozpočtu od štátu a nie sú nútení tieto zdroje hľadať inde, čo môže viesť k neefektívnemu vynakladaným prostriedkov.
- Po tretie, v štátnych, ako aj u akreditovaných detských domovoch pripadá na jedno dieťa v skupine takmer jeden zamestnanec detského domova. To značí obrovskú prezamestnanosť a tým aj neefektívnosť, pričom je tomu rovnako u oboch skupín zriaďovateľov. O to alarmujúcejšie to vyznieva v kontexte, keď mzdy a platy tvoria u štátnych detských domovov 68 % výdavkov a u akreditovaných 60 % výdavkov.
- Po štvrté, pri analýze úspešnosti zamestnania sa detí z detských domovov vychádzajú štátne aj akreditované detské domovy porovnateľne, pričom však úspešnosť je všeobecne nízka; len okolo 35 % si nájde stálu prácu.

6.14.2. Odporúčania

Hlavnými odporúčaniami sú:

- **Vytvoriť metodologický aparát na meranie kvality života detí v detských domovoch** a následne túto kvalitu aj **merať, pravidelne vyhodnocovať a porovnávať** s predchádzajúcimi obdobiami, aby sa identifikoval eventuálny progres, resp. stagnácia (napríklad v podobe rozhovorov s deťmi, s ich vychovávateľmi, ako aj s inými pracovníkmi zameranými na zlepšovanie procesov v detských domovoch).
- **Zbierať dáta o detských domovoch v členení na štátne a neštátne** a pre každú z týchto kategórií zozbierať dáta samostatne o skupinách a profesionálnych rodinách a tieto dáta aj **zverejňovať** (napríklad celkové výdavky na dieťa v skupinách a profesionálnych rodinách, v štátnych detských domovoch ako aj v

neštátnych, štruktúru týchto výdavkov – mzdy a platy, tovary a služby, bežné transfery). Bolo by vhodné zbierať tieto dáta podrobnejšie, uvádzané údaje predstavujú minimum. Podobne je potrebné štruktúrovať aj všetky ostatné dáta (počty detí, počty zamestnancov, vychovávateľov, profesionálnych rodičov, zamestnaných detí, stupeň ich dosiahnutej kvalifikácie a pod.). Všetky tieto dáta zverejňovať.

- **Zbierať dáta o zamestnancoch samostatne pre štátne a akreditované detské domovy**, pričom zverejňovať aj priemernú výšku platu jednotlivých zamestnancov (vychovávateľov, zdravotníkov, prevádzkarov, administratívno-hospodárskych pracovníkov atď.) a zároveň uvádzať pracovný pomer v akom sú. (full-time, part-time, na dohodu alebo dobrovoľníci).
- **Urobiť analýzu efektívnosti zamestnancov v detských domovoch**, či nedochádza k zbytočnému plytvaniu zdrojov a či by nebolo efektívnejšie niektoré služby preniesť na externých poskytovateľov.
- **Podnietiť hľadanie zdrojov aj mimo štátneho rozpočtu** (doplnkové zdroje pre zlepšovanie materiálnych a kultúrnych podmienok detí, tzn. účelovo viazané zdroje) napríklad v prenájme nevyužívaných priestorov detských domovov. Tieto sa objavujú momentálne častejšie, keďže je trend presunu detí z detských domovov do profesionálnych rodín.
- **Vytvoriť priestor pre spoluprácu s univerzitami**. Napríklad vypracovanie rôznych analýz detských domovov by štát mohol ponúknuť univerzitám ako námety na diplomové a dizertačné práce s prísľubom maximálnej podpory na údajovej strane. Mohlo by to priniesť nové pohľady do problematiky fungovania detských domovov.

6.15. Všeobecná charakteristika sociálnych služieb

Oblasť sociálnych služieb upravuje v SR Zákon o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona o živnostenskom podnikaní (Zákon č. 448/2008 Z. z.). Zákon tiež vymedzuje dva druhy poskytovateľov sociálnych služieb. Verejnými poskytovateľmi sú VÚC, obce (resp. právnické osoby nimi zriadené). Za neverejných poskytovateľov zákon považuje „iné osoby“ – právnické, ale aj fyzické, pričom ich ďalej bližšie nevymedzuje.

Vzhľadom na skutočnosť, že oblasť sociálnych služieb je široká, rozhodli sme sa bližšie zamerať na analýzu len niektorých zariadení poskytujúcich sociálne služby. Aj tých však môže byť minimálne 7 typov (§ 34 – 40), pričom všetky spadajú pod rovnaký regulatívny rámec Zákona o sociálnych službách. To znamená, že spôsob ich **financovania**, ako aj spôsoby **monitoringu kvality** poskytovanej služby v nich sú v zásade **identické**. Naše zistenia v priebehu analýzy tiež ukázali, že aj dostupnosť resp. nedostupnosť dát za jednotlivé typy týchto zariadení je rovnaká.

6.15.1. Zariadenia pre seniorov

Zariadenia pre seniorov (ďalej len ZpS) vymedzuje Zákon o sociálnych službách a Zákon č. 448/2008 Z. z. o zmene a doplnení zákona o živnostenskom podnikaní. ZpS sú vytvárané na riešenie nepriaznivej sociálnej situácie z dôvodu ťažkého zdravotného postihnutia, nepriaznivého zdravotného stavu, alebo dovŕšenia dôchodkového veku.

6.15.2. Financovanie zariadení pre seniorov

Zákon o sociálnych službách v §71 vymedzuje spôsoby financovania sociálnych služieb zvlášť **pre verejných a neverejných poskytovateľov** sociálnych služieb.

V prípade **verejných poskytovateľov** sociálnych služieb ide o zariadenia, ktoré fungujú ako rozpočtové organizácie – buď samosprávneho kraja, alebo obce a sú teda financované prevažne z verejných zdrojov. Sociálne služby poskytované **neverejným poskytovateľom** môžu byť spolufinancované z verejných zdrojov formou príspevkov (§ 75) od kraja, resp. obce. V prípade, že poskytujú sociálne služby vo verejnom záujme, majú nárok na poskytnutie finančného príspevku na prevádzku (FPP) a finančného príspevku v odkázanosti (FPO).

6.16. Dostupnosť dát a nákladová analýza

6.16.1. Vybrané ukazovatele financovania sociálnych služieb

Medzi základné ukazovatele, ktoré umožňujú hodnotiť náklady sme zaradili: ekonomicky oprávnené náklady, finančný príspevok v odkázanosti a finančný príspevok na prevádzku.

Ukazovateľom vypovedajúcim o nákladoch spojených s poskytovaním sociálnych služieb v zariadeniach v zriaďovateľskej pôsobnosti krajov sú tzv. ekonomicky oprávnené náklady (EON). V podstate prevádzkové náklady vypláca kraj inému kraju (resp. obci) v takom prípade, ak je občan s trvalým pobytom v tomto kraji prijímateľom sociálnej služby v inom kraji. Od EON sa odvíja aj výška úhrady klienta, ktorá nesmie byť väčšia než je ich výška.

Výška finančného príspevku v odkázanosti (FPO) je na každý kalendárny rok ustanovená zákonom a odstupňovaná podľa stupňa odkázanosti fyzickej osoby na pomoc inej osoby (tabuľka 7). Ide teda o tabuľkový príspevok, ktorého výšku samosprávne celky nijako neovplyvňujú.

Finančný príspevok na prevádzku (FPP) sa vypočítava dopredu na rozpočtový rok ako rozdiel priemerných skutočných bežných výdavkov zariadení v krajskej pôsobnosti (tzv. štandardných), príjmov (z platenia úhrad za sociálne služby) a priemerným FPO²²⁷ a to podľa druhu sociálnej služby, v prepočte na počet prijímateľov sociálnej služby.

Na základe analýzy dostupných údajov sa nám podarilo identifikovať dva relevantné informačné zdroje týkajúce sa financovania ZpS a sociálnych služieb všeobecne. Po prvé je to samospráva – VÚC, do kompetencie ktorých oblasť sociálnych služieb spadá. Samosprávne kraje disponujú údajmi o výške EON v zariadeniach v zriaďovateľskej pôsobnosti kraja a výške FPO a FPP vyplatených neverejným poskytovateľom sociálnych služieb. Druhým zdrojom sú údaje Štatistického Úradu SR, ktorý v rámci publikácie *Zariadenia sociálnych služieb v SR* zisťuje aj výdaje podľa typov zariadení sociálnych služieb.

6.16.2. Informácie zverejnené na webstránkach VÚC

Len niektoré VÚC zverejňujú na svojich webových stránkach údaje týkajúce sa financovania zariadení sociálnych služieb nachádzajúcich sa na ich území. Pri zariadeniach verejných zriaďovateľov zvyknú uvádzať výšku ekonomicky oprávnených nákladov, pri zariadeniach zriadených neverejnými subjektmi výšku poskytnutých príspevkov – v odkázanosti (FPO) a na prevádzku (FPP). Aj keď ide z pohľadu obsahu o totožné informácie, komparácia čisto na základe týchto zverejnených údajov nie je možná. Každý kraj totiž informácie zverejňuje v odlišnej forme. Navyše, spomedzi ôsmich VÚC zverejňujú na svojich weboch informácie len štyri kraje: bratislavský, banskobystrický, žilinský a košický. Ide však o vzájomne nesúrodé informácie, ktoré sme sa snažili systematizovať a skompletizovať informáciami priamo od krajov. Jednotlivé VÚC však neboli schopné dodať požadované informácie v celistvej podobe, čo možno vidieť aj pri pohľade na tabuľku 7.

²²⁷ Dostupné na: <http://www.vyvlastnenie.sk/predpisy/zakon-o-socialnych-sluzbach/>

Kompletné dáta sú k dispozícii jedine v prípade Prešovského samosprávneho kraja (ďalej len PSK). Priemerná výška EON na klienta je za mesiac 530,85 EUR. Súčet priemerných príspevkov neverejným poskytovateľom je dohromady 339,13 EUR (z čoho FPO je 174,94 a FPP 164,19 EUR). Zo zjednodušeného porovnania teda vyplýva, že podpora klientov neverejných poskytovateľov je v tomto kraji lacnejšia, než sú náklady na klienta v ZpS v zriaďovateľskej pôsobnosti kraja.

Z dát možno ďalej porovnať jedine EON krajských ZpS medzi jednotlivými VÚC navzájom. Najvyššie sú EON v už spomínanom PSK. Druhé najvyššie EON sú v BSK (530,85 EUR), a napokon v Nitrianskom samosprávnom kraji (ďalej len NSK) sú priemerné EON vo výške 508,96 EUR na klienta na mesiac.

Tabuľka 7

Priemerná výška ekonomicky oprávnených nákladov (EON), finančného príspevku v odkázanosti (FPO) a finančného príspevku na prevádzku (FPP) v zariadeniach pre seniorov (ZpS) prepočítaná na klienta na mesiac v r. 2010 (na úrovni VÚC)

Zariadenia pre seniorov				
Kraj	Úhrada klienta	EON	FPO	FPP
BA	228,02	530,85	-	-
TT ²²⁸	-	-	-	-
TN	-	-	-	-
NR	192,38	508,96	-	-
ZA ²²⁹	-	-	-	-
BB	-	-	-	-
PO	190,08	532,75	174,94	164,19
KE	192,27	-	151,01	218,36

Zdroj: Autori na základe informácií poskytnutých VÚC.

6.16.3. Informácie Štatistického úradu SR

Štatistický úrad vydáva každoročne (aktuálne k r. 2010 s údajmi z r. 2009) publikáciu s názvom „Zariadenia sociálnych služieb v Slovenskej Republike”.²³⁰ Obsahuje údaje o počte zariadení, ich kapacite, forme poskytovanej starostlivosti, obyvateľoch zariadení (ich vekovej štruktúre), príjmoch a výdajoch, počte ich zamestnancov a zriaďovateľoch. Údaje sú k dispozícii za jednotlivé kraje a celú SR.

V záujme prehľadnosti a úplnosti sme do analýzy zahrnuli len tie kraje, ku ktorým sa nám v predošlej časti podarilo získať relevantné informácie aj z iných zdrojov okrem spomínanej publikácie. Predmetom analýzy teda budú ZpS v bratislavskom, nitrianskom, prešovskom a košickom kraji.

²²⁸ TTSK má v kompetencii len kombinované zariadenia ZpS a DSS (údaje pre tieto typy zariadenia sú k dispozícii)

²²⁹ ZASK má v kompetencii len kombinované zariadenia ZpS a DSS (údaje pre tieto typy zariadenia sú k dispozícii)

²³⁰ Dostupné na: <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=38121>

Keďže nás zaujíma ekonomická efektívnosť zariadení podľa typu ich zriaďovateľa, zamerali sme sa na porovnanie položky celkových výdavkov ZpS podľa zriaďovateľa pre každý kraj zvlášť. Aby bol použitý ukazovateľ čo možno najviac objektívny, výdaje sme prepočítali na jedného klienta na rok. V tabuľke 8 je uvedený prehľad za jednotlivých zriaďovateľov. Z menovaných kategórií poskytovateľov sú v zmysle zákona „neverejnými“: Cirkev, FO a PO. Práve do poslednej z menovaných kategórií spadá väčšina neziskových organizácií.

6.16.3.1. Bratislavský samosprávny kraj

Aj údaje Štatistického úradu za ZpS v BSK sú nekompletné. Hoci obsahujú informácie o výdavkoch všetkých verejných poskytovateľov, z tých neverejných sú uvedené len výdavky ZpS, ktorých zriaďovateľmi sú cirkvi.²³¹ Komplexné porovnanie preto opäť nie je možné. Najvyššie výdavky na klienta boli v ZpS, ktorých zriaďovateľom je samosprávny kraj (7 538 EUR). Naopak najnižšie výdavky v kraji mali ZpS zriadené cirkevnými právnickými osobami (5 771 EUR).

Tabuľka 8

Ročné výdavky v ZpS u rôznych zriaďovateľov v BSK (v EUR)

Zriaďovateľ	Zariadení	Miest	Výdavky spolu	Výdavky na hlavu
Obec	12	1 490	10 842 418	7 277
Cirkev	3	95	548 274	5 771
PO	2	21	-	-
FO	0	0	0	0
VÚC	4	433	3 264 097	7 538
Kraj spolu	21	2 039	14 977 609	7 346

Poznámky:

- Položka „Zariadení“ označuje celkový počet zariadení daného typu, ktorý sa nachádza na území samosprávneho kraja
- Položka „Miest“²³² označuje celkový počet miest, ktorými zariadenia disponujú (k 31.12. 2010)
- Položka „Výdavky spolu“ označuje celkové výdavky zariadení v eurách za rok 2010
- Položka „Výdavky na hlavu“ označuje podiel celkových výdavkov a celkového počtu miest a mala by približne vypovedať o tom, aké sú náklady na jedného klienta v zariadení.²³³

Zdroj: Štatistický úrad SR.

²³¹ Absentujú údaje za ZpS, ktorých zriaďovateľom sú právnické osoby. Fyzické osoby neboli v roku 2010 zriaďovateľom ani jedného ZpS.

²³² Pri ZpS sú všetky miesta zariadení evidované ako „celoročné“, kým DSS majú miesta ako celoročné, tak aj týždenné a ambulantné (je rozdiel medzi cenou ambulantného miesta a celoročného, takže dochádza k skresleniu údajov)

²³³ Je to samozrejme zjednodušujúci ukazovateľ ktorý neberie do úvahy množstvo intervenujúcich faktorov ako napríklad: veľkosť zariadenia a možnú úsporu nákladov pri väčšom množstve klientov, jednorázové náklady spojené s rekonštrukciou ubytovacieho fondu, atď.

6.16.3.2. Nitriansky samosprávny kraj

Ani údaje za Nitriansky samosprávny kraj (ďalej len NSK) nie sú kompletne. Chýbajú tu informácie za ZpS zriaďované fyzickými osobami. Priemerné ročné výdaje na klienta v roku 2010, vypočítané z dostupných dát boli v NSK vo výške 6 038 EUR. Najväčšie výdaje mali obecné ZpS (6 884 EUR). Prekvapujúca je výška nákladov v zariadeniach zriaďovaných právnickými osobami. Čiastka 2 489 EUR ostro kontrastuje ako s krajským priemerom, tak aj s nákladmi na klienta v zariadeniach samosprávneho kraja, ktoré boli viac než dvojnásobne vyššie. Vidíme však (tabuľka 9), že tieto neverejné zariadenia sa svojou veľkosťou významne odlišujú od verejných a rozdiel vo výške nákladov je pravdepodobne aj rozdielom medzi zariadeniami (3 neverejné majú dohromady len 69 klientov z celkového počtu 1 400 klientov v ZpS v kraji).

Tabuľka 9

Ročné výdavky v ZpS u rôznych zriaďovateľov v NSK (v EUR)

Zriaďovateľ	Zariadení	Miest	Výdavky spolu	Výdavky na hlavu
Obec	9	521	3 586 597	6 884
Cirkev	0	0	0	0
PO	3	69	171 798	2 489
FO	1	365	0	-
VÚC	12	772	4 351 455	5 637
Kraj spolu	25	1 400	8 452 833	6 038

Zdroj: Štatistický úrad SR.

6.16.3.3. Prešovský samosprávny kraj

Kompletnú sadu potrebných údajov sa nám podľa publikácie Štatistického úradu podarilo zostaviť len pre Prešovský samosprávny kraj (ďalej len PSK). Iba v tomto prípade tak môžeme komplexne porovnať výdavky na klienta v ZpS ako u všetkých verejných, tak aj neverejných poskytovateľov sociálnej služby. Kým vo všetkých ostatných analyzovaných krajoch mal najvyššie náklady na klienta niektorý z verejných zriaďovateľov, v PSK to bolo naopak (tabuľka 10). Výrazne najvyššie náklady na klienta boli v roku 2010 v tých ZpS, ktorých zriaďovateľom bola cirkev (13 114 EUR). Od krajského priemeru 8 591 EUR sa smerom nahor výrazne líšila tiež čiastka za ZpS so zriaďovateľom VÚC (9 769 EUR). Najnižšie výdavky mali naopak ZpS zriadené právnickými osobami, ktorých výška bola od krajského priemeru nižšia o viac než 300 EUR.

Tabuľka 10**Ročné výdavky v ZpS u rôznych zriaďovateľov v PSK (v EUR)**

Zriaďovateľ	Zariadení	Miest	Výdavky spolu	Výdavky na hlavu
Obec	9	887	5 505 147	6 206
Cirkev	5	78	1 022 964	13 114
PO	7	104	546 384	5 253
FO	0	0	0	0
VÚC	8	215	2 100 236	9 769
Kraj spolu	29	1 284	11 031 377	8 591

Zdroj: Štatistický úrad SR.

6.16.3.4. Košický samosprávny kraj

V údajoch za KSK sú medzery ešte výraznejšie než v predošlých prípadoch – dáta za výdavky neverejných zriaďovateľov sú uvedené len pre ZpS zriaďované inými právnickými osobami (tabuľka 11).

Tabuľka 11**Ročné výdavky v ZpS u rôznych zriaďovateľov v KSK (v EUR)**

Zriaďovateľ	Zariadení	Miest	Výdavky spolu	Výdavky na hlavu
Obec	8	692	-	-
Cirkev	2	81	-	-
PO	5	191	1 131 093	5 922
FO	6	200	-	-
VÚC	5	777	6 846 034	8 811
Kraj spolu	26	1 941	15 795 181	8 138

Zdroj: Štatistický úrad SR.

Hodnotenie kvality zariadení pre seniorov:

Pri pokuse o nájdenie objektívneho kritéria, ktoré by, aj keď len orientačne, umožnilo porovnanie kvality poskytovanej sociálnej služby zo strany rôznych poskytovateľov sme narazili na viacero problémov. Monitorovanie kvality sociálnych služieb je na veľmi nízkej úrovni. Zároveň ani existujúce možnosti (nástroje) nie sú dostatočne využívané. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny (ďalej len MPSVR SR) by podľa Zákona o sociálnych službách (§ 79) malo monitorovať kvalitu poskytovanej sociálnej služby pomocou vlastnej metodológie, využívajúcej klasifikačnú škálu kvality (tabuľka 13).

Tabuľka 13

Klasifikačná škála kvality poskytovanej sociálnej služby

Úroveň kvality poskytovanej sociálnej služby	Počet dosiahnutých bodov	Celkové hodnotenie podmienok kvality poskytovanej sociálnej služby
3	100 – 90	spĺňa výborne
2	89 – 75	spĺňa veľmi dobre
1	74 – 60	spĺňa dostatočne
0	59 – 0	nesplňa

Zdroj: MPSVR SR.

Hoci v Zákone o sociálnych službách sa uvádza, že MPSVaR má podobné vyhodnocovanie v zariadeniach poskytujúcich sociálne služby realizovať a výsledky z neho uchovávať v centrálnej databáze, v praxi sme sa pri hľadaní výsledkov hodnotení nedopracovali k žiadnym údajom. Uskutočnili sme preto menší telefonický prieskum, v rámci ktorého sme kontaktovali kompetentné oddelenia na MPSVR ako aj v niektorých samosprávnych krajoch. Výsledky zisťovania uvádzame v zostručnenej podobe.

6.16.4. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR

Anonymný zdroj²³⁴ z MPSVaR nás informoval, že napriek tomu, že túto povinnosť ministerstvu ukladá zákon, kontroly zatiaľ neboli realizované a ich realizácia neprebíha ani v súčasnosti. Dôvodom má byť komplexnosť a náročnosť celého procesu a s tým súvisiace ťažkosti pri vymedzovaní kritérií hodnotenia. Zdroj tiež vyslovil obavu, že ak by podobné hodnotenie prebiehalo, výsledkom by mohla byť blamáž, nakoľko je pravdepodobné že veľký počet zariadení by takouto kontrolou kvality poskytovanej sociálnej služby neprešiel.

6.16.5. Bratislavský samosprávny kraj

Ani BSK nerealizuje systematické kontroly kvality poskytovaných sociálnych služieb v zariadeniach spadajúcich do jeho pôsobnosti. Ak sa takéto kontroly realizujú, majú spravidla *ad hoc* charakter a sú skôr vyvolané konkrétnym podnetom, ktorý kraj dostane. Kontroly sú buď finančné alebo sú zamerané na úroveň poskytovaných sociálnych služieb. Príprava všeobecných štandardov kvality pre celý kraj údajne prebieha v súčasnosti.²³⁵

6.16.6. Banskobystrický samosprávny kraj

Zabezpečovanie a kontrola kvality poskytovaných sociálnych služieb má dve roviny. Po prvé, kvalita vo vzťahu k organizácii sociálnych služieb sa docieľuje tým, že všetky krajské zariadenia sú držiteľom certifikátu systému manažmentu kvality ISO. Po druhé, úroveň poskytovanej sociálnej služby sa zisťuje prostredníctvom systematických a štruktúrovaných hĺbkových kontrol v zariadeniach všetkých typov zriaďovateľov. Kriteiálny rámec, ktorý

²³⁴ Telefonický rozhovor autora s anonymným zdrojom z MPSVR SR, dňa 23.11.2011.

²³⁵ Telefonický rozhovor autora s anonymným zdrojom z odboru sociálnych vecí BSK, dňa 23.11.2011.

BBSK využíva sa zakladá na know-how poskytnutom neziskovou organizáciou venujúcou sa supervízii v oblasti sociálnych služieb a sociálnej práce.²³⁶

6.16.7. Trnavský samosprávny kraj

V Trnavskom samosprávnom kraji (ďalej len TTSK) prebiehajú kontroly u poskytovateľov sociálnych služieb systematicky, približne každé dva-tri roky. Výstup z kontroly má však povahu kvalitatívneho hodnotenia, nejde o dáta ktoré by mohli byť úplne porovnateľné. Ak sú výsledky kontroly v poriadku, o kontrole sa vyhotoví záznam. V prípade, že výsledky sú nezodpovedajúce, výstupom je protokol na základe ktorého musia poskytovatelia odstrániť nájdené chyby, inak im hrozí pozastavenie činnosti, prípadne aj vymazanie z registra poskytovateľov sociálnych služieb.²³⁷

Je zrejmé, že neexistuje systematické hodnotenie kvality uplatňované všetkými samosprávnymi kraji, na základe ktorého by bolo možné porovnávať kvalitu služieb. Na národnej úrovni má zo zákona povinnosť hodnotiť kvalitu sociálnych služieb MPSVR SR. Na základe výstupov hodnotenia by malo v prípade veľkých nedostatkov dochádzať k odoberaniu licencií a zatváraniu ZpS. Hodnotenie sa však neuskutočňuje. Kraje sa pokúšajú hodnotiť kvalitu služieb podľa vlastných kritérií, chýba im však často know-how a skúsenosť s hodnotením.

Vzhľadom na neexistenciu relevantného výstupu, resp. výstupu na základe ktorého by sme mohli porovnávať jednotlivé typy zariadení a zriaďovateľov, nie sme schopní dospieť k základným odpovediam na výskumné otázky týkajúce sa pomeru vložených finančných zdrojov a kvality u jednotlivých typoch poskytovateľov (verejné vz. neverejné, resp. neziskové).

6.17. Efektívnosť sociálnych služieb

Ako sme uviedli v časti venujúcej sa hodnoteniu kvality sociálnych služieb, v súčasnosti v praxi neexistujú nástroje, ktoré merajú kvalitu poskytovania sociálnych služieb rôznymi poskytovateľmi. Zároveň neexistujú dostatočné dáta o financovaní jednotlivých zariadení, najmä úplne absentujú informácie o neverejných poskytovateľoch, ktoré by sme mohli navzájom porovnávať s údajmi o verejných poskytovateľoch. Z uvedených dôvodov nie je možné zistiť, aká je efektívnosť poskytovania sociálnych služieb jednotlivými typmi zriaďovateľov, t. j. ani v prípade neziskových organizácií. Samotné kritérium výšky financovania na hlavu neberie do úvahy špecifiká súvisiace s typom zariadenia, jeho umiestnením a pri absentujúcich indikátoroch hodnotenia kvality nám ani neodpovedá na otázku efektívnosti vynaložených prostriedkov.

6.18. Závery a odporúčania

6.18.1. Závery

Najväčšou prekážkou znemožňujúcou prehľadné porovnanie priemerných nákladov na verejné a neverejné zariadenie pre seniorov je v prvom rade nedostupnosť relevantných dát.

²³⁶ Telefonický rozhovor autora s anonymným zdrojom z odboru sociálnych politík BSK, dňa 23.11.2011.

²³⁷ Telefonický rozhovor autora s anonymným zdrojom z odboru sociálnych služieb TTSK, dňa 23.11.2011.

Len štyri z ôsmich VÚC uvádzajú údaje o financovaní na svojich internetových stránkach, pričom v každom prípade sa odlišuje forma, v akej sú dáta publikované. Problém sa ukázal aj pri priamom oslovení krajov, ktoré nám dáta dodali v odlišnej a navzájom neporovnateľnej forme.²³⁸

Hoci je uvedená publikácia Štatistického úradu zdrojom umožňujúcim v zásade najkomplexnejšie porovnanie verejných a neverejných poskytovateľov z hľadiska nákladov, v dôsledku chýbajúcich dát nie je možné jej potenciál naplno využiť. Ako sme zistili, dáta o výdavkoch chýbajú pri niektorých verejných, avšak hlavne pri neverejných poskytovateľoch sociálnych služieb. Údajmi o výdavkoch v kategórii neverejných poskytovateľov, ktoré sú kľúčové pre akékoľvek porovnanie poskytovateľov, kraje nedisponujú.²³⁹

Z pohľadu základných výskumných otázok sú naše zistenia v oblasti sociálnych služieb nasledovné:

- Z dostupných dát, dokumentov a výskumov je síce možné získať čiastočný prehľad o čiastkových ukazovateľoch, ako sú napríklad náklady na klienta v ZpS, výška EON v ZpS v zriaďovateľskej pôsobnosti kraja, výška FPP a FPO poskytnutom neverejným poskytovateľom, avšak údaje **nie sú k dispozícii v dostatočne komplexnej a teda ani porovnateľnej podobe.**
- **Nie je možné získať ani informácie o kvalite služieb poskytovaných v ZpS.**
- Hlavnou príčinou neuspokojivých záverov analýzy je **nedostatok dostupných dát o financovaní** jednotlivých ZpS podľa typov služieb a regiónov. **Nie je možné porovnať objem prostriedkov** smerujúcich k alternatívnym poskytovateľom sociálnych služieb na úrovni ZpS, ktoré títo poskytovatelia zabezpečujú. Informácie o financovaní sú v neporovnateľnej forme aj vďaka veľkej škále poskytovaných služieb jednotlivými poskytovateľmi.
- V oblasti poskytovania uvedených sociálnych služieb takmer úplne **absentuje meranie kvality** jednotlivých zariadení. Hoci zákon MPSVaR ukladá povinnosť monitorovať kvalitu poskytovaných sociálnych služieb v jednotlivých zariadeniach, k podobnému monitoringu v praxi nedochádza a nie je systematicky uskutočňovaný ani na úrovni krajských samospráv. Najčastejším zdôvodnením zo strany kompetentných bola celková náročnosť procesu navrhovania takých kritérií, ktoré by boli dostatočne komplexné na to, aby umožnili všeobecné porovnanie podľa stanoveného typu zariadenia a zároveň dostatočne citlivé, aby rešpektovali odlišnosti (regionálne, týkajúce sa formy a typu poskytovanej sociálnej služby) jednotlivých poskytovateľov a foriem sociálnej služby. Ak však absentuje akýkoľvek jednotiaci rámec, vzniká riziko nekontrolovaných finančných alokácií pre jednotlivé zariadenia bez reálneho hodnotenia kvality poskytovaných služieb a teda je ohrozené efektívne vynakladanie verejných zdrojov.

6.18.2. Odporúčania

Na základe vyššie uvedených záverov vyplývajúcich z našej analýzy, navrhujeme v oblasti ZpS, ale aj sociálnych služieb ako celku, nasledovné odporúčania:

²³⁸ Z čoho je zrejmé, že spôsob akým kraje údaje získavajú, je takisto nejednotný.

²³⁹ Z hľadiska výdajov disponujú len údajmi o EON vo vlastných zariadeniach.

- **Zjednotiť pravidlá týkajúce sa zverejňovania údajov** o financovaní sociálnych služieb a uložiť krajom povinnosť zverejňovať ako údaje o priemerných EON v ZpS v zriaďovateľskej pôsobnosti kraja, tak aj o priemernej výške poskytnutých FPO a FPP neverejným poskytovateľom.
- **Zjednotiť formu, v akej sa budú požadované údaje zverejňovať**, a to takým spôsobom, aby kraje zverejňovali priemernú výšku požadovaných údajov ako pre typy zariadení sociálnych služieb (napríklad priemerné EON pre ZpS, alebo priemerný poskytnutý FPP pre neverejné ZpS v kraji), tak aj pre konkrétne zariadenia.
- **Zjednotiť „mernú jednotku“**, v ktorej budú požadované údaje zverejnené (napríklad na klienta na mesiac a pod.).
- **Navrhnúť ekvivalent „ekonomicky oprávnených nákladov“ (EON) pre neverejných poskytovateľov a pravidelne zisťovať jeho výšku**, aby bolo k dispozícii jednotné kritérium umožňujúce porovnanie nákladov ZpS podľa poskytovateľa.
- Poskytovateľom sociálnych služieb (verejných aj neverejných) uložiť **povinnosť pravidelne a v štandardizovanej podobe odovzdávať údaje týkajúce sa typu, veľkosti a výdajov sociálneho zariadenia pre potreby monitoringu zo strany štátu a samospráv a zároveň ustanoviť účinné nástroje na vymáhanie tejto povinnosti**.
- **Zjednotiť klasifikáciu**²⁴⁰ týkajúcu sa jednotlivých typov zariadení sociálnych služieb aby mohli byť výsledky štatistických zistení porovnateľné s údajmi, ktorými disponujú kraje.
- **Vypracovať jednotné členenie zariadení sociálnych služieb podľa typu a formy poskytovanej sociálnej služby a ustanoviť štandardizovateľné, reálne vymáhateľné kritéria kvality** pre každý z vymedzených typov.
- Ustanovené **kritériá kvality uplatniť celonárodne** a nevnašať do systému ďalší chaos zavádzaním odlišných kritérií pre každý z VÚC.
- Pre VÚC ustanoviť **povinnosť systematicky a pravidelne monitorovať kvalitu** poskytovaných sociálnych služieb a to na základe unifikovaných nástrojov.

²⁴⁰ Napríklad Štatistický úrad rozlišuje domovy sociálnych služieb (DSS) podľa toho či sú určené pre deti alebo dospelých. Každú z kategórií potom ďalej člení podľa typu zdravotného postihnutia klientov. Naopak kraje DSS rozlišujú podľa typu poskytovanej starostlivosti.

7. POTREBA ĎALŠIEHO VÝSKUMU

Výsledky analýz obsiahnuté v predloženej štúdií predstavujú bohatý a azda aj jedinečný súbor poznatkov, aký sa v takejto podobe v podmienkach Slovenskej republiky pravdepodobne ešte nezhrmaždil. Niektoré z poznatkov osvetľujú danú problematiku ostrejšie, dostávajú sa hlbšie pod povrch skúmaných javov a ponúkajú súvislosti relevantné pre ďalší výskum i pre príslušné politické rozhodnutia. Sú aj také, ktoré majú skôr podobu sondy zapustenej do málo prebádaného terénu. Všetky z nich bude ešte treba konfrontovať s pohľadom ďalších aktérov pôsobiacich vo verejnom sektore, v mimovládnom prostredí či v akademickej obci.

Aj keď by bolo predčasné púšťať sa do ďalekosiahlych zovšeobecnení, tobôž pri takej pestrosti i heterogénnosti získaného empirického materiálu, predsa by sme radi na záver poukázali na niekoľko okolností hodných povšimnutia. Tie možno zhrnúť do desiatich konštatovaní.

Po prvé je z analýzy evidentné, že mimovládne neziskové organizácie na Slovensku plnia celý rad dôležitých funkcií, a to bez ohľadu na to, či ich vykonávajú v spolupráci so štátom, prípadne z verejných prostriedkov alebo či pôsobia ako po každej stránke nezávislé entity. Niektoré z ich poslaní a funkcií robia skôr autonómne, a od štátu potrebujú nanajvýš priaznivé podmienky na svoje fungovanie (združovanie občanov a tlmočenie ich požiadaviek; uchovávanie plurality a rozmanitosti; prinášanie mienkotvorných informácií či alternatívnych pohľadov na rôzne spoločenské problémy alebo dilemy verejnej politiky; kultivácia občianskych cností a výchova osobnosti s talentom viesť iných; monitorovanie a kontrola výkonu moci a signalizácia negatívnych tendencií pri vybočovaní z demokratického právneho poriadku a i.). Bližšie sa dostávajú k štátu vtedy, keď poskytujú rôzne služby alebo slúžia ako skúšobné laboratórium, terén pre overovanie sociálnych inovácií.

Z výsledkov je však zároveň zrejmé, že mimovládne neziskové organizácie, občianske združenia, nadácie a iné formy tretieho sektora v sebe skrývajú oveľa väčší potenciál než je ten, ktorý štát a spoločnosť ako celok dnes využívajú.

Po druhé, bolo by užitočné pripraviť ucelenejší prehľad o tom, čo všetko sa vlastne o činnosti tretieho sektora na Slovensku sleduje, aké údaje sa systematicky zhromažďujú a s akou periodicitou, ako sa vyhodnocujú, aké kapacity sú venované zberu dát, akú rolu v tom zohráva Štatistický úrad SR a ďalšie inštitúcie. Takýto prehľad by okrem verejnej správy mali mať k dispozícii aj všetky organizácie občianskej spoločnosti, akademická obec, médiá, školy, cirkvi a pod., aby mohli lepšie plánovať svoje kroky a uvažovať o rámcoch spolupráce a eventuálnom partnerstve.

Túto potrebu možno názorne ilustrovať na príklade fungovania Rady vlády pre neštátne neziskové organizácie v Českej republike, ktorá pravidelne monitoruje vývoj politiky štátu voči mimovládnym organizáciám, vypracúva strategické dokumenty a uskutočňuje analýzu financovania MNO z verejných rozpočtov. Česká Rada na rozdiel od svojho nedávneho slovenského náprotivku disponuje údajmi o štátnej dotačnej politike za viac ako 10 rokov, pričom centrálna evidencia je doplnená o databázy z jednotlivých krajov i z rozpočtov obcí.

Naproti tomu naša analýza mapujúca ekonomické parametre opakovane upozornila na neuspokojivý rozsah dostupných dát v celom rade skúmaných oblastí, čo neumožňuje vyhodnocovať kvalitu služieb ponúkaných MNO a porovnávať ich so službami poskytovanými štátnymi inštitúciami.

Po tretie, ďalším výskumným námetom je získanie úplnejšieho prehľadu o tom, akými cestami, prostriedkami a kanálmi prebieha komunikácia o aktivitách tretieho sektora medzi jeho organizáciami a potenciálnymi zákazníkmi, resp. tiež širšou verejnosťou, napríklad mladšou generáciou, ale aj generáciou ľudí v staršom veku, ktorí sú potenciálnymi účastníkmi

dobrovoľníckych aktivít. Súčasťou takéhoto zisťovania by mohol byť prehľad o tom, do akej miery sú témy občianskej spoločnosti, dobrovoľníctva, občianskej participácie či mimovládnych organizácií témami učebných osnov na rôznych stupňoch vzdelávania – či už sa odohráva na pôde škôl alebo mimo nich.

Po štvrté, osobitnou požiadavkou je systematicky sledovať údaje o dobrovoľníctve, ktoré môžu byť významným nástrojom na vyrovnávanie sa s ekonomickou krízou. Potrebné sú pravidelné prieskumy o dobrovoľníctve, o jeho formách, o spoločenskom a ekonomickom prínose dobrovoľníctva, ale aj systematicky poskytované informácie o možnosti zapojiť sa do dobrovoľníckej činnosti.

Po piate, výdatným zdrojom pre inšpiráciu, poučenie i získanie komplexnejšieho obrazu môžu byť prípadové štúdie, dokumenty i umelecké stvárnenia zaujímavých skúseností z tejto oblasti. Môžu sa týkať silných, ako aj slabých stránok pôsobenia tretieho sektora – dôležité je, aby priniesli zaujímavé a relevantné podnety. Takýmto pozitívnym príkladom boli spoločné aktivity humanitárnych MNO pri zvládaní následkov povodní na konci jari 2010, kde občianske združenia koordinovali svoje aktivity medzi sebou, spolupracovali so zložkami štátnej správy, rokovali tiež so súkromnými vyhlasovateľmi verejných zbierok, ktorými boli najmä médiá a spoločne vytvorili databázu príjemcov pomoci tak, aby nedochádzalo k duplicitnej výpomoci a iným neželaným efektom.

Za výskumníku pozornosť však určite stoja aj mnohé závažné problémy tretieho sektora – otázky kvality poskytovaných služieb, profesionality, hľadania a výchovy lídrov a líderiek, kapacít MNO, komunikácie navonok, vzdelávania svojich pracovníkov a i. Zatiaľ čo v časti o pripravenosti tretieho sektora jeho zástupcovia a protagonistky akcentovali pozitívny prínos MNO, z výskumu vieme aj o kritických pohľadoch. Stretli sme sa s názormi, podľa ktorých sú aktivity niektorých MNO poznačené výkyvmi, pretože nezriedka závisia od obetavého úsilia malého počtu jednotlivcov a od nestabilných externých zdrojov financovania. Sú priveľmi rozdrobené a komunikácia štátnej správy s nimi býva náročná. Iní predstavitelia verejnej správy konštatovali, že hoci ich úrad mal záujem o participatívne procesy, o spoločné pracovné skupiny, ktoré by mali produkovať koncepčné materiály, nakoniec boli nútení spoluprácu ukončiť, pretože zástupcovia MNO neboli schopní dodržať termíny stanovené Európskou úniou. Nejde tu o ukazovanie vinníka, ale o pripomenutie štandardov spolupráce, o jasné pomenovanie zadania zo strany verejnej správy, ale aj profesionality zo strany MNO.

Po šieste, ako užitočnú pomôcku pre zlepšenie komunikácie, kooperácie a eventuálnej koordinácie označili viacerí respondenti zmapovanie kľúčových aktérov z prostredia neziskového sektora v jednotlivých oblastiach, čo by sa mohlo uskutočňovať z verejných zdrojov. Nie každá MNO má kapacitu stať sa partnerom štátu. Niektoré MNO však majú na to skúsenosti a know-how, a to by mal štát využiť. V podobnom duchu sa niesol i námet usporiadať za účelom zmapovania celkovej situácie v danom rezorte i uplatňovania občianskej participácie okružle verejné fóra za účasti štátnych úradníkov, mimovládnych neziskových organizácií, médií, akademickej a pedagogickej komunity.

Po siedme, vo viacerých prostrediach sa potvrdilo, že MNO môžu byť prínosom pri zavádzaní inovácií do praxe. Tak napríklad, štát by mohol lepšie využiť potenciál na spoluprácu s mimovládny sektorom v oblasti pedagogických inovácií. To by znamenalo „urobiť poriadok“ na oboch stranách. Štát by mal zaviesť transparentný postup, ktorý by po overení inovácie upravoval podmienky jej implementácie, a zároveň vytvoril grantovú schému na podporu implementácie inovatívnych projektov a na inštitucionálnu podporu neziskových organizácií, ktoré sa nimi zaoberajú. Zo strany MNO (ale i súkromného sektora), ktoré za posledných desať rokov vytvorili množstvo webových portálov venujúcich sa

pedagogickým inováciám, by zase bolo užitočné urobiť „inventúru“ týchto zdrojov a zhromaždiť ich na jednom mieste, čo by učiteľom umožnilo lepší prístup a dalo väčší prehľad.

Po ôsme, naši respondenti a respondentky opakovane upozorňovali na to, koľko sa premrhá tým, keď potenciálni partneri na strane MNO síce majú expertízu, skúsenosti i ochotu spolupracovať, nemajú však na to dostatočnú kapacitu. Táto téma sa ako červená niť tiahne celou štúdiou. V treťom sektore nie sú dostatočne rozvinuté mechanizmy zamerané na štandardizáciu, rozšírenie a udržanie tejto kapacity. Príslušné opatrenia, konštatuje ďalšia kazuistika, by mali umožniť, aby sa do verejných politík dostávali aj alternatívne, no efektívne modely poskytovania služieb.

Inou oblasťou je účasť MNO na spravovaní EÚ fondov, čo predpokladá vysokú odbornú úroveň a technickú pripravenosť. Čím väčšmi si štátne orgány uvedomujú prínosy partnerskej spolupráce s MNO a čím viac priestoru pre účasť občanov otvárajú, tým jasnejšie sa ukazuje, že limitované kapacity MNO sú závažnou prekážkou účinnej spolupráce. Kľúčovým pre rozvoj kapacít MNO je posilniť ich infraštruktúru v podobe viacročných grantov, a to tak, aby tieto organizácie mohli rozvíjať systematicky svoje ľudské zdroje a byť kvalitným sprostredkovateľom pohľadov a názorov občianskej verejnosti na aktuálne otázky verejnej politiky v konkrétnom rezorte na adekvátnej úrovni. Rovnako dôležité je vytvoriť systém refundácie nákladov pre MNO v participácii pri programovaní a monitorovaní eurofondov. O zdroje by sa mali MNO, ktoré spadajú do tohto rámca, uchádzať v otvorenej súťaži.

V ďalšom programovom období eurofondov je podľa veľkej väčšiny odborníkov i predstaviteľov MNO nevyhnutné zaviesť v rámci niektorého z operačných programov samostatné opatrenie podporujúce budovanie kapacít a infraštruktúry MNO, a to tak, aby bolo administrované tretím sektorom (ako napríklad v prípade Nórskeho finančného mechanizmu).

Po deviate, v priebehu výskumu sa opakovane objavili aj návrhy, ktoré hovorili o zriaďovaní stálych konzultatívnych orgánov v jednotlivých rezortoch, ktoré by podporovali koordináciu a súčinnosť medzi jednotlivými partnermi. Podľa expertízy z oblasti súdnictva by dlhodobejšej udržateľnosti modelu spolupráce s MNO pomohlo vytvorenie stáleho rezortného poradného orgánu, ktorý by popri predstaviteľoch ministerstva združoval zástupcov občianskych združení venujúcich sa problematike justičného systému, ako aj zástupcov stavovských organizácií. V oblasti regionálneho rozvoja sa konštatovalo, že súčasný systém spolupráce medzi štátom, regionálnou, lokálnou štátnou správou a samosprávou nie je dostatočne efektívny a jednotlivé zámery nie sú dobre koordinované. Ak chce štát dosiahnuť autentickú medzisektorovú spoluprácu a viacúrovňové spravovanie, mal by vytvoriť priestor na vznik konzultatívneho regionálneho orgánu (platformy/konferencie), ktorý by plnil koordinačnú funkciu regionálnej politiky (takéto partnerské rady s patričnými právomocami fungujú úspešne napríklad v Nórsku i v iných krajinách).

Napokon **po desiate**, pri opise situácie jedného z rezortov, konkrétne rezortu životného prostredia sa konštatovalo, že tento rezort má okolo seba pestrú zainteresovanú a dobre viditeľnú verejnosť, má, metaforicky povedané, vlastnú „občiansku spoločnosť“. Treba pripomenúť, že takéto zainteresované komunity sa bezpochyby nachádzajú aj v okolí iných rezortov a tematických oblastí – zahraničnopolitická a bezpečnostná komunita, MNO poskytujúce sociálne služby, patientske organizácie, MNO v oblasti školstva, nezávislé analytické centrá (think-tanky), občianske združenia a spolky z oblasti kultúry. Úlohou budúceho výskumu by teda mohlo byť aj hľadanie spôsobov, ako dosahovať vyváženosť medzi všetkými rozmermi, o ktorých sme hovorili – medzi potrebnou nezávislosťou MNO od štátu, nutnosťou ich udržateľnosti z hľadiska ich kapacít, schopnosťou efektívne ovplyvňovať verejné politiky a jedinečným potenciálom kultivovať demokratickú politickú kultúru – a nájsť taký model, v ktorom by si aktívni občania zachovali svoj výrazný hlas bez toho, aby sa dostali do područia štátu.

PRÍLOHY

PRÍLOHA 1

Opis predmetu zákazky – cieľ štúdie

Cieľom štúdie je evaluácia, spracovanie sekundárnej analýzy dostupných zistení o stave občianskej spoločnosti, najmä tej časti, ktorú predstavuje „tretí sektor“, resp. mimovládne neziskové organizácie (MNO) a doplnenie špecifických informácií z hľadiska nasledovných parametrov:

1. Aká je v súčasnosti „objednávka štátu“ vo vzťahu k MNO vo verejných politikách na Slovensku? Príklady politik jednotlivých rezortov z hľadiska spolupráce s MNO.

- Je možné zistiť, aké činnosti jednotlivé rezorty delegujú na MNO, alebo aktívne podporujú ich realizáciu prostredníctvom MNO vo svojich verejných politikách? V akých typoch dokumentov/politik je zakotvený vzťah k MNO a akým spôsobom?
- Počítajú jednotlivé rezorty s využívaním MNO v nových programoch (konceptiách, stratégiách) alebo pri inovatívnych prístupoch?
- Aké činnosti jednotlivé rezorty v minulosti delegovali na MNO, alebo pri akých politikách v minulosti spolupracovali? Aké boli výsledky takejto spolupráce, aké problémy sa pri tom vyskytli, resp. ak spolupráca zanikla, prečo?
- Odporúčania vychádzajúce z výskumných zistení.

2. Aká je pripravenosť tretieho sektora, t.j. tej časti občianskej spoločnosti, akú predstavujú MNO na spoluprácu so štátom?

- Čo vedia neziskové organizácie v špecifických témach (podľa platforiem) ponúknuť jednotlivým rezortom? Aké konkrétne inovácie, ktoré dnes využíva štát, prišli z neziskového sektora?
- Aké zdroje ponúkajú donorské organizácie na podporu spolupráce medzi štátom a MNO?
- Do riešenia akých tém/problémov/otázok majú neziskové organizácie ambíciu vstupovať (podľa platforiem)?
- Čo očakávajú od štátu tie MNO, ktoré v súlade so svojím poslaním nemajú záujem o partnerstvo/spoluprácu s verejnou správou?
- Aké predpoklady treba naplniť, aby MNO mohli byť partnerom pri realizácii aktivít potrebných pre štát? (Z hľadiska ľudského kapitálu, z hľadiska inštitucionálnych predpokladov, z hľadiska finančných predpokladov atď.)?
- Odporúčania vychádzajúce z výskumných zistení.

3. Zmapovanie ekonomických parametrov spolupráce medzi štátom a MNO a špecifických činností, ktoré štát (jednotlivé rezorty) sám vykonáva, a tých ktoré deleguje na MNO.

- Je z dostupných dokumentov a dát a existujúcich výskumov možné zistiť, koľko platí štát za porovnateľné služby/činnosti vykonávané vlastnými inštitúciami a za tie, ktoré deleguje na MNO a čo pri tom v oboch prípadoch získava? Je možné porovnať objem prostriedkov vložených do služieb realizovaných priamo štátom a realizovaných MNO a porovnať ich s výstupmi v oboch prípadoch?
- Aké dilemy sú spojené so zisťovaním ekonomiky služieb poskytovaných priamo štátnymi inštitúciami a tých, ktoré sú delegované a aké metódy a dáta by boli potrebné, aby sme mohli vyhodnotiť ekonomické parametre takýchto činností?

PRÍLOHA 2

Všeobecná inštrukcia pre získavanie informácií o spolupráci štátu a MNO v jednotlivých rezortoch a oblastiach

1/ Prehľad existujúcich dostupných dokumentov v danom rezorte z hľadiska zadania (t. j. z toho hľadiska, či sa v príslušných dokumentoch hovorí o tom, že pri riešení/zabezpečení danej úlohy bude rezort spolupracovať s predstaviteľmi občianskej spoločnosti, s mimovládnyimi neziskovými organizáciami (MNO), s tretím sektorom, s občianskymi združeniami, s dobrovoľníkmi a pod.

Ide o prehľad dokumentov o verejných politikách schválených príslušným rezortom, ktoré by hovorili o spolupráci s MNO – pokiaľ takéto dokumenty existujú.

Takýmito dokumentmi môžu byť napríklad:

- časť Programového vyhlásenia vlády SR (ak sa tam o tom hovorí)
- oficiálne rezortné dokumenty, stratégie, koncepcie
- verejné vystúpenia, vyhlásenia, tlačové správy, rozhovory a pod. politikov a političiek, resp. kľúčových úradníkov v jednotlivých rezortoch – toto by mohli mať aj na svojej webovej stránke.

Táto časť hovorí skôr o zámeroch, plánoch, predstavách než o tom, ako sa tieto plány realizovali. Správa zaznamenáva obsah dokumentov, t. j. nakoľko rátajú so spoluprácou, či o nej uvažujú a pod. Popri obsahu má správa ambíciu ponúknuť aj interpretáciu takýchto dokumentov, je teda žiaduce ich aj odkomentovať, dať do kontextu. Ak to bude účelné, do textu možno zaradiť aj úryvky z takýchto dokumentov (stručné, výstižné citácie) a potom odkázať čitateľa na príslušný webový link.

2/ Vývoj, resp. zmeny príslušných štátnych/vládnych/rezortných politík, a to dvoma smermi. Prvý sa týka politiky súčasnej vlády (súčasného vedenia daného rezortu) v porovnaní s predchodcami, s predchádzajúcou vládou (vládami), všíma si rozdiely, pokiaľ existujú, ako aj „balík“, aký súčasné vedenie „zdedilo“. (Časová línia sa nemusí obmedziť iba na predchádzajúcu vládu Roberta Fica, môže sa venovať, ak je to účelné, napríklad aj obdobiu druhej vlády Mikuláša Dzurindu; vhodný časový míľnik môže byť tiež vstup SR do EÚ.)

Druhý smer sleduje vývoj po roku vládnutia súčasného kabinetu: začali sa predstavy naplňovať? Vidno už kontúry takejto spolupráce?

[Príklad: v príprave zákona o dobrovoľníctve už zohral úlohu aj Úrad splnomocnenca vlády SR pre občiansku spoločnosť, ktorý naliehal na to, aby pripomienky MNO boli akceptované.]

Analýza sa zameria na to, akým smerom sa uberajú príslušné deklarované verejné politiky vzhľadom na uplatnenie/využitie potenciálu MNO.

3/ Tretia časť sa zaujíma o implementáciu dokumentov – do akej miery sa naplňujú, resp. neplnia vytýčené zámery? Aké problémy tu vidia predstavitelia rezortov? Prebieha komunikácia o príslušných verejných politikách medzi predstaviteľmi rezortov (vládnymi úradníkmi) a tretím sektorom, MNO, resp. občianskou spoločnosťou? Do akej miery sa líšia či naopak zhodujú pohľady na túto otázku (zástupcovia rezortov/štátu verzus ľudia z MNO)?

4/ Štvrtá časť sa bude opierať o d'alšie zistenia. Ako sa politici a političky z rezortov, resp. predstavitelia vlády zapájali či profilovali vo verejnej rozprave, verejnej diskusii o týchto témach? Pre niektoré rezorty môže byť vhodný informačný zdroj občiansky denník changenet.sk, ktorý prináša prehľad kampaní, petícií, hromadných pripomienok, viaceré z nich sa vyjadrujú k verejným politikám a rozhodnutiam orgánov verejnej správy.

Čo k tejto téme hovoria iné zistenia, napríklad z výskumov verejnej mienky, alebo zisťovania, postrehy, komentáre, správy jednotlivých MNO? (Napríklad koľko verejných prostriedkov bolo vložených do financovania výskumu o týchto otázkach?)

5/ Piata časť sú odporúčania vychádzajúce tak zo zistených faktov, ako aj z celkového dojmu o tom, čo sa v danom rezorte reálne robí, čo by sa mohlo/malo zmeniť, aké sú vyhliadky.

PRÍLOHA 3

Tematické okruhy pre diskusiu na fokusových skupinách

Pripravenosť tretieho sektora na spoluprácu so štátom (s dôrazom na skúsenosti neziskových platforiem)

1. okruh otázok:

Čo vedia neziskové organizácie v špecifických témach (podľa platforiem) ponúknuť jednotlivým rezortom z hľadiska služieb a z hľadiska ovplyvnenia verejnej politiky?

- Čo podľa vás vedia neziskovky ponúknuť v rámci oblasti, ktorou sa najviac zaoberáte (napr. mládež, enviro...) v oblasti **poskytovania služieb**? Dialo sa to, deje sa to (uved'te príklady)? Čo reálne ponúkajú?
- Existujú služby, ktoré boli poskytované, ale v súčasnosti sa to nedeje – prečo? Existujú nové potreby, kde by takáto spolupráca bola pre spoločnosť, výhodná, žiaduca? – konkrétne príklady
- Aký typ služby môžu neziskovky poskytovať celoplošne a priebežne, aký typ miestne/regionálne a časovo ohraničene?
- (Pokiaľ účastníci poznajú relevantné príklady aj z iných okruhov záujmu – mimo svojho – hovoria aj o nich)
- Čo vedia neziskovky ponúknuť podľa vás z **hľadiska ovplyvnenia verejnej politiky**? Do riešenia akých otázok majú ambíciu vstupovať (+ tie isté podotázky...)
- Aké **inovácie**, ktoré využíva štát, prišli z neziskového sektora? Do akej miery sa realizovali? (Pokiaľ sa neudržali...) prečo sa dlhodobo neudržali? Čo je potrebné urobiť preto aby sa využívali?
- Aké zdroje a v akej podobe ponúkajú **donorské organizácie** na podporu spolupráce medzi aktivitami MVO a štátom? S akým typom podpory ste sa stretli v rámci svojej platformy/organizácie?

2. okruh otázok:

Čo očakávajú od štátu tie MNO, ktoré v súlade so svojím poslaním nemajú záujem o partnerstvo/spoluprácu s verejnou správou (MNO typu WAP)?

- Ako sa má štát stavať k takýmto organizáciám a k ich reprezentantom, napr. k platformám? (Má sa zaujímať o inštitucionálny rámec ich fungovania, možnosti pre pravidelný dialóg, konzultácie a oponentúru? Alebo naopak nemá voči nim proaktívne vystupovať, len reagovať na ich spätnú väzbu, kritiku alebo požiadavky a riešiť konkrétne problémy.)
- Aké má byť postavenie advokačných a lobistických organizácií a neregistrovaných iniciatív vo vzťahu k štátu? Čo by mal urobiť štát, aby bola zabezpečená udržateľnosť a možnosť rozvíjať programy týchto organizácií bez ohrozenia ich nezávislosti?
- Aké postavenie vo vzťahu k štátu majú mať organizácie typu „think tank“ ?

3. okruh otázok:

Aké predpoklady treba naplniť, aby MNO mohli byť partnerom pri realizácii aktivít potrebných pre štát?

- Aké predpoklady treba naplniť z **inštitucionálneho hľadiska** (regulatívny rámec, zákony, vyhlášky, procesy umožňujúce spoluprácu MVO a verejných inštitúcií, verejné zákazky,...)? Čo sú minimálne/nevyhnutné, funkčné/čiastočne prínosné a ideálne predpoklady v tomto smere.
- Aké predpoklady treba naplniť z **hľadiska financií** (dotačná politika, mechanizmus 2%, finančná spoluúčasť štátu v programoch financovaných zo zdrojov EÚ...?)
- Aké predpoklady treba naplniť z **hľadiska ľudského kapitálu** (vzdelanie, štandardy kvality služieb...)?

PRÍLOHA 4

Niekoľko kazuistík charakterizujúcich vzťahy medzi predstaviteľmi verejnej správy v oblasti životného prostredia a zástupcami MNO¹

1. Kontexty kritickej spätnej väzby

Aby sme si vedeli predstaviť kontext, v akom sa odvíjajú vzťahy medzi mimovládny sektorom a štátom, v tomto prípade reprezentovanom Ministerstvom životného prostredia Slovenskej republiky, stručne uvedieme, čomu všetkému sa tento ústredný orgán štátnej správy pre tvorbu a ochranu životného prostredia venuje. V jeho agende sa o. i. nachádzajú: ochrana prírody a krajiny a vodného hospodárstva; ochrana pred povodňami; ochrany akosti a množstva vôd a ich racionálneho využívania a ochrana rybníctva; ochrana ovzdušia, ozónovej vrstvy a klimatického systému Zeme; ekologické aspekty územného plánovania a odpadového hospodárstva; posudzovanie vplyvov na životné prostredie; zabezpečovanie jednotného informačného systému o životnom prostredí a plošného monitoringu; geologický výskum a prieskum; ochrana a regulácie obchodu s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín; geneticky modifikované organizmy; obchodovanie s emisnými kvótami; zriaďovanie, rozvoj a prevádzkovanie verejných vodovodov a verejnej kanalizácie; integrovaná prevencia a kontrola znečisťovania životného prostredia; hodnotenie a stratégia obmedzovania environmentálnych rizík; prevencia závažných priemyselných havárií; environmentálne označovanie produktov; environmentálne overovanie a audit; bilancovanie zásob nerastov; zisťovanie, registrácia, zabezpečovanie a likvidácia starých banských diel a ich následkov; nakladanie s ťažobným odpadom; zabezpečovanie environmentálnej výchovy, vzdelávania a propagácie; riadenie, koordinácia, implementácia, zabezpečenie prípravy realizácie a kontroly realizácie environmentálnych programov podporovaných zo štátneho rozpočtu, fondov Európskej únie a iných zdrojov; podpora zlepšenia environmentálnej infraštruktúry v rámci plnenia úloh súvisiacich s hlavnými cieľmi podpory regionálneho rozvoja; prevencia a náprava environmentálnych škôd.

Oblasť ochrany a tvorby životného prostredia v takomto rozsahu je aj vo svete relatívne mladá. Požiadavku robiť v spoločnosti kroky smerujúce k ochrane prírody nastolili ako prví aktívni občania z prostredia vedeckej komunity, ktorá dokázala popísať negatívny vplyv činnosti človeka na svoje životné prostredie. Neskôr bola téma ochrany prírody spopularizovaná hlavne medzi mladými ľuďmi (stala sa nosnou témou napríklad hnutia hippies) a v 80. rokoch minulého storočia dostala punc politickej témy.

Rozvoj ochrany a tvorby životného prostredia v priestore bývalého Československa a neskôr Slovenska sa niesol v podobnom duchu. Občianske iniciatívy, motivované pozitívnym až romantickým vzťahom k prírode, prerástli do hľadania východísk. Tie nachádzali vtedajší ochranári pôsobiaci v polooficiálnych štruktúrach v zmene riadenia spoločnosti reálneho socializmu. Ochránárske iniciatívy a aktivity sa stali priestorom na vážnu diskusiu nielen o základoch environmentálnej politiky, ale aj o nutnosti demokratických premien. Ich predstavy samozrejme narazili na autoritársky politický režim.

Ochránárske hnutie na Slovensku významne prispelo k pádu komunizmu v Novembri 1989. Žiaľ, nebolo úplne úspešné pri dosiahnutí svojho primárneho cieľa – pri vytvorení environmentálnej politiky štátu.

¹ Autorom tejto časti je Marcel Zajac.

V nových politických pomeroch sa viacerí ochranári zmenili na politikov, ktorí primárne riešili aktuálne problémy ekonomického, sociálneho, politického, vzdelávacieho, zahraničnopolitického charakteru. V nastávajúcich rokoch v priebehu transformácie spoločnosti dôležitosť agendy ochrany životného prostredia klesala úmerne tomu, ako sa naopak zvyšoval význam všetkých ostatných oblastí, ktoré boli dovtedy zanedbávané či deformované. V súčasnosti je záujem o agendu ochrany a tvorby životného prostredia väčší európsky ako náš vlastný. O tom najlepšie vypovedá vývoj environmentálnej legislatívy, ako aj krátke dejiny ministerstva životného prostredia.

Téma ochrany a tvorby životného prostredia sa formálne stala „povinnou jazdou“ väčšiny politických síl na Slovensku. Zároveň sa však po celé roky na Slovensku praktizovalo do značnej miery formálne napĺňanie európskych noriem a štandardov, spravidla až na poslednú chvíľu, v minimalistickej verzii a často až na naliehanie európskych inštitúcií či dokonca súdov. Životné prostredie je odborne definované ako takzvaná horizontálna priorita a jeho ochrana závisí od súčinnosti viacerých rezortov, ale najmä od vôle a spolupráce konkrétnych jednotlivcov. Takto ponímané však na Slovensku, žiaľ, nikdy nebolo.

Ministerstvo životného prostredia je spravidla tým posledným, o ktoré sa uchádza politická strana tvoriaca súčasť vládnej koalície. Po voľbách v roku 1994 boli opoziční poslanci „za trest“ umiestnení do Výboru NR SR pre životné prostredie, v ktorom ako jedinom mala vtedajšia opozícia väčšinu.

Porovnávať obdobia jednotlivých vlád na ministerstve je značne problematické. Z hľadiska fungovania rezortu a napĺňania potreby spoločnosti znižovať negatívny vplyv človeka na prírodné, životné prostredie možno akékoľvek, aj slabé fungovanie rezortu hodnotiť pozitívnejšie ako morálnu, odbornú a aj finančnú deštrukciu, ktorá sa na ministerstve odohrala pod vedením ministrov za SNS v rokoch 2006 – 2010. Všetko, čo sa v rezorte deje v súčasnosti, je preto zlepšením; do akej miery dostatočným, na to majú zástupcovia MNO rôzny pohľad.

V nasledujúcich pasážach uvádzame niekoľko kritických reflexií o podobe spolupráce medzi ministerstvom životného prostredia a mimovládnymi združeniami. Citované poznámky si nenárokujú na systematický vyčerpávajúci pohľad na všetky stránky takejto spolupráce – môžu však slúžiť ako podnet na diskusii a pokiaľ sú oprávnené, aj na efektívnu nápravu.

2. Kritická impresia mimobratislavskej MNO

MŽP SR urobí akciu *Vyčistíme si Slovensko*, ale nedokáže riešiť, prečo problém znečisteného Slovenska vzniká – nežiada zákonom danú zodpovednosť nájomcov, správcov a vlastníkov pozemkov, samospráv, OÚŽP...

Ministerstvo nereaguje na upozornenia o rozsiahlom zlyhávaní Obvodných úradov životného prostredia (OÚŽP) pri výkone štátnej správy životného prostredia: „*Napríklad minister síce odvolal prednostku OÚŽP po rozsiahlych obštrukciách pri riešení problematiky nelegálnych skládok odpadov, ale nová prednostka pokračovala v starých šľapajach. A to je len vrchol ľadovca. Na Slovensku sa toleruje rozsiahle porušovanie zákonov občanmi, samosprávou – a berie sa to ako samozrejmosť.*“

Problematickosť rozhodovaní niektorých obvodných úradov životného prostredia: „*OÚŽP majú neformálne vzťahy so samosprávami. Úrady od Michaloviec po Bratislavu vydávajú v zmysle tých istých zákonov rozhodnutia, z ktorých každé je iné a po formálnej stránke úplne nevyhovujúce (chýba výroková a dôvodová časť, termín realizácie nápravných opatrení, sankcie, možnosti odvolania ...).*“

Vymožiteľnosť sankcií je sporná alebo vôbec neexistuje: „Existujú desiatky rozhodnutí okresných prokuratúr na nezákonnosť postupu OÚŽP v prípade tzv. nelegálnych skládok odpadov, avšak bez akýchkoľvek personálnych konzekvencií.“

Nedostatočne vyargumentované rozhodnutia so sporným pozadím: „Rušia sa chránené územia, pričom zdôvodnenie stojí „na vode“ a iba ťažko sa dá zakryť skutočnosť, že sa koná v prospech konkrétneho developera.“

Byrokratické maniere: „Pri formovaní pracovných skupín k novelizácii zákona o odpadoch ministerstvo rozhodlo, že kto nepríde na úvodné stretnutie do Bratislavy, nebude členom skupiny. V inom prípade poslalo ministerstvo list, podľa ktorého k danému zákonu možno poslať maximálne sedem pripomienok...“

3. Napĺňanie Aarhuského dohovoru v praxi

Poučným pre pochopenie vzťahu aktívni občania – štát môže byť aj vývoj situácie okolo druhého Aarhuského princípu – práva na spolurozhodovanie, ktoré je zakotvené v zákone o ochrane prírody. Zdanlivo zanedbateľný rozdiel je zakotvený v slovenskom ekvivalente anglického výrazu „participant“, ktorý možno preložiť aj ako „účastník“, aj ako „zúčastnený“. Takže z hľadiska jazykového prekladu Aarhuského princípu, ktorý odporúča slovom „participant“ prizvať k rozhodovaniu aktívnych občanov, môžu byť občania *účastníkmi konaní* alebo *zúčastnenými konaní*. Pri pohľade na inú legislatívnu normu upravujúcu podobu konaní štátu vo verejnom záujme (Správny poriadok), sa však osoba, ktorej bol priznaný status účastníka, vo vzťahu k predmetu konania nachádza v úplne inej situácii ako osoba, ktorá môže byť zúčastnená. Účastník konania musí byť riadne informovaný o predmete konania, včas pozývaný na konania samotné. Má právo vzniesť námietky, ako aj právo dostať zdôvodnenie odmietnutia pripomienok. A čo je z hľadiska Aarhuského dohovoru najdôležitejšie, ak účastník konania nie je spokojný s rozhodnutím či výsledkom konania, môže svoje námietky posunúť na posúdenie príslušnému súdu. Tým sa prakticky napĺňa aj tretí princíp – právo na spravodlivosť ešte v preventívnej rovine. Inak sa môže na súd obrátiť občan až vtedy, keď mu vznikne škoda – čo však v prípade ochrany a tvorby životného prostredia môže byť neskoro, keďže deje v prírodnom prostredí bývajú často ireverzibilné. Osoba zúčastnená konania má právo byť prítomná na konaní a byť informovaná o jeho priebehu, ale podklady si musí zaobstarat sama. Hlavne však nemá právo do priebehu konania akokoľvek zasiahnuť.

A teraz sa pozrime na to, ako sa táto na prvý pohľad banalita vyvíjala v zákone o ochrane prírody na Slovensku. Tvorcovia pôvodného zákona o ochrane prírody dali aktívnym občanom združeným v MNO možnosť stať sa *účastníkmi konaní* vyplývajúcich zo zákona. Po nástupe novej vlády v roku 2006 bola prijatá novela, v ktorej bol tento status zmenený na možnosť pre zástupcov MNO *zúčastňovať sa na konaní* s odôvodnením, že je to v súlade s Aarhuským dohovorom.

V novej situácii sa Lesoochranárske zoskupenie VLK (LZ VLK) začalo domáhať postavenia účastníka konania. Podalo proti rozhodnutiam Ministerstva životného prostredia SR rozklady, ktoré minister životného prostredia zamietol. Následne LZ VLK podalo proti týmto rozhodnutiam na súd žaloby. Tvrdilo, že vydané rozhodnutia správnych orgánov sú v rozpore s Dohovorom EHK OSN prijatým v Aarhuse. V júni 2009 bolo na Najvyššom súde Slovenskej republiky podaných 120 odvolaní LZ VLK, ktorými sa domáhalo zrušenia zamietavých prvostupňových rozsudkov krajských súdov vo veci priznania jeho práva na účasť v správnych konaniach v pozícii účastníka konania. Najvyšší súd SR sa po potvrdení 50 zamietavých prvostupňových rozsudkov rozhodol ďalšie konania prerušiť a predložil

Európskemu súdному dvoru predbežné otázky týkajúce sa uplatnenia čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru. Európsky súdny dvor vo svojom rozsudku v marci 2011 vylúčil priamy účinok čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, avšak určil, že vnútroštátny súd má poskytnúť taký výklad procesného práva týkajúceho sa podmienok, ktoré je potrebné splniť na podanie správneho opravného prostriedku alebo žaloby, ktorá bude v čo najvyššej miere v súlade s cieľmi čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru. Existencia rozsudku Európskeho súdneho dvora C-240109 a jeho aplikácia spôsobila zlom v ustálenej súdnej praxi NS SR, ktorý svojím rozsudkom priznal Lesoochranárskemu združeniu VLK postavenie účastníka správneho konania.

Vzhľadom na vyššie uvedenú rozhodovaciu činnosť Najvyššieho súdu SR a vzhľadom na rešpektovanie základnej zásady správneho konania, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely, majú združenia s právnou subjektivitou, ktorých predmetom činnosti je ochrana prírody a krajiny a ktoré oznámia svoju žiadosť v konaní, postavenie účastníkov konania podľa Správneho poriadku. Tento princíp bol premietnutý aj do novely zákona o ochrane prírody, ktorá bola schválená v októbri 2011, kde sa mimovládny organizáciám opätovne umožňuje, aby žiadali o postavenie účastníkov konaní.

4. Napĺňanie spolupráce medzi samosprávou a MNO z pohľadu regionálnej MNO

Úroveň komunikačných schopností samospráv dokumentujeme reakciou obce Liptovský Ondrej na vecnú žiadosť OZ TATRY o informácie.

Poskytnutie triviálnych informácií, ktoré však svojim obsahom smerujú k dokázaniu skutočnosti, že samospráva porušuje zákon, trvá príslušnej samospráve často niekoľko mesiacov (odvolanie, odvolanie sa voči fiktívnemu rozhodnutiu, návrh na priestupkové konanie na obvodné úrady, odvolanie sa na ministerstvo vnútra). Výsledok býva napríklad nasledovný.

Obvodný úrad (odbor všeobecnej vnútornej správy) síce skonštatuje, že príslušný starosta je vinný zo spáchania priestupku, ale neudelí žiadnu sankciu, resp. sankciu v minimálnej výške, hoci § 21a ods. 2 zákona o slobodnom prístupe k informáciám umožňuje udeliť pokutu do výšky 1 659 eur alebo zákaz činnosti na dva roky. Pre neudelenie sankcie sa ako dôvod uvádza, že „k náprave páchatel'a postačí samotné prejednanie priestupku“. Odkazuje aj na udelenie sankcie – pokarhanie, hoci ide o páchatel'a, proti ktorému už bolo v rokoch 2007 – 2009 vedených sedem priestupkových konaní za priestupky proti občianskemu spolunažívaniu: „*Podotýkame, že priestupkové konania sú často spojené s invektívami voči osobe predsedu OZ TATRY, verbálnymi útokmi typu 'treba vás vymazať z registra MNO na Ministerstve vnútra SR' a pod.*“

Keď sa OZ TATRY odvolá proti výške sankcie na Ministerstvo vnútra SR, dostane odpoveď, že proti výške sankcie sa nemožno odvolať.

Aj napriek tomu, že priestupkové konanie dopadne v prospech OZ TATRY a ten, kto sa dopustil priestupku, je uznaný vinným, OZ TATRY naďalej nedisponuje informáciami, ktoré boli predmetom priestupkového konania, lebo tieto poskytnuté neboli.

Aký dopad má potom priestupkové konanie na príslušného starostu? K jednej triviálnej informácii od obce Demänovská Dolina sa občania usilovali dostať 19 mesiacov: „*Absolvovali všetky možné odvolania, pokusy Obvodného úradu (oddelenia všeobecnej vnútornej správy) o obštrukcie, nepravdivé tvrdenia starostu – až po tom všetkom bol starosta napokon uznaný vinným. Trest mal iba podobu pokarhania a úhrady trov konania vo výške 16 eur. Starosta však informáciu občianskemu združeniu aj tak neposkytol, lebo rozhodnutie*

o spáchaní priestupku na úseku neposkytnutia informácií nedeterminuje povinnosť informáciu poskytnúť.“ (Tu treba uviesť, že novela informačného zákona schválená v októbri 2011 rieši tento nedostatok.)

5. Ako to niekedy „funguje“ s účasťou verejnosti podľa Zákona o odpadoch

Procesne sa oznámená nelegálna skládka odpadov rieši podľa Zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní. Tu však treba podotknúť, že MŽP SR vo svojom usmernení nerieši fakt, že „iný oznamovateľ“ nelegálnej skládky odpadov nie je podľa § 14 zákona o správnom konaní účastníkom konania. § 14 definuje účastníka konania ako osobu „o ktorej právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať alebo koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté. Účastníkom konania je aj ten, kto tvrdí, že môže byť rozhodnutím vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutý, a to až do času, kým sa preukáže opak.“ Iný oznamovateľ než oznamovateľ definovaný v zákone o odpadoch v § 18 ods. 6, ktorý nemá k predmetným lokalitám majetkový a ani iný vzťah, ktorého práva nie sú priamo dotknuté a ktorého oznámenie nelegálnej skládky odpadov je motivované nie zákonnou povinnosťou, ale občianskym záujmom, nie je podľa tejto definície účastníka správneho konania jeho účastníkom.

Prax ukázala, že niektoré obvodné úrady životného prostredia tento fakt zneužívajú na to, aby neakceptovali vznášané pripomienky k správnomu konaniu, neprístupňovali oznamovateľom zápisnice (rozhodnutia) o nelegálnych skládkach odpadov, ktoré oznamovatelia bez majetkových práv k príslušným pozemkom oznámili, odvolávajú sa na § 23 zákona o správnom konaní, atď. Zákon o správnom konaní v § 23 ods. 1 umožňuje nazeranie do spisov a realizáciu iných právnych úkonov spojených so spismi iba účastníkom konania definovaných v § 14 citovaného zákona. V § 23 ods. 2 zákona o správnom konaní je síce vytvorená možnosť pre poskytnutie kópie spisu (disponovanie so spisom) aj iným osobám „pokiaľ tieto preukážu odôvodnenosť svojej požiadavky“, ale takto definované právo oznamovateľa nelegálnej skládky odpadov umožňuje rôzny výklad na každom úrade štátnej správy a vytvára pre orgán štátnej správy priestor pre rôzne obštrukcie.

Vzniká tak paradox, že osoba, ktorá má záujem na ochrane a tvorbe životného prostredia, nemá možnosť vznášať pripomienky, nemá možnosť sledovať procedurálne riešenie ohláseného prípadu a nemá k dispozícii zápisnice, resp. rozhodnutia vo veci, ktorú sama ohlásila. Fakticky nie je trestaný ten, kto si nesplnil zákonom určenú oznamovaciu povinnosť vymedzenú v § 18 ods. 6 zákona o odpadoch, ale ten, kto si aktívne splnil občiansku povinnosť.

Je paradoxné, že občania, ktorí oznamujú porušovanie zákonov týkajúcich sa ochrany životného prostredia, sú ostrakizovaní a majú väčšie problémy než občania, ktorí tieto zákony porušujú.

6. Dilemy pri ochrane prírody

Ak má štát skutočne ochraňovať prírodu, potom územia, kde je akákoľvek ľudská činnosť nežiaduca, musí štát spravovať, a teda aj vlastniť alebo mať minimálne dlhodobu prenajatú. Ide o územia, ktoré treba ponechať na samovývoj, kde sú nežiaduce akékoľvek zásahy okrem regulácie turizmu, športového, rekreačného využívania a cestovného ruchu – typické lesné rezervácie a vysokohorské skalné ekosystémy. Tam, kde je priamo potrebná ľudská činnosť, ako sú lúky, pasienky, mokrade, je namiesto otázky, do akej miery je človek súčasťou

„panenskej prírody“ alebo čo to vlastne tá príroda je (pre prírodovedca ochraňujúceho biodiverzitu ako takú je to niečo iné ako napríklad pre LZ VLK). Správa chránených území môže ochraňovať aj súkromný majetok, ale tiež musí ponúkať rôzne finančné mechanizmy na vykrytie ušlého zisku, keď chce, aby sa na území hospodáril tak, aby ochrana prírody bola prioritou.

Z uvedeného dôvodu v komunikácii o ochrane prírody veľmi závisí, s kým štátna organizácia komunikuje, akí majú títo ľudia vzťah k ochrane prírody a ako tejto problematike rozumejú. Ak je komunikácia zameraná napríklad na učiteľky, ktoré chcú zaujať žiakov, na milovníkov prírody podporujúcich jej ochranu či na obyvateľov regiónu, ktorí chcú žiť v peknom prostredí, potom je na oboch stranách prínosom. Ak sú to záujmové skupiny, ktoré už nejakým spôsobom prírodné prostredie devastujú, napríklad horolezci či ľudia podnikajúci v cestovnom ruchu, dá sa to regulovať; existuje značný priestor na vyjednávanie a hľadanie kompromisu. So všetkými ďalšími, ktorým ide v prvom rade o zisk, je za súčasného fungovania systému štátnej ochrany prírody komunikácia veľmi ťažká.

Nefunkčnosť ochrany prírody je stav, ktorý vyhovuje mnohým, ktorí chcú zarábať na úkor prírody. Každé chránené územie spadá v súčasnosti pod dva rezorty – životného prostredia a pôdohospodárstva. Pritom rezort produkujúci zisk na Slovensku spravidla vyhráva – darmo ochranári (štátni, dobrovoľní, miestni občania) protestujú, spisujú petície, podávajú podnety na súdy. Nefungujú ani tie legislatívne nástroje, ktoré by tu mali pomáhať. Výsledkom býva, že vytýčené zámery chrániť prírodu sa nedarí plniť.

PRÍLOHA 5

Minimálne požiadavky MNO na uplatňovanie princípu partnerstva pri programovaní štrukturálnych fondov 2014 – 2020 (návrh vypracovaný MNO Priatelia Zeme – CEPA, november 2011)

1. Základné programovacie dokumenty, predovšetkým Zmluva o rozvojom a investičnom partnerstve, musia byť výsledkom otvoreného a demokratického procesu. Nemôžu byť podriadené vopred politicky stanoveným prioritám, bez demokratickej diskusie s partnermi.

Programovacie dokumenty, ktoré stanovujú obsahový i inštitucionálny rámec pre využívanie štrukturálnych fondov musia byť výsledkom demokratického a otvoreného procesu, v ktorom predstavitelia verejnej správy za vopred definovaných pravidiel a časového harmonogramu v úzkej súčinnosti so sociálnymi a ekonomickými partnermi spolutvoria strednodobú víziu, ciele, priority a opatrenia, ktoré určujú obsahový rámec pre využívanie štrukturálnych fondov EÚ na Slovensku v nasledujúcom programovacom období. Na naplnenie tohto cieľa žiadame o naplnenie nasledovných minimálnych štandardov:

- Proces vytvárania strednodobej vízie, cieľov, priorít a opatrení, ktoré určujú obsahový rámec pre využívanie štrukturálnych fondov EÚ na Slovensku by mal byť od počiatku otvoreným procesom, so zapojením partnerov zo všetkých sektorov.
- Priority a ciele stanovené v programovacích dokumentoch nesmú byť podriadené dokumentom pripraveným a schváleným politicky, bez dôslednej diskusie s partnermi.

2. Strategické a analytické vládne alebo rezortné dokumenty, ktoré sú dôležitými podkladmi pre prípravu strategickej časti Zmluvy o rozvojom a investičnom partnerstve, ako aj všetky programovacie dokumenty musia byť podrobené serióznej diskusii s účasťou obcí, VÚC a sociálnych partnerov vrátane mimovládnych organizácií. Účasť partnerov v pracovných skupinách a ďalších orgánoch zodpovedných za programovanie, musí mať jasne stanovené pravidlá, spôsob rozhodovania a spôsob nakladania s pripomienkami a požiadavkami partnerov.

Proces prípravy podkladových dokumentov a tiež príprava všetkých kľúčových súčastí Zmluvy o investičnom a rozvojom partnerstve musí dôsledne rešpektovať princíp partnerstva, pričom by mali byť splnené nasledovné kritériá:

- Je potrebné vyhodnotiť efektívnosť súčasného programového obdobia v oblasti princípu partnerstva a výsledky zohľadniť pri formovaní ďalšieho programovacieho obdobia. Do hodnotiaceho procesu by mali byť prizvaní aj predstavitelia MNO.
- Programovací proces musí mať stanovený jasný časový harmonogram, o ktorom musí byť verejná a partneri dostatočne informovaní.
- Mali by byť prijaté jasné, záväzné a vynútiteľné pravidlá definujúce účasť zástupcov samospráv, socioekonomických partnerov a predstaviteľov MNO pri príprave kľúčových programových dokumentov, pri príprave strategickej časti

Zmluvy o rozvojom a investičnom partnerstve (t. j. formulácia národnej vízie, definovanie priorít, výšky investícií a zdrojov financovania a stratégia implementácie priorít), pri schvaľovaní konceptov, analýz, stratégií, operačných programov, programových doplnkov, programových dokumentov, hodnotení (napr. SEA), v rámci expertných skupín, monitorovacích výborov a hodnotiacich komisií.

- V jednotlivých komisiách, pracovných skupinách a ďalších zoskupeniach zapojených do programovania by malo byť zabezpečené vyvážené zastúpenie jednotlivých sektorov (1/3 štátnych orgánov, 1/3 regionálnych a lokálnych inštitúcií a 1/3 iných socioekonomických partnerov, vrátane MNO).
- Vo všetkých partnerstvách vytvorených v rámci programovacieho procesu by mali byť zastúpené MNO. Zástupcovia MNO by mali byť vybraní tak, aby reprezentovali širší okruh občianskych organizácií a nemali by reprezentovať iný sektor (napr. podnikateľský).
- Mal by byť určený zodpovedný orgán a konkrétna osoba zodpovedná za napĺňanie princípu partnerstva počas programovania, rovnako ako počas programového obdobia 2014 – 2020.
- Regionálne štruktúry a inštitúcie musia byť posilnené tak, aby boli schopné na regionálnej úrovni riadiť programovanie a implementáciu, aby regionálne programy odrážali skutočné potreby regiónu.
- Strategické environmentálne hodnotenie (SEA) by malo byť povinné pre každý programový dokument s dôrazom na efektívnu a aktívnu účasť verejnosti a socioekonomických partnerov a zapracovanie jej pripomienok a výstupov do pripravovaných dokumentov ešte pred ich finalizáciou, čím by sa napomohlo k zvýšeniu kvality obsahu dokumentov z environmentálneho hľadiska.

3. Verejnosť musí mať prístup k podrobným a aktuálnym informáciám o programovacom procese.

Informácie o programovacom procese nemôžu byť dostupné len „zasväteným“, ale aj širokej verejnosti. Minimálnou požiadavkou v tejto oblasti je vytvorenie webovej stránky s prehľadnou štruktúrou, zameranej na programovací proces. Zverejňované informácie musia byť ľahko prístupné a zrozumiteľné. Stránka by mala obsahovať čo najviac informácií týkajúcich sa danej problematiky, bez nutnosti vyhľadávania dodatočných informácií na iných stránkach, predovšetkým:

- jasný časový harmonogram jednotlivých krokov programovacieho procesu,
- všetky dokumenty súvisiace s programovaním (vrátane ich návrhov, aktuálnych aj starších verzií),
- štatúty, zápisnice, rozhodnutia a zoznam členov pracovných skupín a komisií zapojených do programovania,
- informácie o podujatiach, konzultáciách a pripomienkových konaniach vrátane ich výstupov.
- V záujme otvorenosti je potrebné iniciovať a propagovať verejne prístupné diskusie.

4. Konzultácie a pripomienkový proces k jednotlivým materiálom a príprava na rokovania nesmú byť vystavené časovému stresu.

Spracovanie a pripomienkovanie programovacích dokumentov si vyžaduje kvalitnú a dôslednú prípravu. Ak má prebiehať v časovom strese, odrazí sa to na kvalite dokumentov a znemožní to efektívne zapojenie partnerov do procesu. Je preto potrebné, aby v procese programovania boli dodržané nasledovné podmienky:

- Termíny na pripomienkovanie dokumentov a materiálov musia partnerom poskytnúť dostatočný čas na preštudovanie dokumentov bez neúmerného časového stresu. Je potrebné zabezpečiť mechanizmus, aby sa strategické dokumenty, ktoré určujú smerovanie veľkého balíka verejných financií, nepripomienkovali v skrátanom pripomienkovom konaní.
- Informácie o pripomienkových konaniach by mali byť okrem Portálu právnych predpisov zverejňované na vytvorenej internetovej stránke, doplnkovo prostredníctvom médií, listov atď.
- Termíny na pripomienkovanie musia byť stanovené tak, aby umožnili reálne zapojenie sa verejnosti. Je potrebné vyhnúť sa napr. termínom počas vianočných sviatkov a pod.
- Členovia pracovných skupín a komisií, či účastníci verejných konzultácií musia mať dostatočný čas na prípravu. Materiály na stretnutia a pripomienkovanie musia byť zasielané v dostatočnom predstihu, tak, aby čas na ich preštudovanie zodpovedal rozsahu.
- Pripomienky by mali byť zaznamenané, verejne prístupné a v prípade ich neakceptácie je potrebné uviesť odôvodnenie.

5. Je potrebné pokryť náklady MNO na prácu v pracovných skupinách

Väčšina MNO nemá možnosť získať vlastné financie na prácu v programovacom procese. Je potrebné zabezpečiť pokrytie nákladov predstaviteľov MNO súvisiacich s prácou na programových dokumentoch, v komisiách a pracovných skupinách (napr. prostredníctvom OP Technická asistencia). Je potrebné refundovať predovšetkým tieto výdavky:

- cestovné náklady spojené s účasťou na programovacom procese,
- odmena za prácu v pracovných skupinách, komisiách, spracovaní odborných posudkov atď.

PRÍLOHA 6

Memorandum o porozumení medzi Ministerstvom zahraničných vecí SR a Platformou mimovládnych rozvojových organizácií

Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky (ďalej len „MZV SR“) na jednej strane a Platforma mimovládnych rozvojových organizácií (ďalej len „PMVRO“) na druhej strane, v ďalšom texte spoločne označované ako „účastníci“

POUKAZUJÚC na dôležitosť rozvoja občianskej spoločnosti a trvalého partnerského dialógu vlády SR s jednotlivými zložkami a platformami občianskej spoločnosti za účelom stáleho vytvárania kvalitného ekonomického a právneho prostredia;

SO ZRETEĽOM na Programové vyhlásenie vlády SR z roku 2006, ktoré konštatuje, že vláda SR považuje tretí sektor za dôležitý spoločenský pilier a súčasť slobodnej občianskej spoločnosti;

ZDÔRAZŇUJÚC významnú úlohu európskej občianskej spoločnosti pri podpore demokracie, sociálnej spravodlivosti a ľudských práv v partnerských rozvojových krajinách, ako to konštatuje Európsky konsenzus o rozvoji z roku 2005;

MAJÚC ďalej na zreteli Programové vyhlásenie vlády SR z roku 2006, ktoré konštatuje, že vláda SR vytvorí nevyhnutné finančné, legislatívne a organizačné podmienky pre efektívne poskytovanie rozvojovej pomoci v súlade s cieľmi svojej zahraničnej politiky;

ODVOLÁVAJÚC sa na záväzok vlády SR plne implementovať *acquis communautaire* v kapitole „Vonkajšie vzťahy“ a podieľať sa na rozvojovej politike Európskej únie (ďalej len „EÚ“);

PRIPOMÍNAJÚC postavenie MZV SR ako národného koordinátora pre oficiálnu rozvojovú pomoc SR;

ZDÔRAZŇUJÚC pevné miesto slovenských mimovládnych organizácií pri poskytovaní zahraničnej rozvojovej a humanitárnej pomoci, verejnej informovanosti a vzdelávania v systéme oficiálnej rozvojovej pomoci SR;

UZNÁVAJÚC dôležitú úlohu PMVRO ako združenia právnických osôb – strešnej organizácie zastupujúcej dvadsaťšesť slovenských mimovládnych organizácií, vyvíjajúcich aktivity v oblasti zahraničnej rozvojovej a humanitárnej pomoci;

USILUJÚC sa o vzájomne prospešné partnerstvo medzi MZV SR a PMVRO v oblasti poskytovania zahraničnej rozvojovej a humanitárnej pomoci;

ZOHLADŇUJÚC potrebu systematického zvyšovania kvality systému oficiálnej rozvojovej pomoci SR a efektívnosti poskytovanej zahraničnej pomoci a ďalšieho budovania kapacít slovenských mimovládnych organizácií pôsobiacich v oblasti rozvojovej a humanitárnej pomoci SR;

DOHODLI sa uzavrieť nasledovné Memorandum o porozumení (ďalej len „Memorandum“):

Článok 1.

Účel

1.1 Memorandum stanovuje všeobecný rámec spolupráce medzi MZV SR a PMVRO v oblasti poskytovania rozvojovej a humanitárnej pomoci SR.

1.2 Účelom tohto Memoranda je pozdvihnúť dialóg a zintenzívniť spoluprácu medzi účastníkmi v oblasti rozvojovej a humanitárnej pomoci SR, s cieľom výrazne napomôcť k lepšej koherencii, koordinácii, transparentnosti, vzájomnému dopĺňaniu sa, kvalite a účinnosti oficiálnej rozvojovej pomoci SR.

Článok 2.

Zameranie spolupráce

MZV SR:

2.1 bude poskytovať PMVRO návrhy kľúčových strategických a plánovacích dokumentov, týkajúcich sa oficiálnej rozvojovej politiky a spolupráce SR a dostatočný priestor na vyjadrenie sa k dokumentom takéhoto charakteru a významu, s cieľom zohľadniť ich skúsenosti a expertízu vrátane ich prizývania do koordinačných a expertných orgánov, vytvorených na tieto účely;

2.2 bude napomáhať budovaniu kapacít mimovládnych rozvojových organizácií SR v oblasti efektívneho poskytovania rozvojovej pomoci:

a) finančnou podporou kapacít a organizačného zabezpečenia PMVRO v rámci možností rozpočtu Národného programu oficiálnej rozvojovej pomoci SR na príslušný kalendárny rok a v súlade s potrebami MZV SR s ohľadom na ponuku odborných služieb PMVRO;

b) finančnou podporou rozvojových projektov a programov mimovládnych organizácií v zahraničí prostredníctvom systému výziev realizovaných Slovenskou agentúrou pre medzinárodnú rozvojovú spoluprácu alebo inej dohodnutej formy v súlade s právnym poriadkom SR, obsiahnutej v Národnom programe oficiálnej rozvojovej pomoci SR na príslušný kalendárny rok;

c) poskytnutím vhodnej pomoci a podpory, podľa potreby i finančnej, pri získavaní finančných zdrojov na projekty rozvojovej pomoci z fondov EÚ a spoluúčasti na programoch a projektoch financovaných Európskou komisiou;

d) snahou o vytvorenie fungujúceho štátneho systému vysielania dobrovoľníkov;

2.3 bude podporovať aktivity PMVRO s cieľom posilniť vplyv mimovládneho sektoru na činnosť európskych inštitúcií a na tvorbu rozvojovej politiky EÚ v smere zvýšenia inštitucionálnej zodpovednosti a transparentnosti.

PMVRO:

2.4 bude transparentne, hospodárne a účelne vynakladať finančné prostriedky pridelené na projekty alebo programy, financované z rozpočtu MZV SR;

2.5 bude poskytovať odborné stanoviská, analýzy a iniciatívne návrhy pri tvorbe kľúčových strategických a plánovacích dokumentov rozvojovej politiky ako aj pravidiel, týkajúcich sa implementácie a administrácie rozvojových projektov v súlade s potrebami MZV SR;

2.6 bude spolupracovať pri informovaní verejnosti a podpore rozvojového vzdelávania v súlade s relevantnými dokumentmi v oblasti rozvojovej politiky SR a v súlade s potrebami MZV SR;

2.7 bude spolupracovať v oblasti štatistického výkazníctva pre účely komplexného vykazovania oficiálnej rozvojovej pomoci SR poskytovaním relevantných informácií na vyžiadanie MZV SR;

2.8 bude používať pri každej aktivite, financovanej z rozpočtu MZV SR spoločne so svojim názvom a znakom aj oficiálne logo SlovakAid.

Článok 3.

Doba platnosti a vypovedanie

- 3.1 Memorandum nadobudne platnosť dňom jeho podpisu a uzatvára sa na dobu neurčitú.
- 3.2 Memorandum je možné po vzájomnej dohode účastníkov podľa potreby meniť a dopĺňať. Akékoľvek zmeny je potrebné vykonať písomnou formou.
- 3.3 Po písomnom upovedomení zaslanom druhému účastníkovi mesiac vopred môže ktorýkoľvek účastník jednostranne ukončiť platnosť tohto Memoranda.

Článok 4.

Vzájomné konzultácie a uplatnenie ustanovení Memoranda

- 4.1 Účastníci budú navzájom konzultovať akékoľvek otázky, ktoré môžu vzniknúť pri vykonávaní tohto Memoranda.
- 4.2 Rozpory, ktoré môžu vzniknúť pri vykonávaní tohto Memoranda, sa vyriešia priamym rokovaním medzi účastníkmi.

Článok 5.

Adresy

Podľa tohto Memoranda sa bude akýkoľvek písomný styk medzi stranami realizovať prostredníctvom nasledujúcich adries:

Ministerstvo zahraničných vecí SR
Hlboká cesta 2
833 36 Bratislava
Slovenská republika

Platforma MVRO
Miletičova 7
821 08 Bratislava
Slovenská republika

V Bratislave, mája 2010 v dvoch pôvodných vyhotoveniach v slovenskom jazyku.

Miroslav Lajčák
minister zahraničných vecí SR

Nora Beňáková
predsedníčka Platformy MVRO

PRÍLOHA 7

Zdroje poskytované donorskými organizáciami na podporu spolupráce medzi štátom, verejným sektorom a MNO²

Pri analýze sme použili dva základné zdroje dát: dokumenty a dotazníkový prieskum, pričom primárnym zdrojom informácií boli údaje z dokumentov.

Dokumenty pochádzali z nasledovných zdrojov:

- správy od vybraných nadácií a ďalších donorov z internetu,
- register nadácií na Ministerstve vnútra SR,
- výročné správy nadácií na Ministerstve vnútra SR.

V rámci dotazníkového prieskumu bolo oslovených 10 zahraničných inštitúcií, ktoré odpovedali na krátky dotazník distribuovaný za pomoci emailu.

Keďže donorské organizácie nie sú zreteľne definovanou kategóriou, po konzultácii s predstaviteľom Úradu vlády sme si zadefinovali, ktorej skupiny donorských organizácií sa bude zisťovanie týkať. Z tejto množiny sme vylúčili programy týkajúce sa Štrukturálnych fondov EÚ, nakoľko v týchto programoch dochádza k definovaniu zamerania na základe konzultácií a zapojenia sa štátu. Sústredili sme sa na domáce súkromné nadácie (registrované podľa slovenského právneho poriadku), niektoré vybrané zahraničné či multilaterálne súkromné i verejné donorské organizácie, resp. programy, ktoré pôsobia na Slovensku priamo alebo zo zahraničia.

Podrobnejšie sme zmapovali výber zo 41 najväčších grantových nadácií na Slovensku v roku 2010 so zameraním na nimi realizované grantové programy, prostredníctvom ktorých poskytujú finančnú podporu MNO. Ako modelový príklad uvádzame prostriedky poskytnuté za jeden rok.

Pri analýze sme vychádzali z existencie dvoch hlavných typov vzťahov medzi štátom a MNO, ktoré sú navzájom prepojené, avšak odlišujú sa svojím charakterom:

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

V rámci analýzy sme identifikovali, o aký typ spolupráce ide, v akom kontexte a v približne v akom finančnom objeme sa odohráva.

7.1. Zahraničné donorské organizácie

Na Slovensku pôsobí od deväťdesiatych rokov minulého storočia niekoľko väčších zahraničných nadácií a fondov. Z nich najvýznamnejším je **Open Society Institute (OSI)**, ktorý pôsobí priamo zo svojho sídla v Budapešti, ako aj prostredníctvom **Nadácie otvorenej spoločnosti** na Slovensku.

OSI má v súčasnom období (október 2011) pre Slovensko otvorené nasledovné programy:

- Začleňovanie Rómov do spoločnosti,

² Autorkou tejto časti je Milica Danková. Spolupracoval Boris Strečanský.

- Reforma väzenstva a práva zadržovaných osôb,
- Podpora účasti verejnosti v dohľade nad zodpovednosťou a zúčtovateľnosťou vlády,
- Podpora ľudskoprávných MNO,
- Podpora organizácií v oblasti monitoringu a litigácie medzinárodných štandardov v dodržiavaní práv žien,
- Presadzovanie práva na informácie,
- Podpora ľudských práva osôb LGBT,
- Obhajoba práv osôb so zdravotným postihnutím,
- Podpora občianskeho hlasu v ochrane práv osôb obvinených z trestných činov a monitoring primeranosti využívania inštitútu predbežného zadržania a vyšetrovacej väzby,
- Rómske iniciatívy zamerané na odstraňovanie negatívnych stereotypov, posilňovanie rómskych komunít a presadzovanie zmien v politikách zameraných na Rómov,
- Podpora výskumu otázok kľúčových pre efektívne a dobré spravovanie,
- Podpora výskumu a spoločných európskych aktivít na odstraňovanie netolerancie,
- Využívanie dát na tvorbu politik vychádzajúcich z preukazných podkladov a pre výskum týkajúci sa verejných politik,
- Odpovede mládeže na xenofóbiu a rasizmus,
- Zvyšovanie povedomia o vplyve verejných politik na mládež.

V týchto programoch sa explicitne spolupráca medzi štátom a MNO spomína len v Programe umenia a kultúry – Začleňovanie Rómov do spoločnosti. Tento program podporuje v rámci svojich priorít spoluprácu pri budovaní aliancií a sietí s inými projektmi a organizáciami (MNO, verejné inštitúcie, knižnice, múzeá, kultúrne centrá, a pod.) s cieľom posilniť zdieľanie znalostí v rámci Slovenska i mimo jeho rámca.

V ostatných programoch sa síce štát či verejný sektor vyskytujú, ale hlavne ako predmet monitorovania či dohľadu, a nie ako aktér spolupráce. To je dané predovšetkým orientáciou OSI na podporu aktivít MNO a občianskych organizácií a verejnosti vôbec v kontrolnej a monitorovacej funkcii voči štátu a na posilňovanie ich hlasu pri tvorbe verejných politik a verejnom diskurze. Svojím zameraním na existujúce politiky a ich monitoring tak tieto granty prispievajú k zefektívňovaniu činnosti verejného sektora.

Na Slovensku tiež realizuje vybrané projektové aktivity poľská nadácia **Stefan Batory Foundation (Nadácia Stefana Batoryho)** so sídlom vo Varšave a realizuje program podpory Občianskych koalícií. Cieľom programu *Občianske koalície* (financovaného z prostriedkov C.S. Mott Foundation) je posilnenie koalícií a platforiem MNO vo vyšehradských krajinách Česko, Poľsko, Maďarsko, Slovensko), ktoré sa usilujú presadzovať záujmy občianskej spoločnosti a ovplyvňovať politiky na národnej a európskej úrovni. Ročný inštitucionálny grant do výšky 15 000 eur v trvaní maximálne 3 rokov získali tieto organizácie: Servisné centrum Ekofóra, SOCIA – nadácia na podporu sociálnych zmien na projekt SocioFóra a Národná rada občanov so zdravotným postihnutím, Priatelia zeme – CEPA Slovensko na projekt Občiansky watchdog EÚ Fondov. Program je plánovaný na roky 2008 – 2013.

Najväčšími podporovateľmi, ktorí poskytujú granty všeobecnej podpory (General Purpose Grants) v prospech MNO, sú **Charles Steward Mott Foundation z USA a Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe (CEE Trust)** so sídlom vo Varšave a Sofii. Medzi ich

priority patrí podpora dlhodobu udržateľného rozvoja občianskej spoločnosti a MNO v strednej a východnej Európe vrátane cezhraničných a regionálnych aktivít, v ktorých sa angažujú.

CEE Trust podporuje aktivity a organizácie, ktoré nemôžu počítať s podporou od štátu či korporácií. Ide najmä o ľudskoprávne organizácie, watchdogové MNO, advokačné aktivity a politické inštitúcie s jasnými verejnými politikami. V roku 2010 grant všeobecnej podpory získalo IVO (90 000 USD), Aliancia Fair-play (100 000 USD), Nadácia Pontis (200 000 USD – na podporu individuálneho darčovstva v projekte Dobrá krajina).

Nadácia C.S. Mott Foundation v roku 2010 priamo podporila v programe Civil Society Nadáciu Pontis sumou 100 000 USD a dva projekty Centra komunitného organizovania celkovou sumou 136 000 USD.

V Európe pôsobia viaceré donorské organizácie, ktoré poskytujú finančnú podporu mimovládny organizáciám v konkrétnych témach. Vo svojich grantových výzvach však spoluprácu MNO a štátu neuvádzajú ako podmienku. Často bývajú podporované projekty, ktoré vedú k presadzovaniu záujmov jednotlivých skupín a k ich implementácii do rozhodovacích procesov na národnej či európskej úrovni. Priemerná výška poskytovaných grantov je 10 – 20 000 eur. Spomeňme aspoň niektoré organizácie.³

- **Global Fund for Women, Stichting Mama Cash** – rodová rovnosť, práva žien
- **Roma Education Fund, European Roma Rights Centre** – ľudské práva a minority
- **European Cultural Foundation** – nezávislé kultúrne a umelecké organizácie, kultúrna výmena
- **Oak Foundation** – životné prostredie, týrané deti, ľudské práva, práva žien, bezdomovectvo, vzdelávanie.

V stredoeurópskom regióne medzi zaujímavých donorov s potenciálom patrí rakúska nadácia **ERSTE Stiftung**. Medzi podporovanými oblasťami sú súčasné vizuálne umenie, kultúrne štúdiá, vzdelávanie, európsky dialóg, rodová rovnosť, žurnalistika, sociálna integrácia, sociálne podnikanie. Medzisektorová spolupráca nie je podmienkou pri uchádzaní sa o podporu, je však určite vítaná a v záujme implementácie niektorých projektov je nevyhnutná.

Na Slovensku pôsobí niekoľko nemeckých stranických nadácií, napr. Nadácia Konrada Adenauera (Konrad-Adenauer-Stiftung – KAS), Nadácia Friedricha Eberta, Heinrich Böll Stiftung. Ich primárnym cieľom je podpora politických strán, patriacich do tých európskych stranických zoskupení, ktorých členmi sú nemecké politické strany. Podporujú však aj konferencie, publikácie a dialóg, do ktorého sa zapájajú aj MNO. Informácie o ich grantových programoch a kritériách nie sú bežne dostupné.

7.2. Zahraničné inštitúcie, ambasády a kultúrne inštitúty⁴

Medzi najväčších donorov tohto typu patrí Veľvyslanectvo Spojených štátov a Veľvyslanectvo Holandského kráľovstva. Tieto inštitúcie však nevyhlasujú ani grantové výzvy ani nezverejňujú objem poskytnutých finančných prostriedkov. Spolupráca podporovaných MNO so štátom nie je kritériom. Projekty sa vyberajú podľa priorit danej krajiny, napríklad ľudské práva, menšiny, boj proti korupcii a iné.

³ Viac o európskych nadáciách na stránke European Foundation Centre www.efc.be

⁴ Emailom sme oslovili zástupcov desiatich zahraničných inštitúcií so zastúpením na Slovensku. Odpoveď sme dostali od štyroch. Odpovedali na tieto otázky: Do akej miery podporuje Vaša inštitúcia projekty MNO na Slovensku? Je jedným z kritérií podpory medzisektorová spolupráca (resp. spolupráca medzi štátom a MNO)? Aký je ročný objem finančných prostriedkov, ktoré na takúto podporu poskytujete?

Kultúrne inštitúty (British Council, Goethe Institut, Francúzsky inštitút, České centrum, Poľský inštitút...) realizujú vlastné projekty, v ktorých je prítomná nielen cezhraničná, ale aj medzisektorová spolupráca. Napríklad program *Active Citizens* British Council je zameraný na medzikultúrny dialóg a globálne občianstvo; jeho partnermi na Slovensku sú Nadácia Milana Šimečku a PDCS. Taktiež poskytujú finančné granty, väčšinou v podobe príspevkov na cestovné náklady a administratívu.

7.3. Podpora spolupráce z domácich donorských organizácií

7.3.1. Firemní donori

Fórum donorov⁵ každoročne zostavuje a zverejňuje rebríček TOP firemný filantrop, ktorý poskytuje prehľad o najväčších firemných darcoch v Slovenskej republike. Top firemný filantrop je jediný rebríček v Slovenskej republike, ktorý sleduje firemných darcov podľa objemu rozdelených prostriedkov. Je zostavovaný každoročne na základe údajov dobrovoľne poskytnutých podnikateľskými subjektmi. Sumy nezahŕňajú sponzorské príspevky firiem ani poukázaný podiel zaplatenej dane, len údaje o daroch poskytnutých zo svojho zisku. Do rebríčka Top firemný filantrop sa môže zapojiť každá firma, ktorá podporuje všeobecne prospešné projekty, akými sú napríklad aktivity v oblasti ekológie, sociálne a humanitárne projekty, podpora kultúry, dodržiavanie ľudských práv, rozvoj vzdelávania, vedy a výskumu, obnova kultúrneho dedičstva či projekty zamerané na ochranu zdravia.

Pri porovnaní vývoja od roku 2009 sledujeme nárast finančnej podpory zo strany firiem, ale i záujem o podporu vzhľadom na vyšší počet reportujúcich firiem. Ďalším príkladom je ocenenie Via Bona Slovakia, ktorým Nadácia Pontis každoročne vyjadruje verejné uznanie firmám a podnikateľom, ktorí na Slovensku rozvíjajú firemnú filantropiu a zodpovedné podnikanie.

Do rebríčka TOP firemný filantrop poskytlo v roku 2010 údaje o výške podpory 31 firiem, ktoré podporili verejnoprospešné projekty v celkovej sume 6,7 mil. eur, čo je o 2,5 mil. eur viac ako v predchádzajúcom roku, pričom treba zohľadniť, že v roku 2009 poskytlo informácie len 26 firiem. Pravda, táto suma neodráža podporu spolupráce štátu a MNO, ale podporu verejnoprospešných aktivít z firemného sektora.

Výnimkou je napríklad spolupráca Ministerstva kultúry SR, Slovenský plynárenský priemysel (SPP), a. s. a Nadácie SPP na programe *Obnovme si svoj dom*. V tomto prípade nejde síce o priamu podporu MNO, ale o spojenie síl a financií za účelom konkrétneho problému a tým je zachovanie kultúrneho dedičstva a rekonštrukcia národných kultúrnych pamiatok na Slovensku. Tento príklad uvádzame preto, lebo Slovenský plynárenský priemysel je predovšetkým vďaka podpore tohto programu Top firemným filantropom už 6 rokov.⁶ V roku 2010 SPP, a. s. spolu s Nadáciou SPP poskytli na program 800 tis. eur. Celkovo do programu zatiaľ investovali 13 mil. eur.

7.3.2. Nadácie⁷

⁵ Fórum donorov je združenie popredných organizácií udeľujúcich granty mimovládny neziskovým organizáciám. Členovia Fóra donorov dodržiavajú Etické princípy, ktoré zakotvujú základné etické hodnoty a výrazným spôsobom prispievajú k posilneniu kultúry darcovstva.

⁶ Opäť je však diskutabilné, či môžeme hovoriť o nezávislých súkromných zdrojoch v spoločnosti, v ktorej 51 % vlastní štát. Pre účely tejto štúdie však považujeme tento príklad za aktívnu podporu spolupráce zo strany firmy.

⁷ Informácie o neinvestičných fondoch neboli v tejto štúdiu spracované.

Centrum pre filantropiu, n. o. každoročne zverejňuje rebríček najväčších nadácií registrovaných na Slovensku. Údaje pochádzajú z registra nadácií spravovaného Ministerstvom vnútra SR (www.civil.gov.sk) a údajov z výročných správ nadácií za rok 2010 doručených ministerstvu na základe zákona č. 34/2002 Z. z. o nadáciách.

V súčasnosti (október 2011) je v registri nadácií zapísaných vyše 600 nadácií, z ktorých je takmer 200 v likvidácii. V roku 2010 bolo na Slovensku aktívnych 404 nadácií a vzniklo 35 nových nadácií.

Podľa dostupných údajov poskytli súkromné nadácie v roku 2010 **dary a granty v hodnote 32,8 mil. eur**, čo je o 2,2 milióna viac ako v predchádzajúcom roku. Z toho 29,9 mil. eur, teda 91 % celkovej sumy, poskytlo 41 najväčších grantových nadácií.⁸

Príjmy týchto nadácií z 2 % boli 10,4 mil. eur v roku 2010 (8 z nich nebolo príjemcom 2%) a 12,1 mil. eur v roku 2009. Na prvý pohľad sa môže zdať, že napriek medziročnému poklesu príjmu z 2 %, objem poskytnutých grantov narástol, treba však vziať do úvahy 15-mesačné cykly čerpania príjmov z asignácie.

Celkový majetok nadácií registrovaných na Slovensku, ktoré zaslali výročnú správu na Ministerstvo vnútra, bol v roku 2010 len **66,7 mil. eur**.

Rovnako významnou bariérou je nedostatočné a nestabilné finančné prostredie a nedostatok nezávislých zdrojov, a teda tendencia k narastajúcej finančnej závislosti MNO od verejných zdrojov. Podľa expertného odhadu by sa v prostredí MNO na vykrytie potrieb tretieho sektora malo pohybovať ročne cca 100 mil. „nezávislých korún“, (3,3 mil. eur), realita je však výrazne odlišná. Na Slovensku sa nevytvoril priestor na existenciu nezávislých finančných mechanizmov v podobe nadácií s dostatočne veľkým vlastným imanom či programov financovaných z verejných zdrojov, ktoré by podporovali MNO inštitucionálnou podporou a rozvojom kapacít.⁹

7.3.2.1. Objemy a typy zdrojov prerozdeľovaných domácimi donormi

Existuje šesť základných typov zdrojov, ktoré poskytujú domáce donorské organizácie:

1. zdroje získané z 2 %, t. j. nepriamych verejných zdrojov
2. financie získané od donorských organizácií zo zahraničia
3. dary a granty z firemného prostredia
4. verejné zdroje, napr. Nórsky finančný mechanizmus
5. dary od jednotlivcov
6. výnosy z vlastnej činnosti.

1. Asignácia 2% podielu zaplatenej dane z príjmu jednotlivcov a firiem tvorí významnú časť príjmov predovšetkým tzv. firemných nadácií. V niektorých prípadoch dokonca jediné.

2. Financie od zahraničných donorských organizácií sú už takmer minulosťou. Ako „posledný mohykán“ ostáva Nadácia otvorenej spoločnosti – OSF a zdroje z Open Society Institute, ktorých rokmi dramaticky ubudlo. Ako príklad môžeme uviesť Nadáciu Centrum súčasného umenia. Nadácia spravovala finančné prostriedky z fondov nadácie Open Society Institute, New York.

⁸ Za najväčšie grantové nadácie považujeme tie, ktoré poskytli granty minimálne 100 tis. eur.

⁹ Strečanský, B.: „*My a oni alebo spolu?*“ Vplyv mimovládnych neziskových organizácií na rozhodovacie procesy vo Visegrádskejších krajinách – Slovensko. Bratislava, Centrum pre filantropiu 2008.

Zmenou politiky donorskej nadácie a jej postupným vzd'alovaním sa z územia strednej a východnej Európy musela Nadácia – Centrum súčasného umenia užšie špecifikovať svoju činnosť a zamerať sa na iné zdroje získavania finančných prostriedkov.

3. Dary a granty z firemného prostredia môžu mať podobu priamych darov, grantov, prípadne reklamných zmlúv, čiže sponzoringu. Príspevky od firiem majú často podobu zriadeného nadačného fondu pri nadácii, na ktorý podnikateľský subjekt prispieva buď vlastnými prostriedkami alebo poukazuje nadácii 2 % z podielu dane. Firmy prostredníctvom nich realizujú svoje darcovské zábery a filantropické aktivity.

4. Jedným z dôvodov, prečo nadácie pristupujú k spolupráci so štátom pri prerozdeľovaní zdrojov napríklad z nórskeho a švajčiarskeho fondov, môže byť práve nedostatok súkromných zdrojov. Pokiaľ tieto donorské organizácie chcú byť relevantným hráčom, musia zvyšovať objem finančných prostriedkov, ktoré prerozdeľujú z iných dostupných zdrojov a tými v súčasnosti sú práve spomínané zahraničné verejné fondy. Štyri z desiatich najväčších grantových nadácií prerozdeľovali blokované granty (pozri nasledujúce prílohy).

5. Dary od jednotlivcov nadácie väčšinou získavajú prostredníctvom verejných zbierok s konkrétnym účelom a nepredstavujú významnejší podiel na ich príjmoch.

6. Výnosy z vlastnej činnosti zahŕňajú príjmy zo služieb a zhodnocovanie majetku nadácie.

7.3.2.2. Akým spôsobom je podporovaná spolupráca?

Donorské organizácie, konkrétne súkromné nadácie môžu:

- a) poskytovať granty na realizáciu projektov iným subjektom. Napríklad Nadácia Slovenskej sporiteľne a Nadácia pre deti Slovenska realizujú program *Poznaj svoje peniaze*, Nadácia Orange a Rómsky inštitút rozvíjajú program *BIG B/S*, Stredoeurópska nadácia – CEF a Združenie Orava pre demokraciu vo vzdelávaní podporujú program *Škola, ktorej to myslí ...*
- b) samy realizovať projekty, ktoré posilňujú alebo smerujú k spolupráci medzi MNO a štátom. V takomto prípade môžeme za spolupracujúcu MNO považovať samotnú donorskú organizáciu. Príklady zahŕňajú: Nadácia Ekopolis – *Komunikácia ochrany prírody*, Nadácia Slovenskej sporiteľne – *Myslím ekonomicky*, Ekofond, n.f. – *Ekofond pre školy*, SOCIA – *Banská Bystrica – mesto rodiny*, OSF – *Reforma školstva*, OSF – *Analýza stavu slovenského súdництва s dôrazom na transparentnosť a zodpovednosť*.
- c) vyhlasujú grantové programy, medzi podmienkami ktorých sa nachádza aj spolupráca MNO a štátu. Napríklad Nadácia Ekopolis – *Živá energia*, *Zelené oázy*, OSF – *Grantová výzva na podporu otvorenosti v súdnictve*, Karpatská nadácia – *Spoločne pre región*, Nadácia Orange – *Otvorená výzva pre MNO v oblasti vzdelávania*, Nadácia Tatra banky – *Grantový program Vedieť viac*.

Najviac podporovanou je spolupráca v oblasti vzdelávania. Viaceré donorské organizácie okrem finančnej pomoci poskytujú vlastnú expertízu a poradenstvo, organizujú semináre, konferencie a pod. Konkrétne výstupy podporovaných aktivít vo vzdelávaní sú štúdie, publikácie, analyticko-výskumná činnosť, pracovné listy alebo snaha o ovplyvňovanie verejných politík: odporúčania, návrhy na reformu, otvorené listy a pod.

Vo vzdelávaní ide predovšetkým o priamu spoluprácu na školách, od základných po vysoké, bez ohľadu na to, či sú to školy verejné alebo súkromné, zriadené obcou alebo VÚC.

Ako príklad môžeme uviesť spoluprácu Stredoeurópskej nadácie a Združenia Orava pre demokraciu vo vzdelávaní na programe *Škola, ktorej to myslí*. Program má za cieľ vyškoliť učiteľov v inovačných metódach a priviesť tak žiakov k väčšej samostatnosti na vyučovaní,

nezávislému a kritickému mysleniu, sebavedomému vytváraníu a vyjadrovaníu vlastného názoru a schopnosti obhájiť si ho v diskusii. Do programu je zapojených 24 škôl (3 v každom kraji).

Iným príkladom je grantový program *Školy pre budúcnosť* Nadácie Orange. Je príkladom projektu, pri ktorom sa stretávajú požiadavky darcu (Orange), ktorý zadefinoval oblasť, v ktorej sa chce profilovať a úloha podpornej organizácie (Centrum pre filantropiu), ktorá identifikuje problematickú oblasť a navrhne kreatívne postupy. Spoločnými silami v spolupráci s odborným garantom vypracujú pravidlá a kritériá programu, ktorý sa potom realizuje už štandardným grantovým mechanizmom. Cieľom programu bola zmena spôsobu vyučovania a prístupu učiteľov k žiakom prostredníctvom menších grantov adresovaných konkrétnym učiteľom, žiakom a triedam. Dnes už môžeme konštatovať, že aj vďaka tomuto programu sa na slovenských základných školách naštartovali nové procesy vo výučbe.

Keď hovoríme o spolupráci, vo väčšine prípadov ide o spoluprácu so samosprávou v oblasti životného prostredia a regionálneho rozvoja. Samostatnou kapitolou je podpora spolupráce počas prírodných katastrof, resp. podpora humanitárnej pomoci. Ako príklad z nedávneho obdobia možno uviesť finančnú podporu Nadácie Slovenskej sporiteľne, ktorá počas povodní poskytla organizácii Človek v ohrození sumu 50 000 eur a Združeniu miest a obcí Slovenska 250 000 eur.

Nadácia väčšmi ako štátne inštitúcie môžu ťažiť z priamej znalosti a blízkosti lokálnym komunitám a ich potrebám. Majú predpoklady na to, aby vedeli správne zacieliť, efektívne prerozdeliť a strategicky vyhodnotiť použitie týchto zdrojov. Do budúcnosti by bolo určite zaujímavé porovnať grantové výzvy štátu a súkromných nadácií z hľadiska prístupnosti pre uchádzačov, celkového zamerania a nastavenia grantových programov, transparentnosti výberu, monitorovania realizácie, dopadu na cieľovú skupinu a v neposlednom rade taktiež nákladov na ich administráciu.

7.4. Podpora z európskych a ďalších medzinárodných verejných zdrojov

Medzinárodný vyšehradský fond

Medzinárodný vyšehradský fond je medzinárodná organizácia so sídlom v Bratislave. Jeho hlavným cieľom je podpora užšej spolupráce medzi krajinami V4 prostredníctvom spoločných kultúrnych, vedeckých a vzdelávacích projektov, výmenných pobytov mládeže, cezhraničnej spolupráce a podpory turizmu. Ročný rozpočet fondu je 6 mil. eur, pričom každá z krajín V4 prispieva rovnakým dielom 1,5 mil. eur.

Základnou podmienkou je participácia minimálne 3 členských krajín na projekte. Predkladateľom môže byť akákoľvek organizácia, okrem verejných inštitúcií financovaných priamo zo štátneho rozpočtu. Maximálna výška grantu je 5 000 eur pre program Malých grantov. Program Štandardné granty poskytuje príspevky nad 5 000 eur. V programe Strategické granty je možné sa uchádzať o podporu na obdobie 3 rokov. Maximálne financovanie 70 %.

Program GEF SGP

Program malých grantov GEF SGP je financovaný cez GEF (Global Environment Facility) a je implementovaný prostredníctvom Rozvojového programu OSN (UNDP) a Programu služieb OSN (UNOPS). Granty sa poskytujú priamo mimovládny organizáciám, maximálna výška grantu programu GEF SGP na jeden projekt dosahuje 50 000 USD, priemerná výška grantu sa však pohybuje okolo 20 000 USD.

Grantový program GEF SGP poskytuje granty (nenávratné príspevky) mimovládny organizáciám na projekty v zmienovaných ťažiskových oblastiach GEF. Nenávratné príspevky sú zamerané na podporu demonštračných projektov, budovanie kapacít, aplikovaný výskum a

analýzy, šírenie informovanosti, vytváranie partnerstiev a vedenie politického dialógu vo vzťahu k ťažiskovým oblastiam GEF SGP. Identifikácia a návrh projektov sú výrazne determinované miestnymi a národnými prioritami, ako aj podmienkami v danej krajine.

Projekty si vyžadujú 50 % spolufinancovanie. Maximálne 25 % nákladov môže byť spolufinancovaných bezhotovostným vkladom. K 31. decembru 2010 bolo schválených 10 plánovacích grantov a 23 projektov v celkovej hodnote 965 143 USD.

Podpora spolupráce z Európskej komisie na programové obdobie 2007 – 2013¹⁰

Komunitárne podporné programy

Európska komisia udeľuje granty projektom alebo aktivitám, ktoré súvisia s politikami Európskej únie. Tieto granty sa udeľujú v odboroch ako výskum, vzdelávanie, zdravotná starostlivosť, ochrana spotrebiteľov, ochrana životného prostredia, humanitárna pomoc a podobne.

Granty sú udeľované v jednotlivých oblastiach záujmu rozdelených na samostatné fondy: Kultúra, Médiá, Mládež v akcii, Európa pre občanov, Celoživotné vzdelávanie (Erasmus, Leonardo Da Vinci, Comenius, Grundtvig). Väčšinu programov administruje Výkonná agentúra pre vzdelávanie, audiovizíu a kultúru (EACEA), niektoré majú na starosti národné agentúry. Napríklad *Mládež v akcii* na Slovensku administruje IUVENTA. Programy v rámci jednotlivých fondov nepodporujú priamo spoluprácu medzi štátom a MNO. V rámci širokého portfólia programov si všimneme tie, ktoré majú medzi cieľmi medzisektorovú spoluprácu.

Program Kultúra (2007 – 2013)

Je vytvorený pre všetky kultúrne odvetvia a všetky kategórie kultúrnych subjektov. Nový kultúrny program prechádza od striktného sektorového prístupu (ako to bolo pri predchádzajúcej generácii kultúrnych programov) k interdisciplinárnemu prístupu. Cieľom je propagovať rastúcu spoluprácu medzi kultúrnymi aktérmi a podporiť rôzne typy projektov spolupráce. Program je otvorený pre účasť neaudiovizuálnych kultúrnych odvetví a kultúrnych organizácií za predpokladu, že konajú v pozícii neziskového kultúrneho subjektu.

Podpora analýz, zberu a šírenia informácií

Cieľom je podporovať projekty spolupráce medzi súkromnými alebo verejnými organizáciami (ako sú kultúrne oddelenia štátnych, regionálnych alebo miestnych orgánov, kultúrne observatóriá alebo nadácie, katedry univerzít, ktoré sa špecializujú na otázky kultúry, profesionálne organizácie a siete), ktoré majú priame a praktické skúsenosti s analýzou, hodnotením alebo posudzovaním vplyvu kultúrnych politík na miestnej, regionálnej, celoštátnej či európskej úrovni. Do činností musia byť zapojené najmenej tri organizácie so sídlom v aspoň troch krajinách, ktoré sa zúčastňujú na programe.

Maximálna oprávnená výška grantu na projekt: 120 000 eur na 1 rok. Maximálne financovanie 60 %.

Európa pre občanov¹¹

¹⁰ Viac informácií a odkazov o programoch Európskej komisie na: <http://www.europapreobcanov.sk/>

¹¹ Súčasná vláda si vo svojom programovom vyhlásení stanovila za jednu z priorit vytvorenie podmienok pre efektívnejšie využitie finančných prostriedkov na kultúrne a občianske aktivity prostredníctvom štrukturálnych

V rámci tohto programu môžu miestne a regionálne orgány a neziskové organizácie získať podporu na diskusné podujatia, konferencie, workshopy, umelecké dielne, športové podujatia, štúdiá a iné občianske aktivity rôznorodého charakteru. Základnou podmienkou je, aby boli projekty založené na medzinárodnej spolupráci a zohľadnili aktuálne európske témy.

Osobitnú pozornosť venujeme Akcii 2 – Aktívna občianska spoločnosť v Európe.

Opatrenie 3 – Podpora projektov organizácií občianskej spoločnosti

Cieľom tohto opatrenia je podporiť spoluprácu organizácií občianskej spoločnosti z rôznych účastníckych štátov, ktoré sa venujú špecifickým otázkam vo vzťahu k cieľom a prioritám programu. Môžu sa zapojiť rôzne organizácie zriadené na miestnej, regionálnej, národnej alebo európskej úrovni.

Od projektov v rámci tohto opatrenia sa očakáva, že budú obsahovať aktivity, ako sú konferencie, semináre, diskusie, televízne/rozhlasové vysielanie, tvorba audiovizuálnych materiálov, prieskumy verejnej mienky, využívanie nových informačných technológií atď.

Minimálna oprávnená výška grantu na projekt je 10 000 eur; maximálna oprávnená výška je 150 000 eur. Maximálne financovanie 80 %.

Od roku 2004, keď sa Slovenská republika zapojila do programu Európa pre občanov, boli podporené viaceré slovenské projekty občianskych aktivít na medzinárodnej úrovni. Predsa však MNO plne nevyužívajú tieto možnosti. Jednou z príčin môže byť podmienka spolufinancovania.

Nevýhody komunitárnych programov

Vo väčšine programov je povinná medzinárodná spolupráca, čo v niektorých prípadoch spôsobuje formálne nadväzovanie kontaktov. Ďalšou sťažujúcou okolnosťou je konkurencia ostatných európskych krajín, ako aj predkladanie projektov v cudzom jazyku. Vyžaduje sa spolufinancovanie minimálne 20 %. Aktivity či ciele projektu musia mať vždy aj európsky rozmer, nemôžu byť len národné či regionálne. Iba zanedbateľný počet slovenských MNO sa zatiaľ uchádzal o priamu podporu z Európskej komisie.

Nefinančná podpora spolupráce: Európsky rok aktívneho starnutia

Každý členský štát menuje národného koordinátora, ktorý organizuje celoštátne aktivity a pomáha propagovať miestne a regionálne aktivity a snaží sa zapojiť do činností v rámci európskeho roka všetky zainteresované strany. Na Slovensku je koordinátorom Úrad vlády SR.

Úrad vlády na svojej webstránke uvádza: „Politici a zainteresované strany sa budú musieť zamerať na to, aby starší ľudia mali viac príležitostí na aktívne starnutie a samostatný nezávislý život. Bude si to vyžadovať zmeny v rozličných oblastiach, ako sú politika zamestnanosti, zdravotná starostlivosť, sociálne služby, vzdelávanie dospelých, dobrovoľníctvo, problematika ubytovania, služby informačných technológií alebo doprava.“¹²

Môžu MNO požiadať o finančné prostriedky? Áno – z existujúcich programov EÚ (napr. Európsky sociálny fond, program v oblasti celoživotného vzdelávania alebo rámcový program pre výskum).

fondov a komunitárnych programov EÚ. V súčinnosti s orgánmi Európskej komisie bol zriadený Európsky kontaktný bod ako národný koordinačný a implementačný orgán programu Európa pre občanov so sídlom v Divadelnom ústave v Bratislave.

¹² Dostupné na: <http://ec.europa.eu/social/ey2012main.jsp?catId=971&langId=sk>

Z našich informácií však vyplýva, že **zatiaľ neboli samostatne vyčlenené prostriedky na podporu medzisektorovej spolupráce v tejto oblasti**. Vôľa k spolupráci nepochybne jestvuje, no chýbajú finančné prostriedky. V tomto prípade by mohol nastúpiť **podnikateľský sektor**, keďže aj v záujme firiem je zviditeľniť sa v tejto oblasti, resp. realizovať stratégiu spoločenskej zodpovednosti (Corporate social responsibility – CSR).

Ako príklad môžeme uviesť nedávnu konferenciu *Aké podmienky vytvára naša spoločnosť pre aktívne starnutie seniorov?*

Konferencia bola súčasťou kampane *Staroba sa nás dotýka*, ktorej hlavným cieľom je dostať seniorov do centra spoločenskej pozornosti. Téma konferencie súvisí s vyhlásením roka 2012 za Európsky rok aktívneho starnutia a medzigeneračnej solidarity. Organizovala ju SOCIA – nadácia na podporu sociálnych zmien spolu s kanceláriou Svetovej zdravotníckej organizácie na Slovensku a hlavným mestom SR Bratislava. Medzi pozvanými účastníkmi boli predstavitelia štátnej správy, zástupcovia regionálnej a miestnej samosprávy, MNO, poskytovatelia sociálnych služieb, zástupcovia aktívnych seniorských skupín a akademická obec. Hlavným partnerom nebol Úrad vlády, ale Západoslovenská energetika, a. s.

Finančný mechanizmus Európskeho hospodárskeho priestoru a Nórsky finančný mechanizmus

Na obdobie rokov 2004 – 2009 bola vyčlenená finančná pomoc vo výške 70 mil. eur na zmiernenie hospodárskych a sociálnych rozdielov prostredníctvom nenávratných finančných príspevkov na investičné a rozvojové projekty. Čerpanie prostriedkov sa realizuje prostredníctvom troch typov nástrojov, ktorými sú individuálne projekty, programy (portfólio samostatných projektov za účelom dosiahnutia spoločného cieľa) a grantové schémy. Subjekty oprávnené predkladať návrhy projektov sú orgány verejnej a súkromnej sféry, MNO, národné, regionálne a miestne orgány, vzdelávacie a výskumné inštitúcie a verejno-súkromné partnerstvá. Prostriedky finančného mechanizmu sú doplnkové zdroje, pričom maximálna výška príspevku predstavuje 85 % v prípade verejného sektora a 60 % v prípade súkromného sektora. Najväčšie možnosti pre tretí sektor na čerpanie prostriedkov z finančného mechanizmu EHP a Nórskeho kráľovstva predstavujú grantové schémy, v rámci ktorých bol vytvorený špeciálny Fond pre MNO s rozpočtom 5,88 mil. eur (vrátane spolufinancovania zo štátneho rozpočtu). Sprostredkovateľ zodpovedný za riadenie grantových schém si môže z celkového rozpočtu vyčleniť sumu vo výške 4 – 10 % na náklady riadenia. V rámci výberového konania boli za sprostredkovateľov vybrané Nadácia Ekopolis, Nadácia otvorenej spoločnosti a Nadácia Socia.¹³ Blokovaný grant získala aj Nadácia na podporu občianskych aktivít.

7.5. Záver

Z uvedeného vyplýva, že EÚ a jej členské štáty spolu s Nórskom a Švajčiarskom poskytujú slovenskému tretiemu sektoru rozsiahlu pomoc. Naše MNO sa aj prostredníctvom týchto programov mohli stať relevantným partnerom pri riešení politických, hospodárskych a sociálnych problémov. Avšak oveľa väčšie množstvo finančných príspevkov sa prerozdeľuje prostredníctvom grantových schém, ktoré riadi štátna správa (napríklad Agentúra na podporu regionálneho rozvoja, Sociálna implementačná agentúra), a preto by bolo potrebné ustanoviť

¹³ Kubánová, M. a kol.: *Financovanie MNO z verejných zdrojov Slovenskej republiky a Európskej únie : Vybrané prípadové štúdie*. In: Strečanský, B. (ed.): *Kvadratura kruhu alebo otázka spôsobu? K niektorým otázkam roly verejných zdrojov v podpore občianskeho hlasu vo verejnej politike na Slovensku 1995 – 2007*. Banská Bystrica, Nadácia Ekopolis, 2008.

vzájomnú spoluprácu aj na tejto úrovni. Školenia a poradenstvo pre žiadateľov o nenávratné finančné príspevky by mali byť bežne dostupné, aby sa predišlo príprave nekvalitných projektov.

Okrem implementačných agentúr, ktoré zodpovedajú za riadenie grantových schém, musia významnú úlohu zohrávať aj servisné organizácie v rámci tretieho sektora. Aktívne však k celému procesu musia pristupovať najmä samotné MNO, lebo všetky relevantné informácie sú dostupné na internete, implementačné agentúry navyše organizujú k jednotlivým grantovým schémam informačné dni a rovnako je možné telefonicky, elektronicky alebo osobne prípravu projektu konzultovať. V prípade nenávratných finančných príspevkov zohráva dôležitú úlohu transparentnosť, efektívnosť a hospodárnosť pri ich využívaní. Okrem pravidelného podávania správ o projektoch musí prebiehať aj systematické monitorovanie priamo na mieste, čím sa minimalizuje možnosť nezrovnalostí či sprenevery. Oveľa väčšia pozornosť sa musí venovať vyhodnocovaniu celkových dosahov programov, čo si vyžaduje zlepšiť formuláciu samotných ukazovateľov už počas programovania tak, aby boli merateľné a vybudovať štruktúry na zber a spracovanie údajov. Úspech programov rozvoja občianskej spoločnosti alebo podpory národnostných menšín závisí od veľkého počtu MNO, ktoré implementujú projekty na regionálnej alebo miestnej úrovni. Neexistuje však mechanizmus, ktorý by sa pokúsil súhrne zmerať širšie efekty realizovaných projektov na spoločnosť. Nie je teda možné určiť, čo programy dosiahli – či už jednotlivo alebo spoločne. Existencia takejto spätnej väzby je pritom dôležitým predpokladom správneho formulovania priorít počas prípravy programových dokumentov ďalších nástrojov pomoci.¹⁴

Na základe spracovaných údajov nedokážeme vyčíslieť celkovú výšku prostriedkov, ktoré poskytujú domáce i zahraničné donorské organizácie na podporu spolupráce medzi štátom a MNO. Na to, aby sme vedeli uviesť konkrétne čísla, by sme potrebovali najprv získať prístup k viacerým údajom, ktoré nie sú verejne prístupné na webových stránkach a vo výročných správach, a potom ich podrobne analyzovať.

Treba konštatovať, že grantové systémy domácich i zahraničných nadácií kladú – na rozdiel od štátnych dotácií – oveľa väčší dôraz na medzisektorovú spoluprácu. Otázkou ostáva, kto bude podporovať tieto iniciatívy po roku 2013, keď sa aj poslední veľkí zahraniční donori stiahnu z nášho regiónu tam, kde budú potrebnější. V súčasnosti nič nenasvedčuje tomu, že by zahraničné nadácie ako C. S. Mott Foundation alebo CEE Trust mali záujem po roku 2013 naďalej poskytovať inštitucionálnu podporu MNO na Slovensku. Práve z týchto zdrojov boli často podporené projekty, ktorých cieľom bolo vytvoriť podmienky na spoluprácu medzi štátom a MNO alebo presadzovať systémové zmeny v jednotlivých rezortoch.

V mnohých európskych krajinách sú v súčasnosti hlavným zdrojom financovania MNO štrukturálne fondy EÚ, predovšetkým v oblasti sociálnej pomoci a služieb. Nadácie môžu omnoho väčšmi ako štátne inštitúcie ťažiť z priamej znalosti a blízkosti lokálnym komunitám a ich potrebám. Majú všetky predpoklady na to, aby vedeli správne zacieliť, efektívne prerozdeliť a strategicky vyhodnotiť použitie týchto zdrojov. A práve v tom pozostáva výzva pre domáce nadácie, aby v budúcnosti plnili sprostredkovateľskú funkciu a aktívnu rolu pri prerozdeľovaní takých významných finančných prostriedkov.

¹⁴ Tamže.

PRÍLOHA 8

Najväčšie grantové nadácie na Slovensku¹⁵

	Nadácia	Sídlo	Výška grantov		Celkové náklady		Výnosy		Prijaté 2% *		Aktíva ²		Nadačné imanie
			2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
1.	Nadácia Habitat for Humanity International	Bratislava	3 994 615	4 862 163	7 122 955	7 743 286	8 036 662	8 014 979	68 134	38 478	2 126 532	8 014 979	6 639
2.	Nadácia Pázmány Péter Alapítvány	Galanta	3 909 322	3 773 621	4 201 784	4 160 397	4 177 591	4 085 399	n	n	654 858	4 085 399	33 194
3.	Nadácia SPP	Bratislava	2 461 152	2 838 966	2 642 391	3 016 045	2 645 328	3 026 906	3 288 767	3 507 611	1 954 447	3 026 906	6 639
4.	MEDICAL – NADÁCIA	Bratislava	2 068 023	n	2 127 661	12 742	43 583	57 244	31 854	56 037	875 684	57 244	6 639
5.	Nadácia Slovenskej sporiteľne	Bratislava	1 531 427	671 160	1 585 736	698 587	1 531 450	753 888	840 985	1 377 424	7 755 397	753 888	6 638 784
6.	SOCIA - Nadácia na podporu sociálnych zmien	Bratislava	1 495 170	384 757	1 798 260	752 012	1 822 032	782 283	114 631	196 167	756 867	782 283	227 238
7.	Nadácia Ekopolis	Banská Bystrica	1 486 052	1 187 614	1 789 558	1 450 630	1 980 679	1 570 632	143 707	6 487	2 027 923	1 570 632	33 194
8.	Nadácia otvorenej spoločnosti – OSF	Bratislava	1 460 599	1 525 709	2 276 015	2 331 932	2 276 552	2 331 326	4 016	2 021	2 312 969	2 331 326	102 915
9.	Nadácia pre podporu občianskych aktivít	Bratislava	1 215 308	691 344	1 354 856	788 688	1 352 576	789 974	n	n	589 874	789 974	8 517
10.	Nadácia ORANGE	Bratislava	1 146 886	414 840	1 506 736	446 716	1 507 053	447 620	1 050 126	1 141 742	1 023 370	447 620	6 639
11.	Nadácia Pontis	Bratislava	897 223	893 666	1 793 658	1 809 941	1 840 500	1 921 627	945 111	872 115	1 338 798	1 921 627	16 597
12.	Nadácia VÚB	Bratislava	882 928	913 400	1 007 957	995 579	1 008 128	996 451	1 015 072	1 178 107	880 273	996 451	26 941
13.	Nadácia Tatra banky	Bratislava	828 670	679 504	1 671 985	874 837	1 672 580	877 788	777 355	1 036 104	575 459	877 788	6 639
14.	Nadácia Dobrá rómska vila Kesaj	Košice	450 252	462 611	480 940	466 901	488 645	493 823	n	n	44 633	493 823	28 115
15.	Nadácia Penta	Bratislava	412 741	967 823	433 060	989 225	433 074	989 262	130 133	318 120	135 399	989 262	23 236

¹⁵ Autorkou tejto časti je Milica Danková.

16.	Stredoeurópska nadácia – CEF	Bratislava	412 330	954 823	526 305	1 099 061	527 536	1 095 763	69 084	456 342	520 735	1 095 763	99 582
17.	Nadácia kresťanského vzdelávania	Martin	376 082	217 176	471 869	327 593	386 699	346 082	n	n	210 777	346 082	108 503
18.	Nadácia Jednota COOP	Bratislava	358 192	260 578	374 641	283 330	412 423	375 226	n	n	149 259	375 226	13 278
19.	Nadácia pre deti Slovenska	Bratislava	338 665	619 448	791 971	1 078 637	765 217	1 058 599	258 016	178 570	1 484 630	1 058 599	129 784
20.	Sanus, nadácia preventívnej medicíny	Bratislava	335 245	462 569	356 384	481 449	356 088	492 313	354 161	4 599	71 050	492 313	6 639
21.	Nadácia J&T	Bratislava	323 248	736 191	382 395	791 830	562 970	317 536	44 159	n	245 405	317 536	8 744
22.	Nadácia Intenda	Bratislava	290 796	406 487	1 080 095	1 671 511	750 776	1 411 454	171 798	230 616	15 033 091	1 411 454	20 667 922
23.	Nadácia Knihy školám	Bratislava	258 801	177 869	261 681	179 199	266 788	175 852	19 255	19 019	15 100	175 852	6 639
24.	Nadácia Poštovej Banky	Bratislava	241 550	205 370	293 601	324 996	304 997	311 854	225 655	146 098	123 506	311 854	6 639
25.	Nadácia U.S. Steel Košice	Košice	238 095	117 628	239 325	118 962	103 441	206 869	16 493	n	188 096	206 869	6 639
26.	Nadácia Milana Rastislava Štefánika	Bratislava	217 891	n	251 987	12 665	250 343	12 362	n	n	749 839	12 362	6 639
27.	Nadácia Televízie Markíza	Bratislava	186 324	124 695	191 135	129 687	191 210	129 847	29 929	135 447	63 393	129 847	6 639
28.	Nadácia medzinárodnej lekárskej pomoci³	Bratislava	185 376	350 887	313 166	389 786	254 043	4 407 891	n	n	55 897	4 407 891	6 639
29.	Nadácia Deti Matky Terezy	Bratislava	178 269	n	428 912	692 361	374 713	667 581	n	n	20 142	667 581	6 639
30.	Nadácia Integra	Bratislava	172 280	97 271	330 451	290 616	329 825	321 286	3 096	3 078	108 999	321 286	27 751
31.	Nadácia Jána Korca	Trnava	169 755	215 591	216 953	170 924	208 924	154 959	132 747	156 560	102 988	154 959	6 639
32.	Nadácia profesora Štefana Kassaya pre podporu vedy	Bratislava	168 300	26 320	169 371	27 444	168 308	26 334	18 326	14 851	57 677	26 334	6 639
33.	Karpatská nadácia	Košice	158 300	319 870	351 653	464 229	373 503	441 917	122 717	171 230	287 637	441 917	7 303
34.	Nadácia Volkswagen Slovakia	Bratislava	156 753	n	361	n	101 300	161 274	108 354	n	108 041	161 274	6 639
35.	Nadácia ZSNP a Slovalco	Žiar nad Hronom	145 527	270 423	150 697	274 914	145 702	262 926	41 768	149 846	53 026	262 926	6 639
36.	Nadácia Doprastav	Bratislava	135 150	101 687	136 393	104 494	135 175	101 909	56 633	97 308	12 588	101 909	6 639

37.	Nadácia spoločne pre región	Žilina	134 806	220 228	162 054	244 091	143 630	234 001	101 059	102 903	144 188	234 001	6 972
38.	Nadácia MONDI Business Paper SCP	Ružomberok	128 266	145 247	129 039	146 026	130 184	146 164	100 099	159 189	97 578	146 164	6 639
39.	Nadácia Železiarne Podbrezová	Podbrezová	114 393	270 432	116 921	272 836	116 936	272 829	22 186	104 339	30 022	272 829	6 639
40.	Nadácia DENIA banky Slovensko	Žilina	111 501	56 649	123 804	64 648	123 811	64 659	14 644	110 361	10 775	64 659	6 639
41.	Komunitná nadácia Bratislava	Bratislava	109 343	101 404	155 365	164 136	166 808	157 355	57 605	124 058	222 824	157 355	50 709

¹ Nadácie, ktoré v roku 2010 poskytlí granty a dary minimálne 100 000 eur

² Finančný a nefinančný majetok

³ Nadácia je od roku 2011 v likvidácii

n – neuvedené

*Údaje zverejnené Daňovým riaditeľstvom SR

Zdroj: Verejne dostupné výročné správy nadácií, Register nadácií MV SR; spracovalo Centrum pre filantropiu, n.o.

PRÍLOHA 9

Blokový grant z Finančného mechanizmu EHP, Nórskeho finančného mechanizmu a štátneho rozpočtu¹⁶

<p>SOCIA - Nadácia na podporu sociálnych zmien</p>	<p>Blokový grant pre sociálne záležitosti</p>	<p>Cieľom blokového grantu bolo podporiť inštitucionálne kapacity, profesionalizáciu a inovačný potenciál tých MNO, ktoré si za svoje poslanie vybrali prácu v prospech detí, mladých ľudí a rodín nachádzajúcich sa v krízovej životnej situácii. Sprostredkovateľom blokového grantu je nadácia SOCIA, ktorá s cieľom zabezpečenia efektívnej implementácie blokového grantu uzatvorila partnerstvo s nadáciou Intenda. Žiadateľov o podporu bolo v oboch výzvach (2008 a 2009) celkovo 85, podporených organizácií bolo 19 z nich. Výška nenávratného finančného príspevku mohla byť v rozpätí od 30 do 100 tisíc EUR. Spolu bolo zazmluvnených 1 764 151 EUR, percento čerpania bolo na úrovni 98 %.</p>
<p>Nadácia Ekopolis</p>	<p>Blokový grant pre trvalo udržateľný rozvoj</p>	<p>Nadácia Ekopolis v programe podporila v troch výzvach spolu 34 projektov celkovou sumou takmer 2,38 milióna EUR. Najviac projektov (19) bolo realizovaných v oblasti podpory Ochrana životného prostredia. V oblastiach podpory Trvalo udržateľná energetika, Potravinová bezpečnosť a Environmentálna výchova nadácia podporila zhodne po 5 projektov.</p>
<p>Nadácia otvorenej spoločnosti – OSF</p>	<p>Blokový grant pre ľudské práva</p>	<p>NOS-OSF prerozdělila celkom 1 588 236,- EUR. V Programe na podporu ochrany ľudských práv udelila nadácia nenávratný finančný príspevok (NFP) 35 mimovládnych organizáciám v nasledujúcich štyroch prioritách: Priorita: podpora ochrany ľudských práv Špecifický cieľ priority – zvýšenie predpokladov na uplatňovanie základných ľudských práv a slobôd v spoločnosti a posilnenie kapacity mimovládnych organizácií pôsobiacich v tejto oblasti. Priorita: podpora práva na rovnaké zaobchádzanie Špecifický cieľ priority – podpora práva na rovnosť a nediskrimináciu a zvýšenie povedomia pri uplatňovaní práva na rovnaké zaobchádzanie. Priorita: posilnenie súdnictva Špecifický cieľ priority – posilnenie princípov právneho štátu, posilnenie vnútornej kapacity a dôveryhodnosti súdnictva a zvýšenie právneho</p>

¹⁶ Autorkou tejto časti je Milica Danková.

		<p>povedomia občanov.</p> <p>Priorita: posilnenie multikultúrneho prostredia</p> <p>Špecifický cieľ priority – zlepšenie kvality vzťahov v multikultúrnej spoločnosti s dôrazom na obhajobu a presadzovanie záujmov znevýhodnených skupín.</p>
<p>Nadácia pre podporu občianskych aktivít</p>	<p>Blokový grant na cezhraničnú spoluprácu s Ukrajinou</p>	<p>Jeho cieľom bolo podporiť cezhraničnú slovensko-ukrajinskú spoluprácu ako nástroj trvalo udržateľného rozvoja, prispieť k vyrovnávaniu regionálnych rozdielov v prihraničných okresoch Prešovského a Košického samosprávneho kraja (okresov Snina, Trebišov, Michalovce a Sobrance). Blokový grant bol pre obce, mestá a mimovládne organizácie, ktoré v nich pôsobia, príležitosťou, aby jedinečnú polohu, často vnímanú ako hendikep, využili vo svoj prospech. 2 128 941 EUR na 31 projektov.</p>

PRÍLOHA 10

Vybrané grantové programy a aktivity domácich nadácií¹⁷

KULTÚRA

Nadácia SPP	Obnovme si svoj dom	Program Obnovme si svoj dom systémovo rieši financovanie záchrany, ochrany, obnovy a využitia národných kultúrnych pamiatok, pričom vychádza z princípu financovania z viacerých zdrojov. Na prípravu a realizáciu programu dohliada sekcia kultúrneho dedičstva Ministerstva kultúry Slovenskej republiky. Oprávnenými žiadateľmi sú všetci majitelia kultúrnych pamiatok – samosprávy miest a obcí, súkromní vlastníci, podnikateľské subjekty, verejné a štátne inštitúcie, alebo tretí sektor – nadácie, združenia.	400 000	priama spolupráca so štátom
Nadácia SPP	Dedičstvo regiónov	V programe môžu byť podporené projekty, ktoré spĺňajú nasledujúce podmienky: <ul style="list-style-type: none">• aktivity projektu sú verejnoprospešné a prínosné pre širokú verejnosť• zaujímavým spôsobom prispievajú k zviditeľneniu konkrétneho regiónu• projekt je prínosný najmä pre miestnu komunitu, prispieje k rozvoju komunitného života• projekt vychádza z miestnych tradícií, je originálny a zaujímavý• projekt podnieti aktívnu spoluprácu samosprávy, organizácií a miestnej komunity.	100 000	grantový program
Karpatská nadácia	Otvorená knižnica	Program Otvorená knižnica financuje Nadačný fond Skupiny VSE spravovaný Karpatskou nadáciou.	30 000	priama spolupráca so štátom

REGIONÁLNY ROZVOJ

Karpatská nadácia	Spoločne pre región	Program Spoločne pre región je spoločným grantovým programom Karpatskej nadácie a spoločnosti U. S. Steel Košice, s. r. o. Program je otvorený pre projekty pripravené miestnymi skupinami v širokých miestnych partnerstvách z komunit východného Slovenska.	22 000	grantový program
Nadácia Orange	Šanca pre váš región	Podporovať zmysluplné, inováčne projekty, ktoré prispievajú k zvyšovaniu kvality života obyvateľov v jednotlivých regiónoch. Realizátori: neformálne skupiny aktívnych občanov, mimovládne organizácie, obce a mestá (s podmienkou aktívnej spolupráce s mimovládnu organizáciou), regionálne médiá a kultúrne inštitúcie.	100 000	grantový program

¹⁷ Autorkou tejto časti je Milica Danková.

ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

Nadácia Ekopolis	Živá energia	<p>Cieľom Nadačného fondu Živá energia je podpora projektov, ktoré prispievajú k rozvoju využívania obnoviteľných zdrojov energie a k rozvoju energetickej efektívnosti a racionálneho využitia energie, ako aj podpora osvetovej činnosti a podpora výskumu a vývoja v oblasti energetickej efektívnosti.</p> <ul style="list-style-type: none"> •Súlad zámeru s legislatívou, technickými normami a regulatívmi a prípadne s rozvojovými dokumentmi obce/mesta/regiónu •Intelektuálna, materiálna a finančná účasť rôznych partnerov – neziskové organizácie, školy, miestna samospráva podnikateľa a pod. 	60 000	grantový program
Nadácia Ekopolis	Pohoda za mestom	<p>Cieľom je ponúknuť bezpečné, zdravé a príjemné miesta na trávenie voľného času a šport pre rôzne skupiny užívateľov, vytvárať priestor pre ich stretnutia a sociálne kontakty, pozitívne vplývať na kvalitu urbanizovaného prostredia tak, aby zároveň nebola znížená prírodná hodnota rekreačného zázemia mesta. Cieľom programu je tiež vytváranie partnerstiev samospráv a obyvateľov miest tak, aby mohla byť v budúcnosti zabezpečená starostlivosť o rekreačné zázemie a v spolupráci boli realizované prípadné ďalšie aktivity v prospech mesta a jeho obyvateľov. Granty môžu dostať:</p> <ul style="list-style-type: none"> •mimovládne organizácie (občianske združenia, nadácie, neziskové organizácie a pod.), ktoré pôsobia v miestnej komunite a vyvíjajú činnosť napr. v oblasti ochrany životného prostredia, kultúrnych či prírodných hodnôt, komunitného rozvoja, športu, vzdelávania a podobne v partnerstve so samosprávou mesta, •základné, stredné a vysoké školy, športové kluby, rodičovské združenia, kluby turistov v partnerstve so samosprávou mesta, •samospráva mesta v partnerstve s mimovládnu organizáciou s oblasťou pôsobenia ako je uvedené vyššie, •správcovia zelene a rekreačných objektov v partnerstve s mimovládnu organizáciou s oblasťou pôsobenia ako je uvedené vyššie, •štátna ochrana prírody v partnerstve s mimovládnu organizáciou s oblasťou pôsobenia ako je uvedené vyššie. 	27 000	grantový program
Nadácia Ekopolis	Zelené oázy	<p>Vytvoriť, obnoviť alebo oživiť ekologicky hodnotné plochy a trasy v spolupráci neziskových organizácií, miestnych samospráv a škôl, predškolských zariadení či centier voľného času. Program podporuje trvalú starostlivosť o environmentálne hodnotné územia, ktoré slúžia širokej verejnosti, podporujú koncept ochrany prírody a trvalej udržateľnosti. Granty sú určené pre:</p> <ul style="list-style-type: none"> •registrované mimovládne neziskové organizácie •základné a stredné školy a učilišťa •centrá voľného času a komunitné centrá •mestá a obce – len v partnerstve s niektorým z vyššie uvedených žiadateľov. 	56 000	grantový program
Nadácia Ekopolis	Komunikácia ochrany prírody	<p>Projekt, ktorého celý názov znie "Komunikačné a interpretačné stratégie ochrany prírody" je zameraný na zlepšenie schopností štátnych aj neštátnych ochrancov prírody prezentovať svoje poslanie, komunikovať s verejnosťou a so zainteresovanými stranami a</p>		vlastný projekt

		<p>systematicky zvyšovať povedomie o ochrane prírody. V praktickej rovine sa projekt zameriava najmä na vzťah ochrany prírody a turizmu, ale jeho výsledky budú aplikovateľné aj pri komunikácii s inými zainteresovanými stranami (vlastníci pôdy a lesov, samosprávy, veľkí investori a pod.).</p> <p>Spolu s Nadáciou Ekopolis projekt realizuje Správa Národného parku Nízke Tatry v Banskej Bystrici, združenie Ekologický turizmus v Európe (ETE) so sídlom v Bonne a niekoľko externých expertov. Projekt je realizovaný na území Natura 2000 Ďumbierske Nízke Tatry.</p>		
--	--	--	--	--

SOCIÁLNA POMOC

Nadácia SPP	OPORA	<p>Program OPORA podporí projekty, ktoré vychádzajú z aktuálnych potrieb ľudí, ktorí sú znevýhodnení, podporujú ich spoluúčasť na zmenách, ktoré majú smerovať k zvýšeniu kvality ich života a aktivizácii ich potenciálu. Inštitucionálna podpora mimovládnych organizácii naviazaná na inovatívne integračné aktivity.</p> <p>Podpora tvorby a realizácie individuálnych plánov rozvoja osobnosti klientov v zariadeniach sociálnej starostlivosti.</p>	33 000	grantový program
SOCIA – Nadácia na podporu sociálnych zmien	Cena nadácie SOCIA	<p>Prvoradým cieľom súťaže je povzbudiť MNO k zvyšovaniu kvality poskytovaných služieb.</p> <p>Ďalším cieľom súťaže je vyvolanie diskusie medzi poskytovateľmi služieb o tom, čo vlastne kvalita je, ako sa meria, aké sú jej konkrétne ukazovatele, koľko úsilia vyžadujú potrebné zmeny.</p> <p>V neposlednom rade je cieľom poskytnúť verejnosti a verejným orgánom príklady dobrej praxe, od ktorých možno odvíjať potrebné legislatívne, organizačné a ekonomické zmeny.</p>	10 000	podpora organizácie
SOCIA – Nadácia na podporu sociálnych zmien	Lienka pomoci	<p>O podporu LIENKY POMOCI sa môžu uchádzať zriaďovatelia alebo prevádzkovatelia terénnych a ambulatných služieb pre seniorov a to:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ mimovládne organizácie: neziskové organizácie poskytujúce verejno-prospešné služby, občianske združenia, účelové zariadenia cirkvi, Slovenský Červený kríž a organizácie s medzinárodným prvkom; ■ obce a mestá a nimi zriadené organizácie. 	10 000	podpora organizácie
SOCIA – Nadácia na podporu sociálnych zmien	Banská Bystrica – mesto rodiny	<p>Projekt Banská Bystrica – mesto rodiny realizujeme v partnerstve s mestom Banská Bystrica a Občianskym združením NÁVRAT od roku 2008 do roku 2010.</p> <p>Ide o jedinečný projekt v rámci celého Slovenska, ktorého cieľom je</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ posilniť pozitívne vnímanie inštitúcie rodiny u širokej verejnosti, ■ rozvinúť a posilniť preventívne programy pre rodiny v riziku ohrozenia, ■ posilniť podporné programy pre rodiny v kríze, ■ rozvinúť náhradné rodinné formy starostlivosti o dieťa mimo biologickej rodiny. 	25 000	vlastný projekt

VZDELÁVANIE

Nadácia SPP	DAPHNE – Inštitút aplikovanej ekológie	V rámci projektu vytvoríme celoročný ekovýchovný program pre žiakov a odučíme ho na 4 vybraných základných školách. Program bude prebiehať pravidelne každý mesiac mimo školských lavíc – v prírode v dĺžke 2 vyučovacích hodín. Počas školského roka sa uskutočnia v spolupráci s Metodicko-pedagogickým centrom aj 2 tvorivé dielne pre učiteľov a verejnosť, ktoré budú zároveň inšpiráciou pre každodennú prácu s deťmi.	11 000	podpora organizácie
Ekofond n.f.	Ekofond pre školy	Inicioval a podporil vznik vzdelávacej multimedialnej online platformy www.platforma.ekofond.sk ako pomôcku pre učiteľov základných škôl na hodinách fyziky, chémie, matematiky, prírodovedy a pracovného vyučovania.	289 000	vlastný projekt
Ekofond n.f.	Stredoškolský odbor	Na základe výsledkov analýzy pripravil EkoFond, n.f. spoločne so Strednou odbornou školou elektrotechnickou v Trnave, Strednou odbornou školou stavebnou v Banskej Bystrici, Strednou odbornou školou technickou v Prešove a Štátnym inštitútom pre odborné vzdelávanie 4-ročný študijný odbor s maturitou „Technik energetických zariadení budov“, ktorý sa spustil v septembri 2010.	700 000	vlastný projekt
Nadácia Slovenskej sporiteľne	Nadácia pre deti Slovenska	V spolupráci s Nadáciou pre deti Slovenska realizujeme projekt Poznaj svoje peniaze (www.poznaj.sk), do ktorého je momentálne zapojených takmer 100 stredných škôl z celého Slovenska. Študenti sa tak formou voliteľného predmetu Manažment osobných financií priamo v škole učia, ako narábať s peniazmi.	7 335	podpora organizácie
Nadácia Slovenskej sporiteľne	Liga za duševné zdravie	Duševnému zdraviu mladých ľudí sa už tretí rok venuje projekt Ligy za duševné zdravie. Iniciátormi projektu boli samotní študenti stredných škôl, ktorí spolupracujú s ligou ako dobrovoľníci. Študenti poukazovali na nedostatok informácií o problematike duševného zdravia a na základe týchto podnetov vznikol projekt „Duševné zdravie na stredných školách“.	5 000	podpora organizácie
Nadácia Slovenskej sporiteľne	Myslím ekonomicky	Myslím ekonomicky je alternatívny vzdelávací projekt realizovaný v tradičnom školskom prostredí. Má podobu diskusných klubov pre študentov vybraných stredných škôl, kde sa preberajú ekonomické témy. Zámerom projektu je zmena tradičnej role učiteľa – jej posun od autority smerom k facilitátorovi. Z pedagogického hľadiska je projekt postavený na metódach zážitkového učenia – kľúčovou metódou učenia je diskusia. Učiteľia tak môžu u žiakov rozvíjať najmä komunikačné zručnosti a kritické myslenie. Súčasťou projektu je spolupráca s Trendom.	11 000	vlastný projekt
Nadácia otvorenej spoločnosti –	Podpora inkluzívneho vzdelávania	Podpora je určená subjektom formálneho aj neformálneho vzdelávania, ktoré svojimi aktivitami napomáhajú rozvoju		grantový program

OSF		proinkluzívneho prostredia v školách a v organizáciách realizujúcich voľnočasové aktivity detí. Cieľovou skupinou sú deti a mládež so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami, vrátane detí zo sociálne znevýhodneného prostredia. Zámerom je podporovať prepájanie školských a mimoškolských programov a efektívnu spoluprácu školy, rodičov, MNO a miestnej komunity s cieľom vytvárať proinkluzívne výchovno-vzdelávacie prostredie.		
Nadácia otvorenej spoločnosti – OSF	Multikultúrna výchova	V rokoch 2007 – 2008 sme iniciovali viacero tematických diskusií, ktorých výsledkom bolo postupné uvedenie multikultúrnej výchovy ako prierezovej témy do národného kurikula (Štátny vzdelávací program). Zúročili sme tak naše dlhoročné skúsenosti v oblasti vzdelávania a programov realizovaných pre Rómov. Prostredníctvom publikácie <i>Mimovládne iniciatívy vo vzdelávaní</i> (2010) sa nám úspešne podarilo upriamiť pozornosť na mnohé dôležité výchovno-vzdelávacie prierezové témy, ktoré sú rozpracované v časti „Multikultúrna výchova“.		vlastný projekt
Nadácia otvorenej spoločnosti – OSF	Reforma školstva	Vytvorili sme priestor pre vznik neformálnej skupiny expertov v oblasti vzdelávania z mimovládneho a akademického sektora, ktorá kontinuálne, dlhodobo a kriticky sleduje situáciu v oblasti vzdelávania. Zámerom je konfrontovať dlhoročné skúsenosti občianskeho sektora pri transformovaní školstva na Slovensku s názormi odborníkov zo školskej praxe a zámermi vládnej politiky vo vzdelávaní. K diskutovaným témam patrí napríklad miera otvorenosti vzdelávacieho systému a spôsob financovania regionálneho školstva, spolupráca mimovládneho sektora so štátnymi inštitúciami, školami a profesijnými združeniami, rola MNO vo vzdelávaní, súčasný stav školskej reformy a iné témy. Spoločné tézy a stanoviská členov expertnej skupiny boli sformulované do materiálu „Okruhy potrebných zmien v regionálnom školstve“, ktorý bol prezentovaný vedeniu Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR.		vlastný projekt
Nadácia pre deti Slovenska	Grantový program Hodina detíom	Vytvárať podmienky na pravidelnú systematickú prácu s deťmi a mladými ľuďmi; prispieť k profesionalizácii a stabilizácii organizácií pracujúcich s deťmi a mladými ľuďmi; podnietiť spoluprácu medzi organizáciami a inštitúciami z rôznych sektorov, ktoré spájajú svoje sily v prospech pomoci deťom a mladým ľuďom; upriamiť pozornosť verejnosti na problematiku detí a mladých ľudí.	89 000	grantový program
Nadačný fond ST	Podpora inovácií vo vzdelávaní	Cieľom je prinášať do vzdelávacieho systému moderné formy výučby s využitím informačno-komunikačných technológií, priama podpora škôl.	40 000	priama spolupráca so štátom
Nadácia Orange	Rómsky inštitút	Projekt BIG B/S je výsledkom spolupráce IUVENTY, Nadácie Orange a Rómskeho	21 670	podpora organizácie

		inštitútu. Projekt je zameraný na rozvoj mládežníckeho dobrovoľníctva v rómskych komunitách formou mentorského programu, ktorého základ tvorí dvojica – rómske dieťa a nerómsky vysokoškolák.		
Nadácia Orange	Otvorená výzva pre MVO v oblasti vzdelávania	Uchádzať o grant sa môžu mimovládne neziskové organizácie, ktoré sú angažované v oblasti vzdelávania a realizujú aktivity na základných a stredných školách, prípadne iniciatívy orientované na pedagógov alebo budúcich pedagógov základných a stredných škôl. Cieľom je presadzovať dlhodobé pozitívne zmeny smerujúce k zvyšovaniu kvality vzdelávania, povzbudiť nové trendy, metódy a prístupy vo vzdelávacom procese a otvárať školu vonkajšej komunite.	40 000	grantový program
Nadácia Tatra banky	Grantový program Vedieť viac	Podporené boli projekty vysokoškolských učiteľov, vedeckých, organizačných pracovníkov, študentov aj odborníkov z externého prostredia, ktorí sa snažia o maximálne možné využitie a rozšírenie vzdelávacieho procesu, odborného rastu pedagógov a študentov, o prepojenie vzdelávacieho procesu s potrebami praxe alebo zvýšenie spoločenského statusu vysokých škôl, ich pedagogických, vedeckých a riadiacich zamestnancov a študentov. Podporili sme aktivity, projekty alebo programy mimovládnych neziskových organizácií, ktoré vznikli na účel rozvoja vzdelávania na slovenských vysokých školách.	40 780	grantový program
Stredoeurópska nadácia – CEF	Združenie Orava pre demokraciu vo vzdelávaní	Program Škola, ktorej to myslí, má za cieľ vyškoliť učiteľov v inováčných metódach. Prostredníctvom vyškolenia učiteľov program privádza žiakov k väčšej samostatnosti na vyučovaní, nezávislému a kritickému mysleniu, sebavedomému vytváraniu a vyjadrovaní vlastného názoru a schopnosti obhájiť si ho v diskusii. 24 škôl (3 v každom kraji).	58 000	podpora organizácie

PRÁVO

Nadácia otvorenej spoločnosti – OSF	Grantová výzva na podporu otvorenosti v súdnictve	Grantová výzva na podporu otvorenosti v súdnictve je určená na aktivity mimovládnych organizácií zameraných na posilňovanie otvorenosti slovenského súdnictva, zvyšovanie transparentnosti, kvality rozhodovania súdov, etiky v rámci súdneho systému a na približovanie významu nezávislosti súdnictva verejnosti. Grantová výzva bola vyhlásená v apríli 2011 a uzatvorená v máji 2011.	40 000	grantový program
Nadácia otvorenej spoločnosti – OSF	Analýza stavu slovenského súdnictva s dôrazom na transparentnosť a zodpovednosť	Obsahom analýzy bude: 1. popis súčasného stavu súdnictva na Slovensku so zameraním sa na aktuálne problémy s využitím metódy desk research a rozhovorov s vybranými mienkotvorcami, 2. vypracovanie odporúčaní (dlhodobé a krátkodobé) na riešenie problémov predovšetkým pre mimovládne organizácie, ale aj dotknuté inštitúcie		vlastný projekt

PRÍLOHA 11

Novembrová výzva – neziskové organizácie žiadajú stabilizáciu financovania¹⁸

21. 11. 2011 občiansky denník changenet.sk a 1. Slovenské neziskové servisné centrum zverejnili informáciu o stanovisku platforiem neziskových organizácií k ekonomickému dopadu mechanizmu 2 % dane, ktorý bol prijatý v roku 2009:

„Platformy neziskových organizácií v súlade s platným Uznesením Rady vlády z roku 2009 zhodnotili ekonomický dopad mechanizmu 2 % dane, ktorý bol prijatý v roku 2009.

Ekonomický stav a ekonomické prognózy vedú neziskový sektor k jednoznačnému odporučeniu: **„zachovať súčasný právny stav platný pre roky 2010, 2011 ako definitívne riešenie právnej úpravy asignačného mechanizmu 2 percentnej dane“**.

V súlade s touto skutočnosťou žiadame ministra financií, aby :

a) vyhovel žiadosti neziskových organizácií a zapracoval túto výzvu do novely zákona o dani z príjmov v rámci schvaľovania zákona o štátnom rozpočte,

b) prijal zástupcov neziskových organizácií ohľadom aktuálneho riešenia viac zdrojového financovania organizácií neziskového sektora

Súčasne žiadame splnomocnenca vlády pre občiansku spoločnosť, aby pokračoval v rokovaní s ministerstvom financií ohľadom stabilizácie finančných zdrojov pre neziskový sektor.

K vyššie uvedenému rozhodnutiu dospeli neziskové organizácie z nasledovných dôvodov:

Z aktuálne získaných údajov poukazujeme na znižujúci sa objem financií, ktorý sa prostredníctvom nového asignačného mechanizmu dostáva do neziskových organizácií – inštitúcií pôsobiacich s verejne prospešným presahom. Konkrétne z 37,5 mil. eur v roku 2009 sa podiel zo zaplatenej dane znížil na 23,5 mil. eur, ktoré do systému prišli do konca augusta 2011.

Rovnako vidíme aj pokles počtu právnických osôb, ktoré daný mechanizmus využívajú, konkrétne z 30 tis. poukazujúcich subjektov v r. 2009 je iba 25,7 tis. subjektov v roku 2011 (údaj platný do augusta 2011).

Nové mechanizmy nepriamej podpory štátu pre MNO, inštitúcie pôsobiace s verejne prospešným presahom, doteraz nepriniesli želané efekty.

Z 25,7 tis. poukazovateľov, právnických osôb, dar z vlastného zisku poskytlo iba 2,4 tis. V prípade, ak by sa naplnil zákonom stanovený mechanizmus o postupnom znižovaní percenta asignovanej dane, neziskové organizácie by v budúcom roku prijali o 6,5 mil. eur menej.

Keďže motivácia pre subjekty, ktoré dnes darovali z vlastného zisku po zdanení bude nižšia, bude aj výnosnosť a príjem pre neziskové organizácie oveľa nižší. Pritom vieme, že sa to síce týka nižšieho počtu poskytovateľov, ale práve tých, ktorí v roku 2011 poskytl neziskovým organizáciám takmer polovicu všetkých zdrojov poukázaných PO.

Neodvažujeme sa ani len odhadnúť výpadok asignovanej sumy zapríčinený poklesom ekonomického rastu, znížením príjmov SR z dane z príjmov právnických osôb a predpokladaných nových daňových stimulov pre vybrané významné právnické subjekty.

¹⁸ Dostupné na: <http://www.changenet.sk/?section=spr&x=631479#ixzz1eqvFVxGa>

V najbližších rokoch, žiaľ očakávame negatívny dopad ekonomickej krízy na našu spoločnosť, našich občanov, a s tým spojené nároky na sociálnu sieť. Neoddeliteľnou súčasťou tejto siete sú mimovládne neziskové organizácie pôsobiace s verejne prospešným presahom. Sú v tejto sieti nezastupiteľné práve preto, že svoje služby poskytujú efektívnejšie, s dôrazom na inovatívne prístupy k cieľovým skupinám a pôsobia aj tam, kde nedosahuje štát a samospráva.

Zníženie objemu financií z asignačného mechanizmu, ako fungujúceho, transparentného mechanizmu prerozdelenia verejných zdrojov, by prišlo k takému výpadku financií pre podporu aktivít neziskových organizácií, ktorý by ohrozil ich existenciu a pôsobenie vo verejnom priestore, a tým aj samotnú sociálnu sieť v našej spoločnosti v čase blížiacej sa krízy, v čase najmenej na to vhodnom.

Podpísané platformy:

Ekofórum, Fórum Donorov, Fórum kresťanských inštitúcií, Platforma dobrovoľníckych centier a organizácií, Národná rada občanov so zdravotným postihnutím v SR, Rada mládeže Slovenska, Asociácia komunitných nadácií Slovenska, SocioFórum, Združenie na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím, Slovenské centrum fundraisingu, Platforma horských a ostatných záchranných systémov SR, Asociácia telovýchovných jednôt a klubov Slovenskej republiky

X X X

Dalo sa očakávať, že toto stanovisko získa podporu Výboru pre MNO, ktorý je zriadený pri Rade vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, ktorý bude naliehať na parlament, aby sa dosiahla vyššie opísaná zmena zákona, aby teda 2 % pokračovali v nezmenenom režime až do roku 2014. V čase kompletizácie tejto správy ešte nebolo jasné, či poslanci a poslankyne schvália pozmeňujúci a doplňujúci návrh k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Odôvodnenie doplňujúceho návrhu prakticky prijalo všetky argumenty, ktoré uvádzajú platformy – od reálnej finančnej situácie až po konštatovanie o možných negatívnych následkoch ekonomickej krízy na spoločnosť a s tým spojenými nárokmi na sociálnu sieť. Ak parlament zmenu prijme, bude tak legislatívnym procesom zlegitimizované tvrdenie, že neoddeliteľnou súčasťou sociálnej siete sú mimovládne neziskové organizácie pôsobiace s verejne prospešným presahom, ktoré svoje služby poskytujú efektívnejšie, inovatívnejšie a tam, kde nedosahuje štát a samospráva.

PRÍLOHA 12

Zoznam a profily členov výskumného tímu

Autori a editori

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

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

Mgr. Milica Danková vyštudovala kulturológiu na FiF UK v Bratislave. Od roku 2005 pracuje v Centre pre filantropiu, n. o. Podieľala sa na viacerých výskumoch a štúdiách, ktoré CpF v ostatných rokoch realizovalo. Je spolueditorkou Zborníka najlepších študentských prác o filantropii. Na rádiu Devín moderovala reláciu Rozhovory o občianskej spoločnosti.

Mgr. Michaela Farenzenová, M.A. získala magisterský titul v odbore právo na Univerzite Komenského v Bratislave (2010). Po ukončení magisterského štúdia bola prijatá do dvojročného študijného programu Európskej komisie: Erasmus Mundus – Master in Public Policy and Public Administration. V rámci tohto programu vyštudovala verejnú politiku na Univerzite v Yorku (2011), na ktorú v akademickom roku 2011/2012 nadväzuje štúdiom medzinárodných vzťahov na Inštitúte medzinárodných vzťahov v Barcelone. Ako výskumníčka externe spolupracuje s SGI – Inštitútom pre dobre spravovanú spoločnosť.

Mgr. Ctibor Košťál pôsobí ako riaditeľ a výskumník v SGI – Inštitúte pre dobre spravovanú spoločnosť. Svoj prvý vysokoškolský titul získal v roku 2001 z psychológie na Univerzite Komenského v Bratislave, kde v roku 2008 dokončil aj magisterské štúdium politológie. Ako výskumník sa venuje témam transparentnosti a integrity verejných inštitúcií, vzdelávacej politike s dôrazom na reformu základného a stredného školstva, integračnej politike, štrukturálnym fondom EÚ a modernizácii verejnej správy. V minulosti pôsobil aj na Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR, kde zodpovedal za prípravu operačného programu Zamestnanosť a sociálna inklúzia.

Bc. Michal Kozák získal bakalársky titul v odbore sociológia na Filozofickej fakulte UK v Bratislave. V súčasnosti pokračuje vo svojom vzdelávaní na Fakulte sociálnych štúdií Masarykovej univerzity v Brne a ako stážista v SGI – Inštitúte pre dobre spravovanú spoločnosť.

Ing. Peter Matloň vyštudoval Ekonomickú Univerzitu v Bratislave, odbor Operačný výskum a ekonometria (2009). V súčasnosti študuje právo na Univerzite Komenského. Pôsobí ako stážista v SGI – Inštitúte pre dobre spravovanú spoločnosť.

PhDr. Grigorij Mesežnikov je politológ, absolvent Filozofickej fakulty Moskovskej štátnej univerzity (MGU). Venuje sa otázkam vývoja straníckych systémov a straníckej politiky, sociálno-politickým aspektom transformácie a prechodu k demokracii. Je spoluzakladateľom Inštitútu pre verejné otázky a od roku 1999 je jeho prezidentom. Publikoval odborné štúdie v monografiách, zborníkoch a časopisoch na Slovensku, v ČR, Belgicku, Rakúsku, Poľsku, Slovinsku, Srbsku, Maďarsku, Ukrajine, Bielorusku, Nemecku, Dánsku, USA, vo Veľkej Británii, Francúzsku a na Taiwane. Je členom redakčných rád niekoľkých odborných časopisov. Bol členom pracovnej skupiny pre politické vedy pri akreditačnej komisii Ministerstva školstva SR a členom Vedeckej rady FSEV UK. Je spolueditorom a spoluautorom početných knižných publikácií vrátane *Súhrnných správ o Slovensku*.

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

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

Ing. Miroslav Kollár je analytik Inštitútu pre verejné otázky, v súčasnosti pôsobí tiež ako predseda Rady Rozhlasu a televízie Slovenska. Venuje sa vývoju mediálneho prostredia najmä z pohľadu vplyvu nových technológií na mediálny obsah. Je spolueditorom a spoluautorom viac ako troch desiatok publikácií, vrátane *Súhrnných správ o stave spoločnosti*.

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

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

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

Spolupracovali:

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

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

PRÍLOHA 13

Zoznam zástupcov platforiem a ďalších účastníkov diskusií vo focusových skupinách

Alžbeta Brozmanová Gregorová – Pedagogická fakulta Univerzity Mateja Bela, Banská Bystrica, výskumníčka v problematike dobrovoľníctva

Andrea Bučková – Kultúrne združenie Rómov Slovenska, Banská Bystrica, aktivistka v oblasti práv Rómskych žien

Ondrej Gallo – Rada mládeže Slovenska, Bratislava, platforma mládežníckych organizácií

Marian Jasík – bývalý riaditeľ Štátnej ochrany prírody, Tatranská Štrba, nositeľ ocenenia Biela Vrana za rok 2009

Lubomír Dobřík – Asociácia telovýchovných jednôt a klubov SR, Bratislava, platforma športových a telovýchovných organizácií

Chuck Hirt – Centrum komunitného organizovania, Banská Bystrica, aktivista v oblasti komunitného rozvoja

Vlasta Körnerová – A-Projekt Liptovský Hrádok, platforma Ekofórum, aktivistka v oblasti vidieckeho rozvoja

Peter Kunder – Aliancia Fair-Play, Bratislava, občiansky aktivista v oblasti kontroly financovania politických správ a verejných inštitúcií

Branislav Mamojka – Únia nevidiacich a slabozrakých SR, Bratislava, odborník v oblasti programov na pomoc ľuďom so zdravotným postihnutím

Dana Mareková – Únia materských Centier, Bratislava, aktivistka v oblasti právnej pomoci ženám a rodinám

Vlado Matej – Nadácia SOCIA, platforma SocioFórum, Bratislava, expert v oblasti programov sociálnej práce

Peter Medved' – Nadácia Ekopolis, Banská Bystrica, expert v oblasti programov komunitného rozvoja

Vladimír Pirošík – nezávislý poslanec Mestského zastupiteľstva v Banskej Bystrici, volebný obvod č. 4 (Rudlová-Sásová)

Romana Schlesinger – Queer Leaders Forum, Bratislava, expertka v oblasti práv sexuálnych menších

Bohdan Smieška – Nadácia Intenda, Bratislava, expert v oblasti mládežníckej a kultúrnej politiky

Martin Štoffa – VIA IURIS, Pezinok, expert v oblasti občianskych práv a kontroly verejných inštitúcií

Eva Tetáková – OZ Návrat Banská Bystrica, Asociácia supervízorov a sociálnych poradcov, expertka v oblasti programov sociálnej práce

Lubica Trubíniová – Bratislava Otvorene, Bratislava, dlhoročná aktivistka v oblasti ochrany životného prostredia a občianskych práv

Luba Vavrová – Centrum rozvoja samospráv, Bratislava, problematika vzdelávania a rozvoja samospráv

Marcel Zajac – Nadácia Centrum pre filantropiu, platforma Ekofórum, Bratislava, ochrana a rozvoj životného prostredia.