

Návrh podporného mechanizmu z verejných zdrojov

pre MNO pôsobiacich v oblasti “watchdog”

– t.j. verejného dohľadu voči výkonu verejnej moci a politickým stranám

Cieľová skupina

Mimovládne neziskové organizácie (MNO), ktoré pôsobia v roli tzv. “*strážneho psa demokracie*” (po anglicky “*democracy watchdogs*”). Watchdog je terminus technicus označujúci predovšetkým nezávislé a investigatívne médiá, ako strážnych psov demokracie. Postupne sa táto funkcie prisudzuje aj tým MNO, ktoré pôsobia v oblasti kontroly verejnej moci a dohľadu na konaní alebo nekonaní verejných inštitúcií, etikou správania sa verejných funkcionárov a inštitúcií, poukazovaním na nesúlad medzi skutkami a činmi týchto osôb a na neefektívne narábanie s verejnými prostriedkami vrátane upozorňovania na korupciu, klientelizmus či konflikty záujmov.

Hodnota a význam takýchto organizácií pre politickú kultúru a etiku politického života je zdôvodňovaný hlavne tým, že svojou kritickou reflexiou a nastavovaním výkonu moci umožňujú zlepšovanie systému výkonu verejnej moci. To, že poskytujú verejnú spätnú väzbu, ktorá je rozširovaná médiami, vytvárajú verejný tlak na zmenu správania sa aktérov v systéme. Viaceré výskumy v oblasti sociálnej psychológie naznačujú, že správanie sa jednotlivcov, pokiaľ sú si vedomí, že ich niekto pozoruje, je odlišné od ich správania sa v situácii, keď vedia, že ich nikto nepozoruje.

Odlišnosťou MNO oproti médiám v tejto roli je predovšetkým ich schopnosť dlhodobejšie sa venovať danej téme a „doťahovať“ ju aj v konkrétnej právnej či politickej podobe a nekončí len zverejnením informácie. Napr. MNO pôsobiace v oblasti práva riešia spory podaním žalôb, či organizovaním aktivít priamo oslovujúcich relevantných aktérov.

Pre činnosť watchdog MNO je dôležitý prístup k faktom, t.j. veľmi často odborná investigatívna práca, ktorá im umožňuje narábať s validnými informáciami, ich analýza a následné zverejnenie. Expertnosť a znalosti sú pre takéto MNO kľúčové.

V zahraničí je pozornosť watchdog MNO orientovaná aj na podnikateľský sektor, na Slovensku je táto pozornosť (zatiaľ) menšia.

Legitimita a vôbec činnosť takýchto organizácií býva niekedy v médiách alebo aj niektorými verejnými predstaviteľmi spochybňovaná, pričom toto spochybňovanie vychádza viac z ideologicky zmätočného vnímania redukovanej roly občianskej spoločnosti len ako poskytovateľa služieb či priestoru pre voľnočasové aktivity. V tejto argumentačnej línii je občianska angažovanosť vo verejnom priestore nálepkováná buď ako nežiaduce kverulanstvo, ktoré brzdí a spomaľuje rozvoj, alebo ako pomýlená iniciatíva osôb, ktoré, ak sa chcú vyjadrovať k verejnému záujmu, môžu sa zúčastniť politického boja na úrovni politických strán.

Činnosť watchdogových MNO sa dotýka celej šírky verejného záujmu – a to ako z hľadiska mierky (verejných politiky, legislatíva, podzákonné regulácie, administratívne opatrenia, kauzy), tak z hľadiska nástrojov (ako boj proti korupcii, cez konflikty záujmov, efektívne nakladanie s verejnými prostriedkami, posilňovanie právneho štátu, prístup k spravodlivosti, prístup k rozhodovaniu, prístup k informáciám), ako aj z hľadiska tém (životné prostredie, zdravotníctvo, doprava, ľudské práva, spravodlivosť a pod.) - bola do nedávnej minulosti do veľkej miery podporovaná predovšetkým zo zahraničných súkromných zdrojov a po vstupe SR do EÚ aj z prostriedkov EÚ.

Z hľadiska povahy watchdogových organizácií sa tieto dajú charakterizovať ako kombinácia organizácií, ktoré vykazujú znaky odbornej a profesionálnej práce a efektivity (bez členstva, avšak so sieťou spolupracovníkov a dobrovoľníkov) a organizácie, ktoré sú poloprofesionálne až dobrovoľnícke, využívajú siete svojich aktivistov, ktorých aktivizujú sa v niektorých situáciách. Obe skupiny týchto organizácií v posledných rokoch intenzívnejšie komunikujú s verejnosťou (t.j. neostávajú v úzko odbornom diskurze či uzavretom prostredí) prostredníctvom médií ale i rôznych happeningov či podujatí.

V demokratickom zriadení môžu občania vykonávať kontrolu voči verejným inštitúciám tak, aby napĺňali svoje právo na informácie či verejná správa pôsobí vo verejnom záujme a odpovedá na spoločenské potreby. Preto kritériami takejto občianskej kontroly verejnej moci je efektívnosť jej činnosti, ako aj jej poctivosť a dôslednosť. Občania združení v MNO majú právo posudzovať užitočnosť aktivít verejnej správy a vyjadrovať sa k nim. Môžu sa legitímne vyjadrovať k úrovni kvality výkonu verejnej správy, priateľskosti voči občanom, dostupnosti jej služieb, preukazovania rešpektu voči záujmom občanov či miery ich porozumenia problémom, ktorým občania – či už ako jednotlivci alebo sociálne skupiny čelia berúc do úvahy aj konkrétny spoločenský kontext, v ktorom sa nachádzajú.

Tieto aktivity prispievajú k eliminácii nežiadúcich javov vo výkone verejnej správy a zvyšujú účasť občanov na spravovaní a ovplyvňovaní problémov, ktoré sa ich týkajú, čím sa znižuje priepasť medzi občanmi a verejnou mocou.

Medzinárodné súvislosti a politiky

Dnes je už vo všeobecnom európskom politickom vedomí a kultúre rola týchto aktérov vo vzťahu ku národným štátom a ich administratívam i vo vzťahu k nadnárodným inštitúciám (EÚ) či tretím krajinám zrejme a akceptovaná a vo viacerých prípadoch z okolitých krajín (Poľsko, Česko, Estónsko) i medzinárodných verejných inštitúcií (Európska komisia napr. na úrovni DG Justice, OBSE, Rada Európy).

Napríklad Poľsko v rámci napĺňania Stratégie rozvoja občianskej spoločnosti prijatej v r. 2007 vytvorilo program FIO – Fond občianskych iniciatív pri Ministerstve práce a sociálnej politiky, ktorý bol vytvorený v r. 2005 so zameraním na podporu MNO – napríklad aj v oblasti umožňovania MNO spĺňať podmienky kofinancovania pre projekty financované z prostriedkov EÚ. Výška alokovaných prostriedkov na program bola naviazaná na objem poskytnutých prostriedkov cez mechanizmus 1% daňovej asignácie poskytnutej v predchádzajúcom roku. aj v oblasti aktívneho občianstva¹.

Významný a v prostredí nových členských krajín EÚ jediným príkladom z Poľska je však využitie prostriedkov ESF v rámci Operačného programu Ľudské zdroje 2007 – 2013 riadeného Ministerstvom práce a sociálnej politiky v rámci priority 5 – Dobré spravovanie a Opatrenia 5.4. Rozvoj potenciálu tretieho sektora v celkovej alokácii 100 mil EUR². V rámci tejto priority bolo vyhlásených a zrealizovaných 12 výziev pričom ich zameranie bolo na podporu programov v oblasti verejnej kontroly verejnej správy³, právnu pomoc a občianske poradenské služby, posilňovanie regionálnych sietí MNO a podporu miestnych a regionálnych informačných centier pre MNO. 2 z týchto výziev boli priamo určené na podporu aktivít watchdogových organizácií. Tento program bol realizovaný priamo sekciou Riadenia ESF na Ministerstve práce a sociálnej politiky.

Inou významnou iniciatívou z prostredia EK bol tzv. program Watchdog Fund, ktorý realizovalo DG Justice v r. 2004 – 2006 a ktorý bol určený pre podporu aktivít watchdogových organizácií. Tento fond rozdelil približne €3 mil. pre 32 projektov z 10 krajín (nových členov EÚ) v oblastiach ako právny štát, demokracia, ochrana základných práv, prístup k informáciám a pod. Napriek snahám vychádzajúcim z nových členských krajín presadiť

¹ <http://www.pozYTEK.gov.pl/files/Biblioteka/BPP/sprawozdanie%20FIO%202011.pdf>

² <http://www.kapitalludzki.gov.pl/o-programie/priorytet-v/dzialanie-54/>

³ „Tworzenie i wdrażanie programów z zakresu społecznego nadzoru nad funkcjonowaniem administracji publicznej”, Działania 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałania 5.4.2 Rozwój dialogu obywatelskiego V Priorytetu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013.”

vytvorenie dlhodobejšieho nástroja podpory týchto tém z prostriedkov EK tento fond (program) pokračoval ešte rok a následne aktivity ukončil. Medzitým vyše 100 rôznych organizácii občianskej spoločnosti vyjadrilo nespokojnosť so spôsobom informovania a spravovania programu, ktorý bol v veľkom meškaní. Hlavným argumentom, pre ktorý nebol vytvorený dlhodobý nástroj bol ten, že EK nemala záujem o vytváranie špecifických programov určených pre prijímateľov len z nových členských krajín.

V niektorých iných krajinách – napr. Rumunsku, ale aj v Poľsku, či Slovensku – boli podporené aktivity watchdogových organizácii aj z prostriedkov tzv. Fondu pre MNO – ktorý je súčasťou Nórskeho finančného mechanizmu a ktorý realizujú miestne nadácie na základe nástroja – blokového grantu. Skúsenosti z týchto krajín sú pozitívne, keďže riadenie týchto Fondov bolo zverené miestnym nadáciám, ktoré sú vnímané ako istý filter medzi donatorom (v tomto prípade štát) a prijímateľmi (watchdogové organizácie).

Zdroje pre financovanie činnosti watchdogových organizácii

Problematika financovania watchdogových organizácii v nových členských krajinách EÚ vrátane Slovenska nie je nová a je už reflektovaná v prostredí nadácii a tretieho sektora i medzi samostatnými organizáciami. Odchod zahraničných zdrojov, ktoré hlavne koncom deväťdesiatych rokov i v prvej dekáde 21. storočia stále podporovali tento typ aktivít vytvára čoraz väčší tlak na tieto organizácie, ktoré hľadajú rôzne spôsoby adaptácie na zmenené finančné prostredie pri zachovaní svojho poslania.

Viacere doteraz realizované prieskumy štúdie v tejto oblasti dospeli k záverom, že hoci najvhodnejším zdrojom z hľadiska dlhodobej udržateľnosti a nezávislosti týchto organizácii sú zdroje od súkromných darcov (či už majetnejších jednotlivcov, súkromných nadácii alebo od širšej občianskej verejnosti). Súčasťou tohto smerovania je čoraz väčšia intenzita komunikácie, budovanie komunity sympatizantov a podporovateľov, využívanie sociálnych sietí a iných on-line nástrojov pre získavanie podpory. Tento stav, ktorý by len cez tieto nástroje vytvorili dostatočné zdroje na činnosť a jej rozvoj sa v strednodobom výhľade nedá dosiahnuť a preto sa viacerí pozorovatelia zhodujú, že verejné zdroje z národných rozpočtov a rozpočtov EÚ sú v krátkodobom a strednodobom horizonte želané a potrebné.⁴

Otázkou tak nie je „či“ verejné zdroje môžu byť použité na podporu týchto aktivít, ale skôr „ako“ ich použiť tak, aby bola zachovaná nezávislosť týchto organizácii a nedošlo k využitiu financovania ako páky ovplyvňujúcej to, čo tieto organizácie budú alebo nebudú robiť.

Otázka nezávislosti watchdogových organizácii a primeranosti verejných zdrojov na ich financovanie je do istej miery analogická s postavením auditorov v komerčnom prostredí. Tých si platia podnikateľské subjekty, aby im overili účtovné údaje. Podobne to môže fungovať aj vo verejnej správe.

Možné mechanizmy podpory watchdogových organizácii na Slovensku z verejných zdrojov

V hľadaní mechanizmov podpory watchdogových organizácii je možné uvažovať o týchto alternatívach (na základe diskusie medzi watchdogovými organizáciami, nadáciami a skúsenosťami z okolitých krajín):

- a) Dotačný program realizovaný na úrovni niektorého z orgánov ústrednej štátnej správy, napr. Ministerstve vnútra resp. cez jeho podriadený útvar (napr. Kancelára úradu SVROS). O konkrétne udelení podpory by rozhodoval štátny orgán.

⁴ *Study Report on Upholding Sustainability of Voices for Human Rights - A Study on the Sustainability of Human Rights and Accountability Watchdog NGOs in ten new member states of the European Union, 2012*, European Center for Not-For-Profit Law, Budapest <http://www.ecnl.org.hu/index.php?part=13publications&pubid=33> alebo Řiháčková V.: *Feasibility study on wider funding initiative for the European policy institutes, think tanks, and watchdogs from the EU budget*, Institute Europeum, Praha, 2010, alebo Bouchal P.: *Spokojený watchdog (bez náhubku)*, Open Society Fund Praha, 2009

- b) Blokový grant poskytnutý sprostredkovateľskej organizácii (nadácii). Prijímateľ blokového grantu tieto prostriedky po technickom a vecnom vyhodnotení konkrétnych žiadostí ďalej prerozdelení na základe výziev medzi konečných prijímateľov – organizácie vykonávajúce watchdogovú činnosť. Rozhodovanie by v tomto prípade bolo delegované na sprostredkovateľa. (podobne ako je to v súčasnosti v prípade Švajčiarskeho finančného mechanizmu a Nórskeho finančného mechanizmu). Výhodou tohto riešenia je oddelenie a odfiltrovanie možných politických vplyvov na rozhodovanie v nadácii (subjekt súkromného práva) nakoľko toto bude oddelené od prostredia ktoré je do istej miery priamo formované na základe politických rozhodnutí (orgány štátnej správy).
- c) Vytvorenie základiny (nadácie s nadačným imaním) určenej na podporu watchdogových MNO, ktorú by spravoval subjekt mimo verejnej správy s kontrolou verejnosti formou verejného kuratória.

Preferovaným spôsobom v prostredí slovenských watchdogových MNO je alternatíva b – t.j. podpora formou blokového grantu cez niektorú z domácich grantujúcich nadácií.

Varianta a) nie je považovaná za schodnú vzhľadom k vysokému riziku znižovania nezávislosti aktivít týchto MNO z dôvodu možných politických tlakov. Varianta c) je v súčasnosti z hľadiska dostupných finančných zdrojov takejto povahy považovaná za nereálnu.

Tieto nadácie⁵ majú jednak skúsenosti zo spolupráce s verejným sektorom práve cez Nórsky či Švajčiarsky finančný mechanizmus a spravovania Fondov pre MVO v rámci týchto mechanizmov. Zároveň sú aj súčasťou prostredia neziskového sektora, rozumejú jeho potrebám, jazyku a kultúre ako aj kontextu, v akom MNO pôsobia. Tieto faktory sú z hľadiska kvality procesu prerozdeľovania dôležité a nezanedbateľné.

Súčasťou procesu prerozdeľovania je nielen technické ale aj odborné posúdenie žiadostí na základe vopred stanovených kritérií a zadaného hodnotiaceho procesu. Tieto procesné postupy majú spomínané nadácie zvládnuť,

Možné parametre programu

Program podpory watchdogových organizácií v rámci blokového grantu by mohol mať nasledovné parametre:

Veľkosť cieľovej skupiny: Na základe expertných odhadov sa dá stanoviť, že na Slovensku pôsobí okolo dvoch – troch desiatok aktívnych organizácií, z ktorých niektoré úplne, ine okrajovo, sa venujú problematike verejnej kontroly moci.

Trvanie programu: Program je zamýšľaný ako dlhodobý program, ktorý sa bude realizovať v cca 3 ročných cykloch. Dlhodobosť programu je odôvodnená potrebou v oblasti zvyšovania transparentnosti a znižovania korupcie, ktoré sú chronickým problémom a vyžadujú kontinuálnu pozornosť.

Na základe doterajších skúseností pri poskytovaní grantovej podpory sa ukazuje, že krátkodobé projekty (s trvaním do 12 mesiacov) nie sú dostatočným nástrojom na dosahovanie výsledkov v oblastiach, kde je potrebná hlbšia spoločenská a postojová zmena. Preto popri krátkodobom projektovom financovaní je potrebné vytvárať nástroje strednodobého financovania, t.j. s horizontom plnenia 24 – 36 mesiacov a to nielen projektové financovanie ale financovanie inštitucionálne, t.j. financovanie určené na napĺňanie poslania prijímateľa čo znamená vykrývanie jeho prevádzkových nákladov bez nutnosti podrobnej špecifikácie čiastkových detailných aktivít, ktoré sa definujú v procese vykonávania

⁵ Napr. Nadácia OSF, Nadácia Ekopolis, Nadácia na podporu občianskych aktivít

watchdogovej činnosti a sú sčasti kontextuálne a situačné. Preto jeden cyklus podpory v rámci tohto programu by mal trvať 36 mesiacov a takýchto cyklov by malo byť niekoľko.

Úvahy o predpokladanom objeme prostriedkov sa odvíjajú od potrieb cieľovej skupiny cez absorpčnú kapacitu potenciálnych prijímateľov (cieľom je vyhnúť sa „donor driven“ objavovaniu nových subjektov) a primeranosť zdrojov voči zamýšľanej činnosti i vo vzťahu k organizácii (podiel na celkových príjmoch organizácie by napr. nemal prevážiť viac ako 50%) a jej rozvoju (napr. požiadavka transparentnosti a self-reportovania či ko-financovania z iných súkromných zdrojov).

Vzhľadom k horizontu 36 mesiacov a predpokladanej veľkosti cieľovej skupiny (20 prijímateľov) sa dá predpokladať, že jedna tranža programu by mohla mať objem € 3 - 4 mil., čo by umožnilo jej rozloženie ako na inštitucionálnu podporu, tak na projektovú podporu.