

VEREJNÁ PROSPEŠNOSŤ  
PROCES DISKUSIE

(VEREJNÁ PROSPEŠNOSŤ A JEJ DÔSLEDKY PRE NEZISKOVÝ SEKTOR NA SLOVENSKU)



NADÁCIA OTVORENEJ SPOLOČNOSTI  
OPEN SOCIETY FOUNDATION



V E R E J N Á P R O S P E Š N O S Ť  
P R O C E S D I S K U S I E

(VEREJNÁ PROSPEŠNOSŤ A JEJ DÔSLEDKY PRE NEZISKOVÝ SEKTOR NA SLOVENSKU)

**Nadácia otvorenej spoločnosti – Open Society Foundation a Fórum donorov**

2006

## OBSAH

<b>Verejná prospešnosť a jej dôsledky pre neziskový sektor na Slovensku</b>	<b>4</b>
Úvod	4
O projekte	4
Analýza legislatívy	6
Národná konferencia	7
Medzinárodný seminár	8
Regionálne okrúhle stoly	9
Web verejnaprospesnost.sk a moderovaná diskusia	13
Záver	14
Pár poznámok na záver	16
<b>Dva prístupy k identifikácii verejnej prospešnosti mimovládnej organizácie</b>	<b>18</b>
1. Normatívny prístup k určeniu toho, kto môže vykonávať prácu vo verejnom záujme	19
2. Empirický prístup k určeniu toho, kto vykonáva verejnoprospešnú prácu	20
Záver alebo Kam sme sa dostali po jednom roku	22
<b>O realizátoroch projektu</b>	<b>23</b>
<b>Summary in English</b>	<b>25</b>

Publikácia vyšla vďaka podpore The Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe ako súčasť projektu Nadácie otvorenej spoločnosti–Open Society Foundation a Fóra donorov *Verejná prospešnosť a jej dôsledky pre neziskový sektor na Slovensku*.

© Nadácia otvorenej spoločnosti–Open Society Foundation, Fórum donorov 2006  
Analýzu alebo jej časti je možné ďalej šíriť len s uvedením zdroja.

Autori: Lenka Iľanovská (Fórum donorov), Zuzana Konrádová (NOS-OSF), Helena Woleková (Nadácia SOCIA)  
Editor: Eduard Marček (PANET-PDCS)  
Jazyková úprava: Margaréta Kontrišová  
Vydalo Vydavateľstvo Pozsony / Pressburg / Bratislava - Peter Rašľa  
Návrh obálky a grafická úprava: Typografiaplus, spol. s r.o.  
Tlač: Interprint, s.r.o.

**ISBN 80-967009-9-5**



## Verejná prospešnosť a jej dôsledky pre neziskový sektor na Slovensku

### Úvod

Táto knižka je súhrnným predstavením projektu *Verejná prospešnosť a jej dôsledky pre neziskový sektor na Slovensku* a jeho jednotlivých aktivít tak, ako ich v období rokov 2005-2006 realizovali jeho nositelia – Nadácia otvorenej spoločnosti-Open Society Foundation a Fórum donorov. Publikácia predstavuje a bližšie charakterizuje aj výstupy týchto iniciatív, ktoré ich sprevádzali a ako argumentačné či podporné materiály slúžili ako podklady pre rozvíjanie debaty o verejnej prospešnosti. Súčasťou tejto časti je aj odborná úvaha priamej účastníčky tohto procesu Heleny Wolekovej, ktorá načrtáva svoj pohľad na proces debaty, ako aj podnetné návrhy na úpravu verejnej prospešnosti do budúcnosti. Tento súhrnný prehľad je súčasťou série viacerých publikácií o verejnej prospešnosti, ktoré navzájom tematicky súvisia. Ďalšie časti, ktoré vychádzajú v rovnakom čase, pokrývajú legislatívnu analýzu verejného záujmu a verejnej prospešnosti v SR (*Verejná prospešnosť – Legislatíva a prax*) a úpravu verejnej prospešnosti a skúsenosti zo zahraničia (*Verejná prospešnosť – Príklady iných krajín*).

### O projekte

Prečo sme sa rozhodli realizovať projekt „Verejná prospešnosť a jej dôsledky pre mimovládny neziskový sektor na Slovensku“? Po prvé téma verejnej prospešnosti je na Slovensku vysoko aktuálna, po druhé na tejto téme sme chceli preveriť, kultivovať a naučiť sa používať aj samotnú metódu diskusie ako nástroja na kompetentné zapojenie čo najširšieho okruhu účastníkov do formulácie názoru na problém. Téma verejná prospešnosť nám poskytla príležitosť obnoviť chýbajúcu komunikáciu mimovládnych neziskových organizácií (MNO). Podarilo sa nám komplexne uchopiť proces diskusie podložený analýzami a expertnými vstupmi odborníkov, zapojiť doň zástupcov verejnej správy a odbornej verejnosti na miestnej, celonárodnej a medzinárodnej úrovni a zmapovať východiská pre ďalší postup pri tvorbe prostredia pre mimovládne neziskové organizácie.

Prečo téma verejná prospešnosť? Otázka verejnej prospešnosti priamo súvisí s činnosťou mimovládnych neziskových organizácií, pretože svojím poslaním a činnosťou naplňujú verejnoprospešný účel. V roku 2003 prebiehala búrlivá debata okolo predstaveného nového legislatívneho zámeru – Zákonníka neziskového práva. Okrem iného zákonník odhalil nevyhnutnosť špecificky sa venovať verejnej prospešnosti ako hodnotovému a rozlišovaciemu kritériu MNO. Verejná prospešnosť však samostatne nikde predtým nebola definovaná, ani sa o nej nevedla širšia diskusia.

Znižovanie zahraničných finančných zdrojov predstavuje pre neziskový sektor výzvu z hľadiska ďalšieho fungovania. Z viacerých strán prichádzali a prichádzajú iniciatívy,

ktorých cieľom je zabezpečiť finančné zdroje pre MNO. Spomedzi viacerých spomeniem investičný fond pre MNO Charity Set, charitatívnu lotériu Lotka, projekt darcovských SMS správ - DMS – Donors Message Service, Klub firemných darcov, príp. webportál partnerstva.sk, a pod. Okrem špecificky zameraných finančných nástrojov je tiež dôležité citlivo vstúpiť do legislatívy, ktorá so svojimi medzerami predstavuje výzvu a priestor na zlepšovanie v prospech činnosti MNO.

Aj hľadanie nových nástrojov na zlepšenie postavenia a financovania MNO nás inšpirovalo otvoriť otázku verejnej prospešnosti. Jej úprava môže prispieť k riešeniu viacerých problémov, ktoré sa týkajú MNO.

Čo nám môže priniesť úprava verejnej prospešnosti? **Pragmatický prístup** hovorí o prepojenosti s verejnými zdrojmi a rôznymi daňovými výhodami. V tomto prípade by úprava verejnej prospešnosti zlepšila prístup a prehľadnosť verejných zdrojov a priniesla alebo zachovala by daňové výhody (vrátane mechanizmu 2%) pre definované ako verejnoprospešné MNO. **Hodnotový prístup** by zase pomohol navzájom rozlíšiť MNO a vďaka úprave verejnej prospešnosti by sa vytvoril systém hodnotenia a kvality MNO. **Filozofický prístup**, ktorý je pravdepodobne najambicióznejší, by priniesol jasné rozlíšenie MNO na verejnoprospešné MNO a súkromné alebo vzájomnoprospešné<sup>1</sup> MNO. Na verejnoprospešné organizácie by bol naviazaný príslušný systém výhod, ale na strane druhej aj kontroly, akej podliehajú poberatelia verejných zdrojov. Súkromné alebo vzájomnoprospešné MNO by boli v istom zmysle slobodnejšie, ale ochudobnené o „výhody“<sup>2</sup> verejnoprospešných MNO.

Otvorili sme aj diskusiu o navzájom súvisiacich pojmoch verejný záujem, verejná politika a verejná prospešnosť. Pri uchopení témy verejná prospešnosť sa vychádzalo z analýzy verejného záujmu a ako sa odzrkadľuje v podporovaní verejnoprospešných aktivít.

Pôvodní hráči, ktorí v minulosti zabezpečovali tok informácií medzi MNO a viedli diskusiu, opustili túto funkciu aj z dôvodu znižovania zdrojov. Keďže sme sa rozhodli uplatniť metodiku čo najširšej diskusie založenej na odborných podkladoch, zostavili sme plán aktivít, ktorý by naplňal naše ciele. Naším zámerom bolo tiež znova otvoriť dialóg v mimovládnom neziskovom sektore aj nad rámec ústrednej témy. Diskusia so zástupcami MNO, verejnej správy, odborníkmi mala pomenovať výhody a slabiny úpravy verejnej prospešnosti a tiež priniesť odpovede na to, či mimovládny neziskový sektor podporuje myšlienku jej legislatívnej úpravy z hľadiska očakávaného pozitívneho dopadu pre rozvoj MNO.

V rámci projektu sa realizovali nasledujúce aktivity:

- vypracovanie analýzy
- národná konferencia

<sup>1</sup> Pod vzájomnoprospešnými organizáciami rozumieme organizácie, ktoré nenapĺňajú verejnoprospešný účel a sú zriadené za účelom vzájomného prospechu ako napríklad (klub odznáčárov, asociácia seniorských golfistov a pod.)

<sup>2</sup> Berúc do úvahy náročnosť manažovania verejných, resp. štátnych zdrojov, niekedy je ťažko pomenovať ich ako výhody.

- medzinárodný seminár
- regionálne okrúhle stoly
- moderovaná diskusia na web stránke [www.verejnaprospešnost.sk](http://www.verejnaprospešnost.sk)

## Analýza legislatívy

### *Verejný záujem a verejná prospešnosť v legislatíve a v praxi orgánov verejnej správy*<sup>3</sup>

Vzhľadom na to, že štatút verejnej prospešnosti je do veľkej miery previazaný s verejným sektorom, bolo potrebné vyhodnotiť doterajší vzťah medzi verejným sektorom alebo štátom a MNO.

Prvýkrát na Slovensku sa podarilo vypracovať materiál, ktorý analyzuje pojem verejný záujem, mapuje spôsob, ako sa verejný záujem aplikuje v praxi a aké účely štát podporuje v rámci neziskového sektora, naplňajúc verejný záujem. Analýza brala do úvahy európsky kontext. Materiál tiež zmapoval výskyt pojmu verejná prospešnosť a prišiel k záveru, že hoci sa tento termín často používa najmä v súvislosti s MNO, neexistuje jeho jednoznačná definícia. Prehľad financovania MNO z verejných zdrojov poskytol jasný obraz o tom, že tento systém je neprehľadný a nejednotný. To, že každý orgán štátnej správy má vlastný mechanizmus podpory, sťažuje prístup k týmto zdrojom.

Úvahy de lege ferenda autorov analýzy predstavili ambiciózne návrhy nových prvkov, ktoré by úprava verejnej prospešnosti mohla priniesť:

- Nový ústavný zákon by garantoval poskytovanie verejnoprospešných služieb občanom SR. Tým by štát demonštroval svoj pozitívny vzťah k verejnoprospešným aktivitám a MNO, ktoré ich vykonávajú. Takýto zákon by mohol v legislatíve na Slovensku ukotviť ľudské práva druhej generácie.
- Existovali by dve základné právne formy MNO, a to: súkromné a verejné MNO. Účel plnenia verejnoprospešnej činnosti by mali: spolky alebo verejnoprospešné organizácie (korporácie fyzických osôb) a verejné nadácie (korporácie majetku); účel plnenia súkromných záujmov: združenia (korporácie fyzických osôb) a súkromné nadácie (korporácie majetku).
- V oblasti financovania by sa vytvoril jednotný a prehľadný systém dotácií na financovanie verejnoprospešných aktivít, ktorý by stanovil základné princípy a koncepciu podpory zo strany štátu.

Táto analýza zároveň slúžila ako podklad na naštartovanie diskusie.

<sup>3</sup> Kompletná analýza vrátane úvodu jedného z autorov je súčasťou publikácie *Verejná prospešnosť – Legislatíva a prax*.

## Národná konferencia<sup>4</sup>

### *Verejná prospešnosť a jej dôsledky pre neziskový sektor na Slovensku*

Cieľom konferencie bolo získať spätnú väzbu od odborníkov (právnikov, ekonómov), zástupcov štátu, zástupcov MNO na úpravu verejnej prospešnosti. Základom pre diskusiu boli podnetné prezentácie a analytický materiál. Účastníci konferencie sformulovali nasledujúce závery a odporúčania:

- malo by sa jasne stanoviť, čo sa od definície verejnej prospešnosti očakáva, aké má mať táto diskusia ciele, zámery a úroveň, resp. aké bude mať dôsledky;
- pojem by sa mal vyjasniť a systematizovať, aby boli zafinancované kľúčové pojmy a kritériá, podľa ktorých sa verejná prospešnosť bude posudzovať;
- pri návrhu kritérií na posudzovanie verejnej prospešnosti by sa malo vychádzať z pyramídy potrieb, od pokrytia najzákladnejších potrieb až po sebarealizáciu jednotlivca a mala by sa rešpektovať ochrana práv jednotlivca;
- je potrebné pozrieť sa aj na pôvod a príčiny súčasných trendov, prípadne pristupovať k súčasnému statusu zákonnej úpravy s väčšou úctou;
- je nevyhnutné zorientovať sa, ako je verejná prospešnosť definovaná v okolitých európskych krajinách a USA, a prípadne sa podučiť, resp. vyvarovať chýb iných;
- diskusia o verejnom záujme by sa nemala oddeľovať od diskusie o verejnej prospešnosti, lebo by sa mohlo pozabudnúť na potreby verejnosti;
- o verejnej prospešnosti by sa malo hovoriť konkrétne;
- verejná prospešnosť by sa mala právne ukotviť;
- štatút verejnoprospešnosti by sa nemal viazať na právnu formu, ale na konkrétne aktivity;
- právna analýza verejného záujmu a verejnej prospešnosti by sa mala rozšíriť aj o ekonomickú a štatistickú analýzu a bolo by vhodné získať konkrétne údaje o verejnom financovaní verejnoprospešných aktivít, resp. MNO;
- verejná prospešnosť by sa mala premietnuť aj do konkrétneho koordinovaného financovania (možno nepriamou formou) mimovládnych neziskových organizácií.

V súvislosti s verejnou prospešnosťou je tiež nevyhnutné jasne vymedziť pojem verejný záujem, jeho obsah je zanesený viacerými významami a je vnímaný skôr negatívne (napr. presadzovanie verejného záujmu pri vyvlastňovaní súkromného majetku pri výstavbe diaľnic). Verejný záujem môže byť vnímaný buď ako záujem početne väčšej časti spoločnosti (majority), alebo ako záujem mocensky silnejšej časti spoločnosti (vlády, štátnej správy, lobistickej skupiny).

<sup>4</sup> Na národnej konferencii sa zúčastnilo tridsať účastníkov, medzi nimi boli zástupcovia MNO, právnici, ekonómovia a zástupcovia štátnej správy.

Diskusia účastníkov o pojmoch *verejný záujem* a *verejná prospešnosť* sa niesla vo viacerých rovinách, čo môže byť spôsobené tým, že pojmy možno vnímať a definovať na viacerých úrovniach:

- na úrovni skúseností (kedy a ako dochádzalo v praxi k deklarovaniu a presadzovaniu verejného záujmu v praxi);
- na úrovni prezentácie pojmu v médiách (napr. keď došlo k prvým stretom súkromných majiteľov pôdy v Teplicke nad Váhom s automobilkou KIA a so štátom, bolo zaujímavé sledovať diskusiu v médiách a názory občanov, v ktorých sa odrážalo rozdielne vnímanie pojmu verejný záujem);
- na úrovni hodnotovej, spoločenskej, politickej a inej.

## Medzinárodný seminár<sup>5</sup>

### *Rozvoj filantropie: Verejná prospešnosť a jej dôsledky pre spoločnosť*

V snahe vniesť do diskusie medzinárodný rozmer, skúsenosti a poznatky iných krajín sa v marci 2006 v Bratislave uskutočnil celodenný medzinárodný seminár „Rozvoj filantropie: verejná prospešnosť a jej dôsledky pre spoločnosť“. Uznávaní odborníci z Európy a Japonska predstavili účastníkom seminára rôzne modely fungovania a spolupráce občianskeho a verejného sektora a zhodnotili pozitívne, ako aj negatívne dopady legislatívnych úprav verejnej prospešnosti v jednotlivých krajinách.

Účastníci seminára sa po prezentácii množstva inšpiratívnych príkladov zo zahraničia a veľmi intenzívnej diskusii pokúsili zhrnúť výhody, ktoré by vymedzenie verejnej prospešnosti malo priniesť, nasledovne:

- vyjasnenie v tom, ktoré neziskové organizácie sú verejnoprospešné a ktoré nie;
- získanie ďalších daňových úľav (z dane z príjmu, z DPH) a výhod;
- umožnenie vzniku značky kvality pre MNO;
- obmedzenie zneužívania výhod (napr. pri mechanizme 2%);
- budovanie dôveryhodnosti MNO voči štátu.

Účastníci seminára sa zamýšľali aj nad priamou súvislosťou budovania dôveryhodnosti MNO voči verejnosti a štátu, rozvojom neziskového sektora a zadaním verejnej prospešnosti. Zhodli sa, že zlepšenie dôveryhodnosti MNO by mohlo pomôcť vytvoriť menej byrokratické mechanizmy verejnej podpory, jednoduchší prístup k verejným zdrojom či verejným zákazkám. Otázka dôveryhodnosti však nemusí byť priamo spojená

<sup>5</sup> Na medzinárodnom seminári participovalo spolu osemdesiatdeväť účastníkov z Českej republiky, Maďarska, Poľska, Litvy, Chorvátska, Čiernej Hory, Bulharska, Ruska, Holandska, Veľkej Británie, Japonska a Slovenska.

so zadaním verejnej prospešnosti a podľa účastníkov seminára by sa v týchto súvislostiach mali súčasne zvažovať aj iné alternatívy, ako napríklad:

- vytvorenie registra verejnoprospešných organizácií, ktorý by „garantoval“ istú kvalitu organizácií. Prístup k verejným zdrojom by mohla zlepšiť aj existencia centrálného registra všetkých mimovládnych organizácií, ktorý momentálne neexistuje a ktorý by bol paralelou k centrálnemu registru firiem;
- vytvorením interného mechanizmu certifikácie MNO (samoregulačný mechanizmus neziskového sektora), ktorý by garantoval spoľahlivosť MNO najmä vo vzťahu k veľkým finančným zdrojom (napr. z EÚ).

Účastníci seminára tiež diskutovali o nevyhnutných podmienkach, ktoré by mali MNO splniť, ak by mali záujem o pridelenie štatútu verejnoprospešnosti. Podľa účastníkov by napríklad mohli organizácie žiadať o pridelenie štatútu spolu s registráciou, resp. by predložili deklaráciu o svojej existencii a činnosti prostredníctvom dokumentov, ako výročná správa či štatút organizácie. Takýto návrh by predpokladal jednorazové posúdenie organizácie, ktoré by malo platnosť počas celej doby fungovania organizácie. Účastníci seminára sa viac prikláňali k možnosti opakovaného overovania činnosti organizácie a posudzovania činnosti MNO podľa zadaných kritérií, napr. organizácia by musela fungovať minimálne jeden rok, aby mohla byť posúdená jej reálna činnosť, a až potom by jej mohol byť pridelený či zamietnutý štatút verejnoprospešnosti.

## Regionálne okrúhle stoly<sup>6</sup>

Diskusie v regiónoch Slovenska sa uskutočnili v máji 2006 v Košiciach, Poprade, Žiline, Nitre a Banskej Bystrici. O očakávaniach, potrebách a problémoch s predstaviteľmi MNO diskutovali Helena Woleková (Nadácia SOCIA), Peter Haňdiak (1. SNSC), Eduard Marček (PANET-PDCS), Boris Strečanský (Nadácia Ekopolis) a za realizátorov projektu Zuzana Konrádová (NOS-OSF) a Lenka Ilánovská (FD).

Cieľom diskusií bolo oboznámiť sa s názormi a očakávaniami predstaviteľov regionálnych MNO, ktoré sa dotýkajú verejnoprospešných aktivít a ich realizácie. Snahou bolo získať pohľad regionálnych MNO na danú problematiku, konkrétne, kde vidia slabé miesta, aké výhody by malo priniesť definovanie verejnej prospešnosti, a zároveň zistiť, do akej miery sú MNO prístupné kontrole súvisiacej s čerpaním verejných zdrojov.

Účastníci regionálnych okrúhlych stolov označili za najproblematickejšie oblasti v práci MNO a celého neziskového sektora nasledujúce okruhy:

<sup>6</sup> Na regionálnych okrúhlych stoloch sa spolu zúčastnilo sedemdesiatštyri účastníkov najmä predstaviteľov MNO.

- Financovanie neziskového sektora**
- komplikované a náročné čerpanie zdrojov z fondov EÚ
  - nekonceptné a netransparentné verejné zdroje
  - zneužívanie inštitútu poukazovania 2% podielu zaplatenej dane na osobitný účel
- Postavenie neziskového sektora**
- nevyhovujúce vzťahy so samosprávou
  - nízka transparentnosť a dôveryhodnosť MNO v očiach verejnosti
- Kapacity neziskového sektora**
- neexistencia štruktúr sektora
  - nepostačujúca komunikácia
  - nepostačujúca legislatívna úprava

		Problémy	Návrhy účastníkov projektu
1.	Fondy EÚ	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ zálohové platby</li> <li>▪ komplikované a náročné procesy</li> <li>▪ zmena pravidiel počas čerpania eurofondov na projekty (Európsky sociálny fond)</li> <li>▪ mala by byť možnosť čerpať zdroje aj na inštitucionálne posilnenie a prevádzku organizácie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ nová koncepcia pre programovacie obdobie 2007–2013</li> <li>▪ vstúpiť do procesu a vyjednať lepšie podmienky pre MNO</li> </ul>
2.	Verejné zdroje	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ nekonceptné prerozdelenie verejných zdrojov - neexistuje žiadna štátna politika prerozdelenia dotácií, a preto je systém financovania veľmi neprehľadný a grantové schémy sú netransparentné a zmätočné</li> <li>▪ nedostatok zdrojov na inštitucionálny rozvoj MNO</li> <li>▪ kontrola využívania verejných zdrojov verejnou správou je nevyhovujúca a pravidlá sú netransparentné</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ vytvoriť kľúč na rozdeľovanie dotácií, ktorý by zaručoval transparentnosť aj flexibilitu štruktúr napríklad: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ subsidiárny model: národná úroveň =&gt; akreditácie, regionálna úroveň =&gt; rozdeľovať zdroje</li> <li>▪ jedna grantová schéma na verejné zdroje</li> <li>▪ verejné zdroje by spravovala jedna dôveryhodná nadácia</li> </ul> </li> </ul>

3.	<b>Mechanizmus poukazania 2% podielu zaplatenej dane na osobitný účel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ zneužívanie mechanizmu 2%</li> <li>▪ účelové zakladanie MNO zo strany firiem</li> <li>▪ otáznosť použitia prostriedkov na verejnoprospešný účel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ sprísniť kritéria pre 2%</li> <li>▪ obmedziť zneužívanie 2% mechanizmu firmami</li> <li>▪ úprava registrácie prijímateľov 2%, aby sa zamedzilo účelovému vznikaniu nových MNO výlučne kvôli 2%</li> <li>▪ pri registrácii za prijímateľa 2% dokladovať aj výročnú správu a zabezpečiť aj kontrolu naplnenia verejnoprospešného účelu organizácie</li> <li>▪ kontrola, či sa od toho, kto poukázal, dostali financie k prijímateľovi</li> <li>▪ kontrola využitia – nielen finančný audit, ale aj povinnosť zverejňovať informácie nad rámec obchodného vestníka</li> </ul>
4.	<b>Samospráva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ neprehľadnosť rozhodnutí</li> <li>▪ samospráva si zakladá vlastné MNO, ktorým zadáva výkon služieb</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ zvýšená kontrola samosprávy zo strany miestnych MNO a občanov, zvýšenie občianskej participácie</li> <li>▪ rozvoj spolupráce medzisektorovej spolupráce a partnerstiev medzi samosprávou a MNO</li> </ul>
5.	<b>Transparentnosť a dôveryhodnosť MNO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ MNO nie sú akceptované ako partner verejnej správy</li> <li>▪ nízka dôveryhodnosť neziskového sektora v očiach verejnosti</li> <li>▪ chýba mechanizmus akreditácie kvality</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ zaviesť „známky kvality“, certifikačný systém pre MNO, ako spôsob rozlišovania MNO</li> <li>▪ nerozprávať o účeli organizácie, ale o kvalite a vytvoriť štandardy kvality</li> <li>▪ presunúť diskusiu o sektore aj „von“, medzi</li> </ul>

			občanov <ul style="list-style-type: none"> <li>potreba sebareflexie MNO a vyčistenia prostredia</li> </ul>
6.	„Štruktúry“ sektora	<ul style="list-style-type: none"> <li>potreba zlepšenia „postavenia/pozície“ MNO sektora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>vytvárať/zlepšovať podmienky na vytváranie partnerstiev</li> <li>presadzovanie záujmov MNO sektora zospodu</li> <li>vymedziť len občiansky sektor bez stavovských organizácií</li> <li>registrácia všetkých MNO</li> </ul>
7.	Komunikácia	<ul style="list-style-type: none"> <li>potreba zlepšenia vzájomnej informovanosti a spolupráce MNO</li> <li>MNO nedostatočne informujú občanov/verejnosť o tom, čo robia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>zlepšiť spoluprácu platforiem MNO (zaviest štandardy spolupráce)</li> <li>zlepšiť PR sektora</li> </ul>
8.	Legislatíva	<ul style="list-style-type: none"> <li>zmena zákonníka práce zvýšila nároky na financie z titulu zrušenia dohôd a povinnosti uzatvárať pracovnoprávne vzťahy na základe pracovných zmlúv, prípadne donútila niektoré MNO hľadať iné menej finančne náročné riešenia personálnej politiky</li> <li>chýba legislatívna úprava základných pojmov, napr. dobrovoľníctvo, sponzoring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>širšia diskusia o zadefinovaní pojmov, vymedzení postavenia MNO a ich vzťahov a prípadnej úprave legislatívy</li> </ul>

Okrem problematických okruhov, prehľadne zhrnutých v tabuľke, účastníci regionálnych okrúhlych stolov poukazovali najmä na nedostatok zdrojov na medzinárodnú spoluprácu, nerovnomerné rozdelenie podpory medzi Bratislavu a regióny Slovenska, nejasnú terminológiu týkajúcu sa MNO a zlý obraz, ktorý vytvárajú firemné nadácie/fondy, ktoré niekedy zneužívajú svoje meno a nie vždy podporujú verejnoprospešný účel. Zároveň

konštatovali, že je potrebné zlepšiť obraz MNO v spoločnosti a posilniť ich postavenie tak na národnej, ako aj na lokálnej úrovni, aby sa MNO stali dôveryhodnými partnermi príslušných ministerstiev, VÚC a samospráv. Predstavitelia lokálnych MNO navrhli zväziť vytvorenie registra MNO, ktorý by pomohol zabezpečiť transparentnosť sektora. Súčasne niektorí zástupcovia navrhli, aby bol vytvorený mechanizmus certifikácie MNO, ktorý by priniesol rozlišovanie a hierarchizáciu, čo na druhej strane vyvolalo otázky ohľadne možnej realizácie v praxi. Okrem mechanizmov priamo vplyvujúcich na rozvoj a transparentnosť sektora navrhli zintenzívniť spoluprácu s médiami o význame a prínose MNO k rozvoju spoločnosti.

Účastníci diskusií upozornili aj na iné slabiny najmä z hľadiska fungovania, reprezentácie a zastupovania MNO a celého neziskového sektora. V minulosti plnilo túto úlohu Grémium 3. sektora. O tom, či Grémium prípadne krajské grémiá ešte vyvíjajú nejakú činnosť, nemali účastníci regionálnych stretnutí informácie. Vzhľadom na to konštatovali, že v súčasnosti sú takéto kapacity obmedzené a je potrebné ich podporiť, aby sa zabezpečila informovanosť a vzpružila akcieschopnosť v prospech zlepšenia situácie MNO v regiónoch. Skonštatovali tiež, že na Slovensku chýba politická vôľa zaoberať sa otázkami a problémami mimovládneho neziskového sektora, a preto navrhli získať, respektíve posilniť vplyv neziskového sektora na tvorbu verejných politik.

### Web verejnoprospesnost.sk a moderovaná diskusia

Podporným nástrojom na rozvíjanie diskusie bola aj špecializovaná web stránka [www.verejnoprospesnost.sk](http://www.verejnoprospesnost.sk). Na tejto stránke sa okrem opisu jednotlivých aktivít a ich výstupov podarilo zozbierať aj množstvo odborných podkladov, ako aj odkazov na podobné stránky doma aj v zahraničí. Súčasťou webu bol aj pokus o moderovanú diskusiu o verejnej prospešnosti. V rámci očakávanej výmeny vo virtuálnom priestore sme oslovili okruh vytipovaných expertov a praktikov, aby svojimi názormi pomohli vytvoriť nosný rámec diskusie o verejnej prospešnosti. Žiaľ, ani po značnom úsilí sa nepodarilo získať dostatočnú odozvu a vytvoriť tak základ pre rozbehnutie diskusie aj na tomto fóre. Na rozdiel od živej diskusie nie je tento nástroj pravdepodobne na Slovensku veľmi rozšírený. V nasledujúcich riadkoch predkladáme otázky a problematické okruhy tak, ako sme ich formulovali pri pokusoch o naštartovanie diskusie:

- Aký prínos a aké riziká vidíte pri diskusii o úprave verejnej prospešnosti? Myslíte si, že je potrebné o tejto oblasti vôbec hovoriť? Aký by mala mať táto diskusia zámer, ciele a úroveň?
- Je potrebné rozlišovať medzi verejným záujmom a verejnou prospešnosťou? Alebo tieto oblasti spolu úzko súvisia? Prečo? Na akej úrovni?
- Kto by sa mal na definovaní týchto pojmov a ich obsahu podieľať? Je potrebné inštitút verejnej prospešnosti ukotviť legislatívne?
- Aké miesto vo verejnej prospešnosti alebo pri napĺňaní verejného záujmu má mimovládny neziskový sektor? Aký dopad by, podľa Vás, mala legislatívna úprava štatútu verejnej prospešnosti na postavenie mimovládnych neziskových organizácií?

- Na základe akých kritérií by malo byť možné získať štatút verejnej prospešnosti?
- Čo by priznanie štatútu verejnej prospešnosti organizácii prinieslo, resp. v čom by to bolo riskantné? Aké výhody či obmedzenia by mali byť s týmto štatútom spojené?
- Ako by mal vyzerat' proces priznania/prehodnotenia takéhoto štatútu, prípadne kto by mal byť doňho zapojený?
- Kým alebo čím by sa mala diskusia o verejnej prospešnosti na Slovensku inšpirovať? Z akých príkladov a skúseností by sme mali čerpať? Čoho by sme sa mali vyvarovať?
- Ako v tomto smere hodnotíte analýzu Verejný záujem a verejná prospešnosť v legislatíve a v praxi orgánov verejnej správy?
- Myslíte si, že definovanie verejnej prospešnosti môže napomôcť rozvoju filantropie a dobrovoľníctva? Aký dopad by to mohlo mať na verejné financovanie verejnoprospešných aktivít, prípadne mimovládnych neziskových organizácií?

## Závery

Pozitívna odozva na realizáciu jednotlivých aktivít ukázala, že sme zaplnili prázdne miesto najmä v oblasti vzájomnej komunikácie v rámci mimovládneho neziskového sektora a že otázka hľadania nových možností pre kontinuálny rozvoj MNO je tiež veľmi aktuálna a potrebná.

Z výstupov realizovaných aktivít nám vyplynulo, že neziskový sektor na Slovensku momentálne čelí viacerým výzvam, ktoré sa ukázali ako podstatné, avšak presiahli rámec verejnej prospešnosti.

MNO majú slabé postavenie voči svojim partnerom na strane štátu a samosprávy. V praxi to znamená, že v procese vyjednávania a dohôd ťahajú za kratší koniec, hoci služby, ktoré poskytujú, možno považovať za napĺňanie verejného záujmu. Spoluprácu s partnermi zo štátnej správy, samosprávy a s podnikateľským sektorom brzdí aj nízka dôveryhodnosť voči MNO, pretože sú vnímané ako nedostatočne transparentné organizácie a neprofesionálni partneri. Slabá pozícia MNO vo vyjednávaní obmedzuje v konečnom dôsledku prístup financí a zároveň možnosť reálne ovplyvňovať zle nastavené procesy prerozdelenia verejných zdrojov, čo MNO považujú pre svoje fungovanie za dôležité.

Zástupcovia MNO vnímajú ako problém aj to, že dostupné mechanizmy, ktoré sú určené pre MNO vykonávajúce verejnoprospešné aktivity, ako mechanizmus asignácie 2% právnických a fyzických osôb, sa zneužíva na aktivity mimo tohto vymedzenia.

Z diskusií sa jasne vyprofilovala aj otázka rozvoja kapacít neziskového sektora a nedostatok štruktúr, ktoré by sprostredkovali informácie a zastupovali záujmy MNO. Spoločná platforma zastrešovaná lídrom by mohla pomôcť pri riešení problémov, posilnení pozície a vyjednaní lepších podmienok pre napĺňanie verejnoprospešného poslania MNO.

Po ročnom procese sa nám podarilo na jednej strane analyzovať a rozdiskutovať otázku verejnej prospešnosti a na druhej strane zmapovať potreby a problémy, ktoré MNO v súčasnosti trápia. Úprava verejnej prospešnosti určite nevyrieši všetky tieto problémy.

Správnym nastavením by však mohla pomôcť diferencovať MNO, priniesť hodnotové kritérium do širokej a početnej skupiny MNO. Rovnako by mohla zlepšiť tok financovania z verejných zdrojov a sprehľadniť prijímateľov podielu zaplatenej dane fyzických a právnických osôb. Zo záverov vyplynulo, že štatút verejnej prospešnosti by sa mal viazať na aktivity, a nie na právnu formu. Tento spôsob je otvorenejší, pričom nevyklučuje ani subjekty neziskového sektora. Tiež poskytuje väčší priestor pre MNO realizovať rôznorodé aktivity. Kritéria pre posudzovanie verejnej prospešnosti boli navrhnuté viaceré:

- a) podľa činnosti (vymedzené činnosti, napr. ako v prípade živnosti),
- b) podľa objemu získaných verejných zdrojov, resp. podpory zo strany verejnosti (podobne ako v USA),
- c) podľa kvality (napr. poskytovaných služieb).

Medzinárodná skúsenosť priniesla osviežujúci rozmer do diskusie, ale ani ona nedala jednoznačný návod na riešenie na Slovensku. Ako upozornila zástupkyňa ECNL (Európske centrum pre neziskové právo) Nilda Bullain, najdôležitejšie je vyjasniť si, čo pozitívne nám nová legislatívna úprava prináša. Samotné nastavenie verejnej prospešnosti je v jednotlivých krajinách rôzne<sup>7</sup> - odráža kontext, legislatívnu a filantropickú kultúru danej krajiny.

Tento proces vrátane všetkých svojich výstupov predstavuje slušný základ pre pokračovanie. Či už pôjde o samostatnú legislatívnu úpravu verejnej prospešnosti, alebo jej začlenenie do komplexného legislatívneho materiálu, ktorý bude postavený na základe potrieb MNO s cieľom zlepšiť ich postavenie a zabezpečiť tak dlhodobý rozvoj občianskej spoločnosti na Slovensku.

Za možnosť realizovať projekt a vydanie tejto publikácie ďakujeme The Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe a programu East-East Programme Partnership beyond Borders.

<sup>7</sup> Komparatívny prehľad zahraničnej skúsenosti o verejnej prospešnosti prináša zošit *Verejná prospešnosť – Príklady iných krajín*.

## **Pár poznámok na záver**

Fórum donorov a Nadácia otvorenej spoločnosti-Open Society Foundation si plne uvedomujú, že je potrebné sa venovať analýze zadaných problémov a pokúsiť sa zistiť, či za nedostatky môže nízka transparentnosť organizácií, nedostatočná legislatívna úprava, zlá komunikácia, alebo jednoducho nedostatok finančných a personálnych zdrojov, ktoré by umožňovali zlepšovať prácu MNO či spoluprácu s partnermi. Otázky dlhodobého rozvoja občianskej spoločnosti sú pre nás a našich partnerov výzvou, ktorej chceme čeliť aj v budúcnosti.

### ***Hnacia sila rozvoja neziskového sektora: legislatíva alebo spoločenská objednávka?***

Kľúčovou otázkou súvisiacou s vývojom neziskového sektora, na ktorú pravdepodobne ani neexistuje jednoduchá a jednoznačná odpoveď, je, čo je hnacím motorom rozvoja neziskového sektora. Je to samotný sektor, ktorý reaguje na spoločenskú objednávku, a tým sa aj sám profiluje a rozvíja? Alebo je to legislatíva a zákonné normy tejto krajiny? Na základe niekoľkoročných skúseností môžeme konštatovať, že nepostačujúci legislatívny rámec efektívnemu fungovaniu neziskového sektora rozhodne nepomáha. Neexistencia definície niektorých pojmov, s ktorými MNO každodenne pracujú, vytvára neprehľadné a zmätočné situácie. V tejto súvislosti nám vychádza, že oba faktory: aj legislatíva, aj spoločenská objednávka, ktoré by na rozvoj sektora mohli mať vplyv, sú spojené nádoby. Vyhovujúca legislatívna úprava, ktorá umožňuje definovať základné parametre pre prácu a samoreguláciu MNO, je dobrým základom pre napĺňanie poslania neziskových organizácií. Podstatné je nájsť vhodnú rovnováhu a odpoveď na otázku, kde nakresliť deliacu čiaru medzi rozvojom regulovaným a podmieňaným legislatívnou úpravou a rozvojom, ktorého potreba vychádza zo samotnej spoločnosti.

### ***Verejná prospešnosť: prínosy verus obmedzenia pre MNO***

Podľa účastníkov diskusií je úprava verejnej prospešnosti reálna a v praxi aplikovateľná. Definovaním verejnej prospešnosti by štát deklaroval záujem podporovať takéto aktivity, ktoré vykonávajú v prevažnej miere MNO. Bol by to pozitívny záväzok štátu vytvárať priaznivé legislatívne prostredie pre verejnoprospešné aktivity a následne aj možnosť financovať ich z verejných, resp. štátnych zdrojov.

Diskusia o verejnej prospešnosti bola rozpravou o financiách a o prístupe MNO k verejným, resp. štátnym zdrojom, pretože otázka prežitia je stále najpálčivejšia. Definovanie verejnej prospešnosti by malo MNO priniesť predovšetkým výhody vo financovaní z verejných zdrojov, a to v podobe prehľadného systému a jeho kontroly. Štatút verejnej prospešnosti by mal zjednodušiť poskytovanie štátnych dotácií a čerpanie prostriedkov z fondov EÚ.

Nedostatočné kapacity MNO sa môžu tiež ukázať ako slabina. Hypoteticky, ak by sa verejná prospešnosť priradzovala podľa istého typu činností, ktoré potrebujú občania, nemuseli by ich nevyhnutne vykonávať MNO. MNO by vstupovali do súťaže s inými poskytovateľmi verejnoprospešných služieb, čím by sa zvýšili nároky na kvalitu.

Na mieste je aj iná poznámka: Verejný záujem sa odráža vo verejnej politike štátu, ktorá sa môže meniť v závislosti od vládnej garnitúry a jej hodnotového nastavenia. V záujme MNO by mala byť presná definícia, čo rozumieme pod pojmom verejná prospešnosť, aby sme dokázali vymedziť obsah tohto pojmu voči verejnej politike a verejnému záujmu štátu. Od neziskového sektora by mal vychádzať jednoznačný signál, ktorý by odzrkadľoval širšiu zhodu na základných prioritách. Tým by sa pravdepodobne posilnila úloha a prítomnosť neziskového sektora v tvorbe legislatívy, ktorá sa ho dotýka.

Helena Woleková

## Dva prístupy k identifikácii verejnej prospešnosti mimovládnej organizácie

### Požiadavky SocioFóra

Pripomienky SocioFóra k Zákonníku neziskového práva v máji 2004 vychádzali z predpokladu, že neziskový sektor na Slovensku dosiahol vysoký stupeň rozvoja a rozmanitosti. Prejavuje sa to aj tým, že jednotlivé segmenty sektora sa výrazne líšia svojím prirodzeným vzťahom k vládnomu sektoru a k jeho úlohám. Od novej právnej úpravy preto sociálne MNO očakávali, že bude rešpektovať tento prirodzený vývoj a bude primerane diferencovať podmienky pre činnosť MNO v prospech naplňania špecifického poslania jednotlivých organizácií. Za východisko novej úpravy považovali vzťah medzi mimovládnu organizáciou a verejnou prospešnosťou jej činnosti. Požadovali definovať základné kritériá na určenie stupňa verejnej prospešnosti neziskovej organizácie bez ohľadu na jej právnu formu. Požadovali, aby miera verejnej prospešnosti bola základom pre diferencovanú úpravu postavenia jednotlivých neziskových organizácií v oblasti darcovstva a pravidiel hospodárenia. Zásadnou požiadavkou bolo, aby sa možné úľavy diferencovali podľa miery verejnej prospešnosti neziskovej organizácie, ktorú by MNO mala pravidelne osvedčovať pred určeným orgánom verejnej správy.

Socio Fórum si veľmi jasne uvedomovalo, že svojou požiadavkou otvára otázku rozdielnej dôležitosti jednotlivých MNO pre spoločnosť. Z hľadiska občanov, ktorí sa stali ich zakladateľmi, členmi či aktivistami, sú všetky MNO rovnocenné, pretože všetky naplňajú záujem týchto občanov aktívne konať v danej veci. Od vládneho sektora je možné rovnako očakávať tolerantný prístup ku všetkým MNO ako k formalizovanému (rozumnej „kontrolovanému“) priestoru pre občianske aktivity. Nastoliť požiadavku diferenciácie MNO je otvoriť Pandorinu skrinku: Kto, na základe čoho a prečo by mal hodnotiť dôležitosť a potrebnosť jednotlivých MNO? Socio Fórum si už v čase písania svojho stanoviska k Zákonníku neziskového práva uvedomovalo možné dosahy svojej požiadavky, a preto súčasne vyzývalo na širokú verejnú diskusiu o tomto návrhu najmä medzi MNO.

Nebýva častým javom, aby sa výzva na verejnú diskusiu začala naplňovať konkrétnymi činmi, ak sa o to neusiluje sám vyzývateľ. Ale stalo sa. Témy sa ujala Nadácia otvorenej spoločnosti, ktorá v spolupráci s Fórom donorov začala realizovať projekt *Verejná prospešnosť a jej dôsledky pre neziskový sektor na Slovensku*. Čitateľ má na inom mieste možnosť zoznámiť sa s kompletnou sériou aktivít, ktorými sa projekt naplňa. Na tomto mieste chceme len konštatovať, že každá aktivita mala v projekte svoje oprávnenie a posúvala tému dopredu. Po roku práce chceme prezentovať dva možné prístupy k identifikácii verejnoprospešného charakteru mimovládnych organizácií:

1. normatívny (teoretický) prístup, ktorý je odvodený od hlavných princípov ústavy,
2. empirický prístup vychádzajúci z každodennej praxe orgánov verejnej správy.

## 1. Normatívny prístup k určeniu toho, kto môže vykonávať prácu vo verejnom záujme

Odborná legislatívna analýza *Verejný záujem a verejná prospešnosť v legislatíve a v praxi orgánov verejnej správy*, ktorú vypracovala Učená právnická spoločnosť<sup>8</sup>, identifikovala subjekty, ktoré verejný záujem a verejnú prospešnosť realizujú, a subjekty, ktoré z nich, naopak, profitujú. Z hľadiska tých prvých je účelné rozlišovať subjekty, ktoré rozhodujú o tom, čo je to verejný záujem a verejná prospešnosť, a subjekty, ktoré konajú vo verejnom záujme a vykonávajú verejnoprospešnú činnosť.

Rozhodovať o tom, čo je a čo nie je vo verejnom záujme či verejnoprospešné, môžu len orgány verejnej moci. Platí to aj pre výkon týchto rozhodnutí?

Platí, že aj subjekty, ktoré konajú vo verejnom záujme a ktoré vykonávajú verejne (všeobecne) prospešnú činnosť, sú predovšetkým orgány verejnej moci. Dôležité pre nás je však poznanie, že **na rozdiel od decíznej právomoci je konanie vo verejnom záujme alebo verejnoprospešná činnosť bez osobitných ústavných obmedzení prevoditeľná aj na neštátny subjekt či subjekt mimo verejnej správy**. Ústava Slovenskej republiky nekladie prekážky nikomu, kto chce a je spôsobilý vykonávať verejne (všeobecne) prospešné služby. Naopak, zákonné obmedzenie prístupu k vykonávaniu verejne (všeobecne) prospešných služieb by mohlo skôr narážať na ústavnosť z pohľadu diskriminácie. Z tohto dôvodu musí každý zákon, ktorý obmedzuje určitú činnosť, prejsť testom legitimitnosti cieľa.

Autori štúdie opakovane zdôrazňujú, že ústavný rámec Slovenskej republiky je v súlade s medzinárodnými dokumentmi a Ústava Slovenskej republiky nekladie prekážky nikomu, kto chce a je spôsobilý vykonávať verejno(všeobecno)prospešné služby.

Z uvedeného vyplýva, že zákony, ktoré upravujú hospodárske, sociálne, kultúrne a iné ľudské práva druhej generácie, majú ustanoviť, kto a aký prospech bude mať po prijatí zákona. Súčasne by mali ustanoviť, aká je úloha verejných orgánov pri naplňaní tohto práva a či existujú nejaké dôvody na to, aby relevantné verejnoprospešné služby či činnosti nevykonávali všetky spôsobilé právne subjekty. Legislatívna úprava ľudských práv druhej generácie začína mať v ostatných rokoch na Slovensku práve takúto štruktúru, aj keď to ešte nie je pravidlom.

Preto jedným zo záverov odbornej analýzy je **návrh, aby právo na prístup k verejnoprospešnej činnosti bolo zriadené ústavným zákonom a priradené k hospodárskym, sociálnym a kultúrnym právam občanov. Takéto zaradenie by vytváralo pozitívny záväzok pre štát, aby v zákonom stanovenom rozsahu toto právo garantoval a podporoval. V prístupe k verejnoprospešnej činnosti by takéto ústavné ustanovenie vylučovalo akúkoľvek diskrimináciu tých, ktorí z nej budú profitovať, ako aj tých, ktorí ju budú poskytovať.**

<sup>8</sup> Pozri publikáciu *Verejná prospešnosť – Legislatíva a prax*.

Zákonná úprava výkonu verejnoprospešnej činnosti by mala byť založená na nediskriminačnom prístupe. Okrem neziskových organizácií by mohli verejnoprospešnú činnosť vykonávať všetky fyzické a právnické osoby, ktoré splnia zákonom predpísané podmienky pre výkon danej činnosti.

Vzorovým príkladom môže byť súbor reformných zdravotníckych zákonov prijatých v roku 2004, ktoré upravujú, čo je to zdravotná starostlivosť, kto je jej príjemcom (rozsah zdravotnej starostlivosti), kto a za akých podmienok môže byť poskytovateľom zdravotnej starostlivosti, ako je financované poskytovanie zdravotnej starostlivosti atď.

Rastúci záujem fyzických a právnických osôb o výkon práce vo verejnom záujme bude v budúcnosti ustavične vytvárať tlak na rozširovanie verejnoprospešných služieb a činností, a tým aj na zvyšovanie objemu potrebných verejných financií. Zákonodarcovia budú tejto hrozbe účinne čeliť vtedy, ak pri každom návrhu zákona bude prebiehať permanentná a otvorená diskusia o tom, čo je a čo nie je verejne prospešné.

## 2. Empirický prístup k určaniu toho, kto vykonáva verejnoprospešnú prácu

Regionálne okrúhle stoly k téme verejnej prospešnosti ukázali, že **mimovládne organizácie po celom Slovensku pociťujú naliehavú potrebu potvrdiť svoju identitu a postavenie v spoločnosti**. Účastníci konštatovali, že skupina predtým najaktívnejších MNO je zatlačaná do úzadia novými subjektami, ktoré vznikajú účelovo na využívanie finančných prostriedkov štrukturálnych fondov a na získanie 2% z daní. V získavaní 2% z dane z príjmu sa veľmi aktívnymi stali práve občianske združenia, ktoré majú charakter vzájomnoprospešných činností, ako aj nadácie, ktoré založili a stále zakladajú podnikateľské subjekty.

Úrodnou pôdou pre využívanie oboch finančných nástrojov novými alebo „prebudenými“ MNO je **nedostatočné hodnotenie skutočne dosahovaných verejnoprospešných výsledkov**. V prípade štrukturálnych fondov je to dôsledkom dominancie *Koncepcie systému finančného riadenia štrukturálnych fondov* nad ostatnými, najmä programovými dokumentmi. Projektové riadenie kladie prehnany dôraz na administratívnu stránku kontroly a menej si všima plnenie plánovaných cieľov a ukazovateľov. Aj v prípade 2% je dôvodom na nečakane vysoký počet registrovaných MNO absencia reálneho hodnotenia deklarovaných výsledkov, i keď formálne ide o úplne odlišný postup. Zákon ukladá MNO registrovať sa každoročne u notára ako príjemcovia 2%, ale notár nemá povinnosť posúdiť, či MNO svojou činnosťou skutočne napĺňa ciele, ktoré deklaruje vo svojich zakladajúcich dokumentoch. Určite nie je možné požadovať od notárov takéto posudzovanie. Súčasný stav však v mnohých prípadoch prináša reálne otázky o využití získaných prostriedkov.

Pri hľadaní spôsobu, ako zmeniť súčasný neuspokojivý stav, sa počas regionálnych okrúhlych stolov zrodil návrh, inšpirovaný praxou americkej legislatívy. Jeho

východiskovou tézou je, že práca vo verejnom záujme je financovaná z verejných zdrojov. Ak chcem vedieť, či aktivity konkrétnej MNO majú verejnoprospešný charakter, nemusím testovať ich obsah a cieľové skupiny. Stačí mi opýtať sa, či v ich portfóliu sú aj verejné zdroje. Americkí donori, pokiaľ chcú získať vo svojej krajine daňové a iné úľavy, musia preukázať, že organizácie, ktoré finančne podporujú, majú verejnoprospešný charakter. Žiadatelia o grant musia uviesť svoje zdroje príjmov za posledné štyri roky. Donor potom hodnotí pomer medzi sumou zdrojov získaných z verejných rozpočtov a zdrojmi od súkromných donorov. Nie je najlepšia tá mimovládna organizácia, ktorá nedostáva prostriedky z verejných zdrojov a je od nich nezávislá. Práve naopak. Získanie verejných zdrojov na činnosť organizácie je potvrdením toho, že organizácia vykonáva verejnoprospešnú prácu, za ktorú je verejná administratíva ochotná platiť. Americkí donori si overujú verejnú prospešnosť tých, ktorým dávajú svoje prostriedky, prostredníctvom prítomnosti či absencie ďalších príjmov organizácie z verejného rozpočtu. Tento princíp aplikujú na všetkých svojich grantistov, bez ohľadu na to, či sú v USA, alebo inde vo svete, napr. na Slovensku. Podobne k posudzovaniu verejnej prospešnosti, resp. dobročinnosti prístupujú aj americké regulačné orgány.<sup>9</sup>

V našej legislatíve daňové úľavy pre darcov nemáme, ale vyššie uvedený princíp by sa dal aplikovať na asignáciu 2% z dane, čo je rovnako nepriama forma podpory MNO. Mimovládna organizácia, ktorá sa chce stať príjemcom 2% z dane, by musela preukázať, že na svoju činnosť dostala v predchádzajúcom období finančné prostriedky z niektorého z verejných rozpočtov. Pod verejnými rozpočtami rozumieme tak rozpočty centrálnych a miestnych orgánov štátnej správy, ako aj rozpočty samosprávnych krajov a rozpočty obcí. Rozpočtové pravidlá umožňujú všetkým úrovňam verejnej správy poskytovať dotácie fyzickým i právnickým osobám na realizáciu dopredu určených verejnoprospešných aktivít. Tieto účely sú ustanovené zákonmi, podzákonnými normami alebo všeobecne záväznými nariadeniami samosprávy.

Len tie MNO, ktoré majú alebo mali príjmy z verejných zdrojov, by mali nárok stať sa príjemcom 2%. Analogicky by sa tento princíp dal použiť aj na selekciu záujemcov o finančné prostriedky štrukturálnych fondov. MNO by musela dokladovať, že v minulom období získala dotáciu z domácich verejných zdrojov, čím preukáže svoju schopnosť realizovať aktivity vo verejnom záujme. Nemalo by sa stávať, že niekoľkomiliónový projekt realizuje MNO, ktorá vznikla len krátko pred vyhlásením výzvy na podávanie projektov.

Navrhovaným empirickým postupom by sa hneď v prvom roku platnosti takéhoto pravidla zmapoval celý rozsah verejnoprospešných účelov, ktoré môžu podľa platných zákonov a podzákonných noriem vykonávať mimovládne organizácie. Súčasne by sa začal tuhý boj o presadenie ďalších verejnoprospešných účelov s nárokom na dotáciu z rozpočtu, s ktorým by sa museli vysporiadať tvorcovia zákonov a pravidiel na všetkých úrovniach verejnej správy. Pre obmedzenie klientelizmu by bolo pravdepodobne potrebné požadovať preukázanie nie jednorazovej, ale systematickejšej podpory MNO z verejných zdrojov (napr. dva po sebe idúce roky alebo min. trikrát v priebehu piatich rokov

<sup>9</sup> Pre úpravu neziskového sektora v USA a štatútu dobročinnosti pozri zošit *Verejná prospešnosť – Príklady iných krajín*.

a podobne). Podobnú funkciu môže mať aj určenie minimálneho podielu verejných zdrojov na celkových príjmoch organizácie. Tlak na rozširovanie verejnoprospešných účelov najmä na najnižších úrovniach verejnej správy bude určite veľký.

Sprísnenie podmienok na preukázanie verejnoprospešného charakteru činností MNO môže priniesť dva významné efekty. Tým prvým je určite otvorenie širokej diskusie o verejnom záujme a verejnej prospešnosti na všetkých úrovniach spravovania verejných vecí. A to je lepšie, ako keby sa diskusia obmedzila iba na najvyššie zákonodarné orgány verejnej moci. Tým druhým výsledkom môže byť rozhodnutie nerozširovať verejnoprospešné účely, ale prijať pravidlá, ktoré umožnia „vpustiť“ do vykonávania už definovaných verejnoprospešných služieb a činností okrem orgánov verejnej správy aj iné subjekty. Tento výsledok považujeme tiež za vhodný zreteľa.

## **Záver alebo Kam sme sa dostali po jednom roku**

Keď prechádzam zoznam príjemcov 2%, kladiem si otázku, v akom verejnom záujme, či aký verejnoprospešný účel naplňa Asociácia plážového volejbalu, Asociácia seniorských golfistov či Asociácia špecialistov sanačných procesov obchodných spoločností. Takýchto mimovládnych organizácií, ktoré majú vo svojich stanovách formálne zapísaný niektorý z oprávnených všeobecnoprospešných záujmov, sú v tomto zozname stovky (tisíce?). Práve zoznam príjemcov 2% ma utvrdzuje v názore, že osobitný zákon, ktorý by ustanovil ďalší zoznam verejnoprospešných (všeobecnoprospešných) účelov alebo služieb, neposunie súčasný stav ani o milimeter dopredu. Prikláňam sa k názoru expertov, že riešením je ústavný zákon o prístupe k verejnoprospešným službám a dôsledná, nediskriminačná zákonná úprava každej takejto služby. Mimovládne organizácie tým získajú garanciu, že budú môcť vykonávať služby vo verejnom záujme, a tým získať aj peniaze z verejných zdrojov. Pre MNO pôsobiace v oblasti sociálnej pomoci je takýto postup odpoveďou na ich požiadavku, formulovanú v roku 2004.

Navrhované systémové riešenie práce vo verejnom záujme je veľmi náročnou úlohou. Doteraz sa nestalo agendou žiadnej politickej strany, hoci je plne kompatibilné so schválenými či pripravovanými usmerneniami Európskej únie.

Diskusia o obsahu verejného záujmu a verejnej prospešnosti je vysoko aktuálnou a stále otvorenou debatou pre všetky sektory spoločnosti. Ponúkame do nej nový podnet: preukazovanie verejnej prospešnosti MNO prostredníctvom získania zdrojov z verejných rozpočtov tak, ako je popísaný vyššie. Ide o komplementárnu metódu, pretože si uvedomujeme, že nie pre všetky MNO je dostačujúca, a tým aj prijateľná.

## **O realizátoroch projektu**

### **Nadácia otvorenej spoločnosti–Open Society Foundation**

Nadácia otvorenej spoločnosti–Open Society Foundation (NOS-OSF) je nezisková organizácia, ktorá na Slovensku pôsobí od roku 1992. NOS-OSF podporila od svojho vzniku viac ako 5 500 projektov formou grantov, štipendií a podpory stáží, tréningov a medzinárodných stretnutí v hodnote vyše 1,5 miliardy Sk v nasledujúcich programových oblastiach: vzdelávanie a školstvo, internet a médiá, anglický jazyk, knižnice, deti a mládež, podpora menšín a ľudských práv, zdravie a prevencia v oblasti zdravia, právo a súdnictvo, občianska spoločnosť a rozvoj demokracie, verejná správa, pôvodná slovenská a knižná tvorba, ženy a rovnosť rodov, umenie a kultúra, životné prostredie, rozvoj MNO a neziskového sektora. V roku 2005 naša podpora spoločne s vlastnými realizovanými programovými aktivitami predstavovala približne 80 miliónov Sk. NOS-OSF je súčasťou medzinárodnej siete známej ako „Sieť Sorosových nadácií“.

Vytvárame ľuďom príležitosti skvalitňovať spoločnosť smerom k väčšej otvorenosti, transparentnosti a presadzovaniu rovnosti šancí. Tieto hodnoty predstavujú ideál otvorenej spoločnosti, ktorý najlepšie vystihuje naše rôznorodé cieľavedomé programové a grantové aktivity.

Podporujeme:

- aktivity skupín, ktoré sa ocitli na okraji spoločnosti, v ich snahe o aktívne prekonávanie problémov s prihliadnutím na uplatňovanie ľudských práv,
- rozvoj filantropie a mimovládneho sektora,
- presadzovanie princípov dobre spravovanej spoločnosti a transparentnosť verejných procesov,
- vzdelávanie na všetkých úrovniach,
- aktivity ochraňujúce verejné zdravie,
- skvalitňovanie médií.

[www.osf.sk](http://www.osf.sk)

### **Fórum donorov**

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.

Pri Fóre donorov sa vyprofiloval Klub firemných darcov, ktorý je prestížnym zoskupením firiem podnikajúcich v Slovenskej republike a venujúcich sa firemnej filantropii. Všetky firmy združené v Klube majú skúsenosti v oblasti transparentného a systematického darcovstva.

---

Fórum donorov bolo v roku 2000 oficiálne zaregistrované ako záujmové združenie právnických osôb.

Poslaním Fóra donorov je rozvoj slovenského mimovládneho neziskového sektora, posilnenie postavenia donorov, ako aj podpora a presadzovanie myšlienky zodpovedného darčovstva a filantropie v Slovenskej republike.

Naše ciele:

- podpora a rozvoj filantropie
- skvalitňovanie komunikácie a posilnenie spolupráce donorov
- vyvíjanie aktivít na zlepšenie legislatívneho prostredia
- zlepšovanie transparentnosti a dôveryhodnosti neziskového sektora
- spolupráca s organizáciami podobného zamerania na medzinárodnej úrovni

[www.donorsforum.sk](http://www.donorsforum.sk)

### Učená právnická spoločnosť

Učená právnická spoločnosť je organizačnou zložkou 1. slovenského neziskového servisného centra. I. SNSC je združením odborníkov, ktorí sa zaoberajú právnymi, ekonomickými a finančnými aspektmi, ktoré determinujú činnosť MNO (dane a účtovníctvo). Ide o otvorenú organizáciu, ktorej primárnou stratégiou je združovať špičkových odborníkov, prostredníctvom ktorých chce slúžiť ako odborný garant pre neziskový sektor v spomínaných oblastiach tak dovnútra ako aj navonok.

[www.mvoservis.sk](http://www.mvoservis.sk)

---

### Summary in English

Public benefit and public interests are important to NGOs, since their main reason to exist is to focus on charity and public benefit. The ongoing civil sector changes and the need to find new funding sources increase the importance of NGOs and their cooperation with the government. Therefore, the entire civil sector must redefine its position and its relationship with the Government as public interest is becoming the “it” issue in Slovakia.

The main objective of *The Public Benefit and its Implications for the Non-profit Sector in Slovakia* implemented by the Open Society Foundation Bratislava and the Slovak Donors’ Forum in 2005-2006 was to create a platform that would allow open discussions about public benefit, its definition and potential consequences and impact on key elements of NGO sustainability in Slovakia. The goal was to create a basis for communication within the civil sector.

The project consisted of several activities ranging from legal analysis, national conference, international seminar, regional round tables and specialized website to a closing conference and publishing of summary publications.

*The Public Interest and Public Benefit in the Legislation and Practice of the Public Administration Authorities* legal analysis focuses for the first time on the issues of public benefit and public interests in Slovak legal framework. It also explores the interpretation and application of this concept in practice and the public sector’s support of NGO public benefit activities. The analysis also includes *de lege ferenda* recommendations.

The goal of the national conference on public benefit organized in late 2005 was to get feedback from experts, practitioners, NGOs and Government representatives on the public benefit issue. The discussion included the legal analysis and inspiring presentations. The conference concluded with suggestions for further discussion about public benefit and its potential regulation.

The *Developing Philanthropy: Public Benefit and Its Implications for Society* seminar took place in March 2006 in Bratislava. Its goal was to attract international experts to exchange information and experiences with public benefit and bring new ideas to the discussion. The conference was attended by Slovak NGO representatives and experts from countries that have approved legal regulation of public benefit or countries with ongoing discussion about legal regulation such as the Netherlands, United Kingdom, Japan, Hungary, Poland, Czech Republic, and Croatia.

Five regional round tables were held in different parts of Slovakia in May 2006 to increase the involvement of local leaders and organizations. The objective was to listen to local needs and expectations related to public benefit to assess future development in this area and help local civil leaders understand public benefit and encourage their participation in defining it. The round tables helped identify problematic issues and their participants offered suggestions for improvement.

---

One of the main project tools in encouraging discussion and obtaining feedback is the [www.verejnaprospešnost.sk](http://www.verejnaprospešnost.sk) ([www.publicbenefit.sk](http://www.publicbenefit.sk)) website. The site offers material for discussion, analyses, outcomes of activities including presentations and etc. It also includes discussion forums and links to related websites.

Outcomes of the project are described in the following publications: *Public Benefit – Process of Discussion*, *Public Benefit – Legislation and Practice*, *Public Benefit – Examples of Other Countries*. The publications review the discussions process, the above-mentioned public benefit legal analysis and present solutions from other countries.

The *Public Benefit and Its Implications for the Non-Profit Sector in Slovakia* project was implemented thanks to the support of The Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe as well as the East-East Programme Partnership beyond Borders.

