

Dienes Mária - Kultúrny dom Béniho Egressyho, Kazincbarcika, Maďarsko (Egressy Béni Művelődési Ház, Kazincbarcika)
Kulcsár Mária - Fórum Inštitút, Košice
Osgyáni Gábor - MTA RKK ÉMO

Porovnanie systému neziskových organizácií Slovenska a Maďarska

Občianske organizácie

Proces vzniku a formovania občianskych organizácií

Z teoretického hľadiska priblíženia pojmov občianskej spoločnosti, mimovládnych orgánov a neziskového sektoru sa vytvára spoločenský zdroj, ktorý chápeme dnes pod pojmami „civilní“, „nezisková sféra“, „tretí sektor“. Spoločnosti poháňajú tri veci: profit, štát a samostatná činnosť. Sú spojené tisícami nitkami, popretkávajú jeho formy prejavu, avšak z hľadiska filozofických základov ich činnosti poháňajú náš svet charakteristicky tri dobre oddeliteľné zdroje. V hospodárskom živote je to dosiahnuteľný profit, v oblasti štátnej moci je to verejná úloha, ktorá má byť vykonaná a v spoločenskej samočinnosti je neuspokojená potreba komunity dosiahnuť daný cieľ.

Občiansky neziskový sektor teda predstavuje tie organizácie a samostatné združenia, ktorých činnosť nepoháňa dosiahnuteľný profit alebo vykonávanie štátnej verejnej úlohy, ale samočinnosť spoločnosti, ktorá zobrazuje nejakú komunitnú potrebu.

V Maďarsku sa neziskové organizácie v ohľade ich činnosti v ničom neodlišujú od ich európskych náprotivkov, keďže neziskové organizácie sa vyskytujú takmer vo všetkých hospodárskych odvetviach. Hospodárska váha sektora je čoraz väčšia, v roku 2001 prekročili všetky jeho príjmy 500 miliárd HUF, pričom počet zamestnancov je takmer 80 tisíc. Jeho rozvoju bráni predovšetkým absencia prehľadnej a komplexnej legislatívy, neistota badateľná v oblasti možností podpory a tiež nedostatok organizačných a vodcovských znalostí.

Na Slovensku je právny rámec občianskych organizácií značne chaotický a v tejto oblasti je značný počet legislatívnych nedostatkov. Iba príklad: zákon riadiaci občianske združenia pochádza ešte z roku 1990. Pochádza z posledného obdobia socialistickej republiky, nikdy menený nebol, kým zákony o majetkových združeniach boli menené viackrát, ale aj tak majú ešte mnoho nedostatkov. Platí tiež zákon z roku 1964 (!), ktorý umožňuje právnickým osobám, aby sa združovali do združení a fungovali ako neziskové organizácie (zákon má približne 40 riadkov). Existencia štyroch zákonov rôznych typov, ktorými sa občianska sféra riadi, predstavuje problém, čím sa pre občanov vytvára nejasná situácia, lebo rozdiely medzi jednotlivými paralelnými formami (nadácia - neinvestičný fond, občianske združenie - verejnoprospešná organizácia) je možné ťažko pochopiť a vysvetliť - to platí aj pre odborníkov.

V Maďarsku sa počiatočný bod novej hospodárskej a právnej regulácie neziskového sektoru počíta nástupom právnej inštitúcie nadácie v roku 1987 a v súvislosti s tým zmenou Občianskeho zákonníka z roku 1990, resp. prijatím zákona o združeniach z roku

1989. Daňové zákony zavedené v roku 1990 predstavovali taký nepriamy systém dotácií (daňové úľavy, plný odpis darov jednotlivcov a podnikov nadáciám), ktorý prospel rozvoju sektoru a z hľadiska ich charakteru mali občiansko-politické zameranie.

To všetko nezostalo bez vplyvu na kvantitatívne posilnenie neziskového sektoru. Roky 1990 a 1991 sa označujú za roky "zakladateľskej horúčky", napr. v roku 1990 bola miera rastu všetkých neziskových organizácií, porovnaní s predchádzajúcimi rokmi, 45%-ná, v rámci toho v prípade nadácií to bolo 79%, v prípade spoločenských neziskových organizácií to bolo 40%. Aj keď základná činnosť i podnikateľská činnosť združení tiež mala isté daňové úľavy, darcovia mohli odpísať iba dary poskytnuté nadáciám.

Jedným z charakteristických znakov obdobia rokov 1991-94 je, že riadenie sektora, nadobudlo tvary čoraz prísnejších fiškálnych a daňových pravidiel, hlavne následkom rôznych škandálov okolo nadácií. Predpisy, ktoré ovplyvňovali hospodárenie organizácií, a ktoré boli v porovnaní s predchádzajúcimi zvlášť obmedzujúce, boli tieto:

- dary v naturáliách stratili daňové úľavy;
- rozšírenie dane z príjmu podnikania aj na podnikateľské neziskové organizácie;
- miera odpísateľnosti darov jednotlivcov a podnikov nadáciám sa obmedzila na 50%.

Pre príjmovú štruktúru maďarského neziskového sektoru je charakteristická veľmi silná územná a organizačná koncentrácia príjmov: 65% všetkých príjmov sektoru sa realizuje u organizácií so sídlom v hlavnom meste, resp. viac ako 90% sa rozdelí medzi menej ako jednu tretinu všetkých organizácií.

Druhou charakteristickou črtou obdobia rokov 1991 a 1994 je, že na základe zákona č. XCII z roku 1993 sa do Občianskeho zákonníka dostali tri nové neziskové právne formy: verejná nadácia, verejný orgán a verejnoprospešná spoločnosť. Tým sa umožnilo, aby organizácie vytvorené na základe súkromnej iniciatívy, resp. vládnej, parlamentnej a samosprávnej iniciatívy mohli mať samostatnú organizačnú právnu formu.

Na Slovensku sa občiansky sektor dynamicky rozvíjal v období po zmene režimu a po roku 1992, vstupom Mečiarovej strany do vlády, zobrať na seba veľmi vážnu spoločenskú úlohu. Občianske organizácie boli v diktátorskom systéme predstaviteľmi demokracie, boli tými, ktorí posilňovali občianske vedomie.

Zahraničné súkromné nadácie podporovali od roku 1993 občiansku sféru veľmi významnými finančnými prostriedkami, čoho dlhodobým cieľom bolo, aby sa prostredníctvom týchto organizácií obnovila demokratická rovnováha krajiny. V tomto období sa započali veľké programy pre rozvoj ľudských zdrojov pracujúcich v neziskovom sektore - vykonávali sa tréningové programy, školenia, prednášky, pričom zúčastnení dostávali všetko prakticky zadarmo. V tomto období sa v rámci sektoru vytvorili záujmové združenia, Grémium tretieho sektoru, ktoré hájili záujmy organizácií doma i v zahraničí. Činnosť organizácií podporovali odborné organizácie a siete kancelárií: PDCS (Partners for Democratic Change Slovakia), ktorá školila trénerov, konzultantov, SAIA, ktorá poskytovala pre organizácie konzultačné, poradenské a informačné služby. Bola spustená internetová stránka pod názvom Changenet (dodnes funguje), kde informovali ľudí pracujúcich v sektore o všetkom, počnúc od súťažných možností až po aktuálne politické dianie. Vydával sa mesačník pod názvom Nonprofit, ktorý informoval a vzdelával svojich čitateľov na vysokej úrovni a hojne.

Vo všeobecnosti bolo charakteristické, že v sektore pracovali výnimočne vzdelaní a odborne zdatní ľudia - mnohých z nich "odsala" v poslednom období sféra profitu alebo verejná správa, kde sú vyhľadávaní a uznávaní pre ich skúsenosti.

Sektor si vybudoval aj zahraničné styky - mnohé veľké západné nadácie prevádzkovali kanceláriu v Bratislave, miestni odborníci spolupracovali pri rozdeľovaní dotácií.

Vo všeobecnosti môžeme povedať, že tretí sektor bol na Slovensku v období rokov 1993 a 98 dynamicky rozvíjajúci sa, silný a bohatý.

V Maďarsku došlo v období rokov 1995-97 v súvislosti s občianskymi organizáciami k trom významnejším zmenám:

- v roku 1995 vstúpil do platnosti zákon, ktorý ďalej znižoval daňové úľavy po daroch darovaných nadáciám (na 30% z 50% z roku 1993);
- podľa zákona z 1995 sa mohla celá hodnota podnikových darov verejným nadáciám odpísať z daňového základu, resp.
- predpis zavedený v roku 1997, hovorovo označovaný ako "zákon o 1%".

Jedným z charakteristických rysov maďarského neziskového sektoru je rozdelenosť, ktorá sa prejavuje v jednotlivých dimenziách. Jednu z dimenzií rozdelenia sektoru predstavoval na začiatku deväťdesiatych rokov rozdiel medzi starými organizáciami (z obdobia pred zmenou politického režimu) a novozaloženými organizáciami (z obdobia po zmene politického režimu). Rozvojom sektoru zazreli svetlo sveta nové dimenzie rozdelenia, napr. "bohatý-chudobný", "so sídlom na vidieku - so sídlom v hlavnom meste".

V posledných rokoch sa ďalej posilňovala polarizácia organizácií sektoru v dimenzii "bohatý-chudobný". Aj zákony z prvých dvoch období právnej úpravy maďarského neziskového sektoru boli príčinou posilnenia rozdelenosti (napr. systém dotácií z 90. roku, ktorý poskytoval plné daňové úľavy iba po daroch pre nadácie, kým v prípade združení sa tieto výhodné pravidlá nepresadili.)

Takzvaný „zákon o 1%“ dovedy nevídaným spôsobom rozšíril práva občanov ovplyvňovať rozhodnutia pre podporu občianskej sféry štátnymi dotáciami. Združenia a nadácie bolo možné od tej doby podporovať rovnako.

Problémy:

- Určené zvýhodnené strany často nie sú kvalifikované pre dotácie
- 1%-né dotácie zostali v rozpočte
- 1%-né dary nepodporujú občiansky neziskový sektor, ale dopĺňujú chýbajúce štátne a samosprávne zdroje
- Menšie vidiecke organizácie sa ťažšie dostávajú k 1%, skutoční víťazi darov sú väčšie organizácie
- Významná časť platcov daní nevyužíva možnosť darovania.

Najvýznamnejším zákonom obdobia trvajúceho od roku 1998 je bezosporu zákon č. CLVI. z roku 1997, tzv. „zákon o verejnoprospešnosti“ . Podľa Kutiho (1998) predstavoval tento zákon zmenu paradigmy vo vývoji právnych a hospodárskych predpisov týkajúcich sa maďarského neziskového sektoru, lebo namiesto právnej formy sa základom pre reguláciu stala činnosť organizácií.

Nový zákon stanovil dva typy verejnoprospešných organizácií: verejnoprospešné a zvlášť verejnoprospešné organizácie. Tento právny stav mohli organizácie nadobúť registráciou u súdov. Nevyslovene definoval tento zákon aj tretí typ organizácií, menovite: nie verejnoprospešné organizácie. Do poslednej kategórie patria nielen také organizácie, ktoré slúžia záujmom ich zakladateľov alebo členov, ale tiež tie organizácie, ktorých činnosť sa z nejakého dôvodu nedostala do okruhu stanoveného zákonom. Z

druhej strany sa však stali nie verejnoprospešnými aj tie organizácie, ktoré z materiálnych alebo administračných dôvodov sa nepodujali na procedúru, resp. z dôvodu nejednotných sudcovských rozhodnutí a praxe nedostali požadovaný status.

Zákon č. CXLII z roku 1997 sa snažil vyriešiť problém čakajúci na riešenie od znovuzrodenia maďarského neziskového sektoru. Menovite rozhodol o tom, že tie nehnuteľnosti v štátnom vlastníctve, ktoré neziskové organizácie potrebujú k svojej činnosti a pre ktoré predtým získali bezplatné užívateľské právo, treba odovzdať do ich vlastníctva. Vykonalie zákona nechalo na seba čakať do jeho zmeny v roku 1999 (zákon č. CVII z roku 1999). Zmena, následkom rôznych straníckych hádok, konkretizovala pojem používateľa, resp. niektoré pravidlá obnovy užívania.

Parlament zmenil zákonom č. CVI z roku 2001 ustanovenia zákona č. II z roku 1989 o práve združovať sa týkajúce sa registrácie občianskych organizácií a nadácií. Cieľom zmeny zákona bolo to, aby sa tým usporiadali tie problémy súvisiace so založením, zrušením, o ktorých sa v praxi uplynulých desaťročí zistilo, že nie sú reálne. Zákon napríklad stanovil toto:

- Zakladateľ môže zabezpečiť právo zastúpenia pre zamestnanca organizácie, pričom sa označil spôsob a rozsah využívania tohto práva;
- Možnosť ďalšej nepretržitej činnosti organizácie v prípade smrti alebo zániku zakladateľa. V prípade absencie zakladateľa alebo osoby určenej pre výkon jeho práv prechádzajú práva zakladateľa na súd;
- a na záver určil možnosť zlúčenia nadácií.

Zákon č. CXIV z roku 2001 menil zákon č. CXXVI. z roku 1996 o využití určenej časti daní z príjmu osôb podľa vyjadrenia platcu dane. Okruh zmien zmenil termín založenia pred viac ako troma rokmi - popri podmienkach určených v predchádzajúcom zákone (napr. tuzemské sídlo, činnosť v záujme obyvateľstva krajiny alebo v záujme zahraničných Maďarov, priloženie potvrdení o vyhlásení za verejnoprospešnú alebo zvlášť verejnoprospešnú organizáciu, zaplatenie daní) - ako vylučujúcu podmienku takto:

- V prípade nadácií a organizácií patriacich do oblasti práva o združovaní sa znížil na dva roky;
- v prípade zvlášť verejnoprospešnej nadácie, občianskej organizácie alebo verejnej nadácie sa znížil na jeden rok.

Nový, pozmenený zákon bol z jednej strany skutočne reakciou na právne spory medzi maďarským daňovým úradom a rôznymi organizáciami, pričom tieto spory sa vo viacerých prípadoch končili na súde.

Významné rozšírenie možností neziskového sektoru predstavuje vytvorenie Národného občianskeho základného programu (Nemzeti Civil Alapprogram - NCA), ktorý reaguje na dávno vzniknutý problém zákonom č. L z roku 2003 a tiež nariadenie vlády č. 160/2003 (X.7) o vykonaní.

Jeho význam:

- prináša občianskym organizáciám významné zdroje
- prostredníctvom súťaží poskytuje pre organizácie podporu pre prevádzku a odborný rozvoj
- Budú zvolení občianski zástupcovia v celoštátnych a regionálnych kolégiách v Rade NCA
- Decentralizované rozhodovacie procesy
- 1% platí dvakrát

- Generuje vytváranie, posilnenie fór ochrany záujmov civilnej sféry
- Skúsenosti zo súťaží budú rozhodujúce z hľadiska ďalšieho rozvoja sektora.

Na Slovensku útočila v roku 1996 Mečiarova vláda na celý občiansky sektor, čo vykonala podstatnou zmenou dovtedy veľmi výhodnej a demokratickej právnej úpravy. Namiesto zákona o nadáciách, ktorý platil dovtedy, vznikol tzv. Mečiarov, ktorého podstatou bolo, aby zabil všetky takéto organizácie, znemožnil ich existenciu. Predchádzajúci zákon bol síce až príliš voľný, avšak nový s drastickým určením spodnej hranice základného imania, so sprísnením hospodárenia a takými prvkami, akými bol napríklad "udanie" darcov prakticky zabil všetky nadácie dovtedy existujúce. Udanie spočívalo v tom, že nadácie boli povinné nahlásiť daňovému úradu všetkých takých darcov, ktorí ich podporovali sumou väčšou ako 5 000 Sk (vo vtedajšej dobe to bol slabší základný mesačný plat)

Neziskový sektor, veľká časť ktorého fungovala vo forme nadácií, sa vtedy "uchýlila" k forme združení, k právnemu usporiadaniu ktorých sa vtedy vláda nedotkla. Avšak v roku 1996 vznikol nový zákon o verejnoprospešných organizáciách a neinvestičných fondoch, ktorého pôvodná forma bola prísnejšia a drsnejšia ako tá dnešná. Jednoznačným cieľom zákonného riadenia bolo uloženie neziskového sektora pod štátny dozor.

Zákon o združeníach už vtedajšia vláda nestihla napadnúť, lebo sa vyhrotili politické boje týkajúce sa zmeny vládnej garnitúry.

V období pred parlamentnými voľbami v roku 1998 sa neziskový sektor pripojil do predvolebnej kampane veľmi aktívne a početne. Už sa vytvárala otvorená politická kampaň, ktorej cieľom bolo priviesť demokratické sily do vlády. Kampaň OK 98 si stanovila cieľ, aby neistých alebo nezainteresovaných voličov - najmä mladých - dotiahla k voľbám a tým vytvorila protiváhu sily strán, ktoré boli pri moci. To sa javilo byť veľmi úspešnou iniciatívou - viedlo to k pádu Mečiarovej vlády.

Po voľbách v roku 98 sa situácia úplne zmenila: západné súkromné nadácie odvedli svoje peniaze vo vedomí, že nová demokratická vláda sa "postará" o sektor, ktorému mohla byť vďačná za to, že sa dostala k moci. Situácia však nebola až tak jednoduchá: vláda zdedila krajinu, ktorú veľa od krachu nedelilo, s koruptnou štátnou správou, slabými zákonmi, centralizáciou, megalomániou. Prirodzene finančná podpora sektora nepatrila medzi jej súrne problémy, preto zdroje, potom, čo sa ukončili posledné programy dotácií, sa takmer úplne vyčerpali, čo dostalo do vážnej krízy mnohé dôležité, dovtedy dobre fungujúce organizácie. Upadla SAIA, zrušili sa noviny, internetové služby fungovali takmer na dobrovoľnom princípe.

Najlepším príkladom lobizmu tretieho sektora bol zákon o 1%, ktorý zástupcovia sektora iniciovali, vypracovali jeho návrh a po dlhých diskusiách dosiahli, aby sa z neho stal zákon (rok 2001). To môže byť dosť silným zdrojom pre sektor, avšak po skúsenostiach z prvých rokov bolo zrejmé, že platcov dane je možné aktivizovať pomerne ťažko.

Ďalšie možné zdroje sú fondy EÚ, ktoré sú však dostupné iba pre pripravené na "profesionálne" organizácie, malé a začínajúce nie veľmi dostávajú možnosť na účasť v súťažiach.

"Posledným klincom do rakvy" sektoru bol nový daňový zákon, v ktorom síce zvýšili časť dani z príjmov fyzických osôb vyhradenú pre civilnú sféru z 1% na 2%, avšak súčasne sa zrušili všetky typy odpisov pre podniky a podnikateľov po daroch. Ak podporuje organizáciu súkromný podnikateľ alebo organizácia, už nemôže o túto sumu znížiť svoj daňový základ.

Z uvedeného vývojového procesu boli južné prihraničné regióny prakticky vynechané. Najdôležitejším dôvodom preto bolo, že v týchto regiónoch vykonával takmer každú takúto činnosť Csemadok, vtedy ešte pôsobiaci vo svojej plnej organizovanosti a tiež to, že najdôležitejším cieľom pre iniciatívy fungujúce v regióne bolo udržanie si rodnej reči a kultúry, preto sa tie ani nestarali o procesy prebiehajúce v krajine.

V roku 1996 zahatili všetky štátne dotácie Csemadoku, čím sa prakticky naraz zrušili všetky finančné zdroje južných regiónov.

V týchto regiónoch sa školiaci proces začal iba v roku 1998 programom tréningov Informačného centra Fórum, ktorý však mohol miestne organizácie pripraviť iba na základnú činnosť.

Formy neziskových občianskych organizácií

Pojem neziskovej organizácie je možné skúmať z troch hľadísk. Podľa *organizačného hľadiska* platí, že „neziskový sektor pozostáva zo sumy nadácií a združení, resp. verejnoprospešných spoločností, verejných orgánov a verejných nadácií“. Z *právneho hľadiska*: neziskový sektor sa skladá zo združení osôb (združenia), zo združení osôb prevádzkujúcich cieľové imanie (dobrovoľná vzájomná poisťovňa), z organizácií prevádzkujúcich cieľové imanie (nadácia, verejná nadácia) a tiež z verejnoprospešných neziskových podnikateľských organizácií (verejnoprospešná spoločnosť). Z *funkcionálneho hľadiska* môžeme povedať, že v jednotlivých podstatných funkciách neziskový sektor funguje paralelne so štátom (opätovné rozdeľovanie, humanitné služby) a niektoré funkcie vykonáva samostatne (artikulácia a ochrana záujmov), iné však vykonáva spoločne s obchodným sektorom alebo domácnosťami či oblasťami osobného života (skupinové nenaplnené potreby, samoregulácia). Popisom vedomia, myšlienok môže byť definícia založená na komunitných skúsenostiach, na vedomí spolupatričnosti a na odlišení od ostatných sektorov, ktorý oddeľuje organizácie neziskového sektoru od štátnej, hospodárskej a súkromnej sféry (sféry jedincov).

V Maďarsku sa spomedzi neziskových organizácií ako prvá objavila právna inštitúcia nadácie v roku 1987 a po schválení zákona o združovaní sa v roku 1989 nastala možnosť pre založenie skupinových neziskových organizácií. V roku 1993 sa do Občianskeho zákonníka dostali tri nové organizačné formy, menovite verejná nadácia, verejný orgán a verejnoprospešná spoločnosť. Rozvoj sektora a jeho prehľadnosť sťažovala absencia jednotnej legislatívy platnej pre neziskové organizácie. Zákon č. CLVI z roku 1997 o verejnoprospešných organizáciách predstavoval míľnik v právnom riadení maďarského neziskového sektoru. Určil „typy verejnoprospešných organizácií, podmienky pre získanie a stratu právneho statusu verejnoprospešnosti, prevádzkový a hospodársky poriadok verejnoprospešných organizácií, pravidlá pre evidenciu a hlásenia a tiež pravidlá pre zákonný dozor nad činnosťou a využívaním majetku.“ Oddelenie statusu verejnoprospešnosti a zvláštnej verejnoprospešnosti znamenalo, keďže istá časť neziskových organizácií nevyhovuje podmienkam verejnoprospešnosti, že legislatíva nepodchycuje celú časť neziskového sektoru.

Podľa zákona je možné za verejnoprospešnú organizáciu vyhlásiť nadáciu, verejnú nadáciu, spoločenskú organizáciu (s výnimkou poisťovného združenia a politickej strany a tiež organizáciu ochrany záujmov zamestnávateľov a zamestnancov), verejné orgány,

verejnoprospešné spoločnosti a celoštátne odborné združenia športového odvetvia, ak splňujú nasledujúce kritériá:

- Organizácia vykonáva verejnoprospešnú činnosť stanovenú zákonom, a ak má členov, nevylučuje, aby poskytovala verejnoprospešné služby aj iným, ako jej vlastným členom.
- Podnikateľskú činnosť môže vykonávať iba za účelom dosiahnutia jej verejnoprospešných cieľov tak, že ich neohrozuje.
- Výsledok svojho hospodárenia nerozdelí, ale použije na činnosť uvedenú v zakladacej listine.
- Priamu politickú činnosť nevykonáva, jej organizácia je nezávislá od politických strán a týmto finančnú podporu neposkytuje.
- Organizáciu je možné určiť za zvlášť verejnoprospešnú vtedy, ak:
- Verejnoprospešná organizácia vykonáva svojou činnosťou takú úlohu, ktorú musí vykonávať na základe zákona alebo poverením zákonom či na základe ustanovenia iného právneho predpisu nejaký orgán štátnej správy alebo miestna samospráva a tiež
- najdôležitejšie údaje činnosti uvedenej v zakladacej listine a hospodárenia zverejní prostredníctvom miestnych alebo celoštátnych médií.

Aj keď je možné považovať zákon o verejnoprospešných organizáciách za významný krok vpred, podľa odborníkov ešte musíme čakať na skutočne komplexný zákon regulujúci neziskový sektor.

V roku 2000 bolo neziskových 5,5% všetkých hospodárskych organizácií, 53 tisíc, ich významnú časť predstavovali nadácie (40%). Počet neziskových organizácií sa za 10 rokov strojnásobil, hlavne počet nadácií vykázal skokové (11 násobné) zvýšenie. Do roku 2000 získala verejnoprospešný status iba jedna tretina organizácií neziskového sektora a iba 5% z nich je zvlášť verejnoprospešných. Aj keď je v polohe sídiel neziskových organizácií badateľné silné hromadenie sa okolo Budapešti (tretina nadácií, štvrtina združení má sídlo v hlavnom meste), organizácie s verejnoprospešným statusom sú v približne rovnakom pomere v hlavnom meste, v mestách a v dedinách.

Podľa odhadov sa týka činnosť neziskových organizácií takmer poldruha milióna osôb a organizácií. V roku 2001 malo platených zamestnancov iba 16% neziskových organizácií, aj keď pri delení podľa jednotlivých typov organizácií sú ostré rozdiely, lebo iba 11, resp. 17 percent nadácií a združení zamestnávalo pracujúcich, kým v prípade verejnoprospešných organizácií to bolo 88 percent. Zo 78 tisíc zamestnancov to bolo pre viac ako 80 percent hlavné zamestnanie, väčšina z nich pracovala na plný pracovný úväzok.

Charakteristiky neziskových organizácií určených zákonom v Maďarsku sú podľa Lászlóa Tóbiása nasledovné (Tóbiás 2003):

Verejnoprospešná spoločnosť

Verejnoprospešná spoločnosť popisovaná Občianskym zákonníkom - samospráva môže byť nielen jej partnerom, ale aj jej zakladateľom.

Základná forma, spoločnosť s ručením obmedzeným, je známa, rozdiel v podstate určuje Občiansky zákonník ako definíciu: "Verejnoprospešná spoločnosť je právnická osoba pravidelne vykonávajúca svoju verejnoprospešnú činnosť, t.j. za účelom naplnenia spoločných potrieb spoločnosti, bez cieľa nadobudnúť zisk alebo majetok.

Verejnoprospešná spoločnosť môže vykonávať podnikateľskú hospodársku činnosť za účelom napomáhania verejnoprávnej činnosti, zisk pochádzajúci z činnosti spoločnosti nie je možné rozdeliť medzi jej členov.”

Musíme tiež vedieť, že: „Verejnoprospešnú spoločnosť môže založiť, resp. do fungujúcej spoločnosti môže vstúpiť fyzická a právnická osoba a hospodárska organizácia, ktorá nie je právnickou osobou.”

Keďže verejnoprospešnú spoločnosť môže založiť prakticky ľubovoľný právny subjekt, táto forma môže pripadať do úvahy aj ako organizácia založená samosprávou za účelom vykonávania verejnej úlohy a pre organizácie, ktoré vznikli nezávisle od samosprávy a danú úlohu preberajú.

Pre založenie a administratívne, daňové a iné povinnosti verejnoprospešných spoločností platia predpisy platné pre spoločnosti s ručením obmedzeným, samozrejme pri úľavách pri platení daní, poplatkov, cla, atď., ktoré prináležia verejnoprospešným organizáciám, čím sa nariaďuje výber dozornej rady a účtovného audítora. (Preto pred prípadnou zmenou treba v každom prípade porovnať administratívne úlohy a náklady na ne v prípade existujúcej rozpočtovej inštitúcie a verejnoprospešnej spoločnosti, ktorá má byť založená.)

Z hľadiska využívania externých zdrojov môže byť verejnoprospešná spoločnosť výhodná forma, lebo vyplývajúci zo zákona je oprávnená na hospodársku činnosť za účelom podpory svojej základnej činnosti, takže môže svoje materiálne zdroje rozšíriť samostatne ako partner, poskytovateľ služieb. Súťaže rozpočtových fondov umožňujú podporu verejnoprospešných spoločností.

Verejnoprospešná organizácia má oproti všetkým ostatným verejnoprospešným organizačným formám neslýchanú výhodu v tom ohľade, že disponuje významným základným imaním - aj v prípade jeho veľkosti platia aktuálne predpisy o spoločnostiach s ručením obmedzeným, čo môže jednak znamenať to, že spoločnosť disponuje vlastnými prostriedkami pre pokračovanie činnosti a tiež stavia za dodržanie zmlúv materiálne záruky.

Verejná nadácia

Popri verejnoprospešnej spoločnosti je verejná nadácia druhá verejnoprospešná organizačná forma, ktorá môže byť založená samosprávami.

Podľa definície z Občianskeho zákonníka: „Verejná nadácia je taká nadácia, ktorú vytvára Parlament, Vláda a zastupiteľstvo miestnej samosprávy za účelom nepretržitého vykonávania verejnej úlohy. Zákon môže nariadiť vytvorenie verejnej nadácie. (...) v aplikácii [zákona] sa za verejnú úlohu považuje taká úloha štátu alebo miestnej samosprávy, vykonávanie ktorej je, podľa právnych predpisov, v kompetencii štátu alebo miestnej samosprávy. Vytvorenie verejnej nadácie neoslobodzuje štát, resp. samosprávu od povinnosti vykonávať danú úlohu.”

Najdôležitejšie ďalšie pravidlá platné pre verejné nadácie:

„(4) Orgán oprávnený na vytvorenie verejnej nadácie môže vytvoriť nadáciu len ako verejnú nadáciu.

(5) V prípade založenia verejnej nadácie treba v zakladacej listine uviesť aj správny orgán, alebo treba zabezpečiť vytvorenie separátnej organizácie - sem patrí aj orgán oprávnený na kontrolu správnej organizácie.

(6) Zakladaciu listinu verejnej nadácie treba zverejniť v úradnom vestníku.

(7) Do verejnej nadácie, ak zákon nestanoví inak, môže ktokoľvek vstúpiť, avšak zakladacia listina môže predpísať, že akceptovaniu vstupu musí predchádzať schválenie zo strany správneho orgánu (organizácie).

(8) Správny orgán (organizácia) je povinný každý rok predložiť správu o činnosti verejnej nadácie svojmu zriaďovateľovi a najdôležitejšie údaje svojho hospodárenia musí zverejniť. Zákonnosť a účelnosť hospodárenia verejnej nadácie kontroluje Štátny kontrolný úrad (Állami Számvevőszék), s výnimkou verejnej nadácie založenej zastupiteľstvom miestnej samosprávy.

(9) Súd na žiadosť zakladateľa zruší verejnú nadáciu mimosúdny konaním, ak potreba vykonávať verejnú úlohu zanikla alebo je možné zabezpečiť vykonávanie verejnej úlohy iným spôsobom, resp. v rámci inej organizačnej formy. V prípade zániku verejnej nadácie prislúcha majetok verejnej nadácie, po uspokojení veriteľov, zakladateľovi, ktorý je povinný ho využiť pre účely podobné pôvodnému účelu verejnej nadácie a o tom príslušne informovať verejnosť.”

Tieto pravidlá už samé o sebe dávajú odpoveď na určené požiadavky a verejnoprospešná zmluva poskytuje možnosť pre vytvorenie ďalších záruk.

V prípade verejných nadácií postačuje zabezpečenie používania nehnuteľností, nie je potrebné ich teda dávať do vlastníctva organizácií a pre zabezpečenie vlastníctva samosprávy predstavuje ďalšiu záruku to, že založenie verejnej nadácie nie je odvolateľné, ale existuje aj iná možnosť voľby, ak chce úlohu riešiť iným spôsobom. V prípade zrušenia prechádza majetok späť na zakladateľa, pričom sa určuje, že ho treba využiť na ciele podobné cieľom zrušenej verejnej nadácie.

V prípade verejných nadácií je tiež možné, aby správcovský orgán vymenovaný zriaďovateľom, všeobecne nazývaný kuratóriom mohol samostatne konať vo všetkých veciach a aj to, aby za jeho riadenia bola denná operatívna úlohou konateľa - sekretára, riaditeľa, atď.

Vymenovanie členov kuratória je vhodným nástrojom v rukách samosprávy preto, aby poskytla priamy vplyv na vytváranie foriem a obsahu starostlivosti skupinám, komunitám, prípadne organizáciám obce, ktoré formulujú rôzne požiadavky.

Činnosť kuratória, podobne, ako je to v prípade verejnoprospešnej spoločnosti, predstavuje jednoznačný, nepretržitý styk so samosprávou, resp. so subjektmi využívajúcimi služby.

Verejná nadácia sa zákonným riadením stáva zárukami veľmi chránenou organizačnou formou, avšak klasické preberanie úloh občianskych organizácií sa tu nerealizuje, keďže organizácia sa nezriaďuje na základe občianskej vôle, ale na základe vôle samosprávy.

Vykonávanie verejných úloh prostredníctvom verejnej nadácie je výnimočne opodstatnené v dvoch prípadoch. V prípade, ak vlastné prostriedky samosprávy nie sú dostatočné na poskytovanie nejakej služby, preto je potrebná pomoc zo strany darcov, teda tých, ktorí sa nechcú zúčastniť realizácie, ktorí neprijímajú pozíciu majiteľa. Alebo v prípade, ak sú prostriedky samosprávy dostatočné, ale tá chce prevádzku oddeliť od samotnej politiky ako gesto, preto chce službu dať do občianskeho riadenia, voľbou riešenia tzv. co-managementu (tento pomaly sa udomácňujúci výraz by sme mohli preložiť ako spoločné riadenie).

Nadácia

Z právnych predpisov týkajúcich sa nadácií vyberá z hľadiska témy Tóbiás László nasledovné: „Súkromná osoba, právnická osoba a hospodárska organizácia, ktorá nie je

hospodárskou organizáciou (ďalej súhrnne len zriaďovateľ) môže v zriaďovacej listine vytvoriť pre dosiahnutie trvácneho verejnoprávneho cieľa nadáciu. Nadáciu nie je možné založiť primárne za účelom hospodárskej činnosti. V prospech nadácie treba za účelom realizácie jej cieľa priradiť potrebný majetok. Nadácia je právnická osoba. (...) Zriaďovateľ nemôže nadáciu stornovať po jej registrácii.”

Z mnohých možných zaradení sú vybrané:

- zatvorené a otvorené,
- také, ktoré si stanovili dosiahnutie konkrétne cieľa (projekt) a nadácie so všeobecnejším cieľom, ďalej tiež
- nadácie prijímajúce dary, rozdeľujúce dary, poskytujúce služby, ochraňujúce záujmy, vykonávajúce úlohu, ktorá bola predtým v kompetencii štátu, napomáhajúce vytváraniu partnerských vzťahov.

V prípade uzavretých nadácií nikto nemôže prispieť k majetku vyhradenému zriaďovateľom pre tento účel, kým v prípade otvorených nadácií môžu tí, ktorí súhlasia s cieľmi nadácie prispieť k ich realizácii. Pre účely uzavretej nadácie musí zriaďovateľ vymedziť pre účely nadácie taký majetok, aby ten bol spolu s výnosmi postačujúci na splnenie cieľov, kým v prípade otvorených nadácií musí zabezpečiť započatie činnosti.

Nadácie založené pre konkrétny účel sa v prípade dosiahnutia alebo nedosiahnuteľnosti cieľa zrušia, kým tie so všeobecnejším cieľom poskytujú verejnoprospešné služby v období neobmedzovanom externým tlakom.

Je zrejmé, že ako poskytovatelia verejnoprospešných služieb, odhliadnuc od výnimiek, ktoré potvrdzujú pravidlo, z nadácií majúci charakter poskytovateľa služieb a z tých, ktoré neboli zriadené pre dosiahnutie konkrétneho cieľa (projektu) prichádzajú do úvahy otvorené nadácie.

Dôležitou vlastnosťou formy nadácie je oddelenosť od zriaďovateľa, čoho zákonnou zárukou je, že okrem práv zriaďovateľa na vytvorenie, vypracovanie zriaďovacej listiny a jej zmeny, určenia kurátorov a prípadného zlúčenia s inou nadáciou prináleží rozhodovanie v každej veci správcomskému orgánu (kuratóriu) nadácie, kde zriaďovateľ nemôže mať rozhodujúci vplyv. Nezávisle od toho je možné nabádať k tomu, aby sa samospráva pri príprave dohody o vykonávaní úlohy informovala o názore zriaďovateľa. Totiž v prípade nadácií nie je nutné, aby tie disponovali značným majetkom, takže záruky plnenia uzavretej dohody sú aj v tomto prípade skôr personálne, ako skutočne vymožitelné právne-majetkové záruky. Personálne záruky môže zrušiť to, ak zriaďovateľ zmení zloženie kuratória, čo je jeho právom.

Dozor nad nadáciami vykonáva prokuratúra, čo znamená kontrolu súladu činnosti s právom a cieľom založenia, v prípade nezhody sa používa ako nástroj iba výzva a žiadosť o zrušenie súdnej registrácie nadácie. To znamená, že upozornenie na chyby nepredstavuje nijaké právo zásahu. Ani v tom prípade, ak kuratórium, resp. zriaďovateľ ich nerieši.

Registrácia a prevádzka nadácií sa uskutočňuje jednoduchým a lacným spôsobom. Aj nadácie môžu vykonávať podnikateľskú činnosť za účelom realizácie ich cieľov.

Spoločenské organizácie

Organizácie, ktoré poskytujú rámec pre združovanie občanov popisujú dva zákony, rovnakým spôsobom. Aj keď aj Občiansky zákonník hovorí o združeníach, skutočným predpisom pre formu je samostatný zákon o združovaní sa.

Charakteristické pre túto formu je:

- môže ich vytvoriť najmenej desať zakladateľov,
- organizácia je plne autonómna, prokuratúra vykonáva iba zákonný dozor,
- V rámci organizácie sú si členovia úplne rovní, čoho konečná záruka je to, že členovia, ak predpokladajú činnosť protichodnú so stanovami, môžu požiadať o súdnu previerku,
- kompetencie vykonať podstatné rozhodnutia organizácie zákon odovzdáva do rúk valného zhromaždenia,
- registrácia, prevádzka organizácie je jednoduchá, lacná,
- hospodárenie riadi nariadenie vlády,
- Spoločenská organizácia môže vykonávať podnikateľskú činnosť, ale nie je povolené ju založiť výslovne za týmto účelom.

Z hľadiska zavedenia externých zdrojov dáva spoločenským organizáciám vyššiu hodnotu to, že môžu byť dotované z ústredných rozpočtových zdrojov, môžu vykonávať podnikateľskú činnosť a ich špeciálnou prednosťou je, že môžu aktivizovať významnú dobrovoľnícku prácu, keďže slobodní občania ich vytvorili preto, aby dosiahli nejaký cieľ spoločne, spoločnou prácou.

Na Slovensku existujú nasledujúce formy neziskových organizácií:

Združenia, spolky

V rámci zákona o združovaní sa boli vytvorené podmienky zriadenia a prevádzky združení a spolkov. Zákon bol prijatý ešte socialistickými zákonodarcami v čase zmien, ešte v roku 1990. Celkovo je to dosť flexibilný a demokratický zákon. Prakticky nezasahuje do internej činnosti, prevádzky združení, poskytuje preto iba právny rámec.

Orgán vykonávajúci registráciu je Ministerstvo vnútra - vedie aj centrálny register.

Organizácie nemajú zvláštnu povinnosť podávať správy registračnému orgánu, iba sú povinné ho informovať o zmenách v stanovách do 15 dní.

Zákon nijak nestanovuje internú štruktúru, ani hospodárenie – je to kaučukový zákon. Vo všetkých otázkach sú rozhodujúce stanovy, ktoré ich musia riadiť. Práve preto funguje na Slovensku najviac z nich práve v tejto forme.

Spoločnosti poskytujúce verejnoprospešné služby

Táto právna forma ani zďaleka nie je totožná s maďarskou formou verejnoprospešnej spoločnosti. Predstavuje úplne samostatnú právnu formu, v prípade ktorej sú zakladatelia právnické osoby, alebo jedna osoba, a ktorá nie je viazaná k jej majetku.

Jej registračný a kontrolný orgán je územne príslušný krajský úrad podľa sídla spoločnosti.

Jej predmet činnosti je určený - podľa súpisu uvedeného v zákone.

Jeho prevádzkové podmienky sú omnoho prísnejšie, ako je to v prípade združení. Zákon ich taxatívne uvádza:

1. zdravotná starostlivosť
2. sociálna starostlivosť, humanitárna pomoc

3. vytváranie, rozvoj, ochrana a predstavenie duševných a kultúrnych hodnôt
4. ochrana ľudských práv
5. výskum a vývoj vedeckých a informačných služieb
6. rozvoj telesnej kultúry, výchova a poučenie
7. rozvoj ochrany životného prostredia a ochrany zdravia
8. služby pre podporu rozvoja vidieka a zamestnanosti
9. správa a údržba bytového fondu

Uvedený súpis hovorí o tom, prečo bolo potrebné vytvoriť túto právnu formu: na Slovensku chcú transformovať čoraz viac inštitúcií podporovaných z rozpočtových zdrojov na neziskové organizácie, o podmienkach čoho pojednáva osobitný zákon a právny rámec pre to bol vytvorený verejnoprospešnými spoločnosťami.

Zvláštnu pozornosť treba venovať bodu č. 8, ktorý jednoznačne poskytuje základ pre agentúry regionálneho rozvoja vytvorené štátnymi orgánmi.

Zákon mimoriadne prísne reguluje interné orgány a aj ich kompetencie. Povinne určuje vytvorenie kuratória, riadiaceho a dozorného orgánu a ich právomoci.

Z hľadiska kontroly je dôležité, že nad 5 000 000 Sk (cca. 30 000 000 HUF) existuje povinnosť vytvoriť dozornú radu (pod touto hodnotou stačí jedna osoba - kontrolór) a účtovný audit. Kompetencie dozornej rady siahajú až po to, že jej členovia môžu odvolať riaditeľa, ak to považujú za vhodné.

Musí napísať výročnú správu, ktorú musia doručiť registračnému orgánu.

Nadácia – majetkové združenie

V zmysle zákona je to majetok s právnou subjektivitou (finančný a materiálny). Jej oblasť činnosti je určená zákonom, uvedená taxatívne.

Forma činnosti môže byť iba rozdelenie majetku a správa majetku. Iné činnosti môže vykonávať iba súlade s jej cieľmi, ak to zákon nevyklučuje.

Jej registračný a kontrolný orgán je Ministerstvo vnútra.

Oblasti pôsobenia stanovené zákonom:

- vytváranie, rozvoj, ochrana a predstavenie duševných a kultúrnych hodnôt
- ochrana ľudských práv alebo iné humanitné ciele
- ochrana životného prostredia
- ochrana práv detí a mladistvých
- rozvoj telesnej kultúry, výchova a poučenie
- Humanitná pomoc pre osoby a skupiny vyžadujúce si rýchlu pomoc v prípade prírodných katastrof

Pri založení sa od každého zakladateľa vyžaduje majetkový vklad, ktorého minimálna hodnota je 20 000 Sk (cca. 120 000 HUF) na osobu. Spodná hranica základného imania je 200 000 Sk (cca. 1 200 000 HUF), ktorá môže pozostávať iba z finančných prostriedkov alebo z nehnuteľností. Túto sumu nie je možné znížiť.

Zákon reguluje aj interné orgány, avšak napríklad dozorná rada musí existovať iba v prípade majetku prevyšujúceho 5 000 000 Sk (30 000 000 HUF). V každom prípade je povinný účtovný audit a predloženie výročnej správy ministerstvu.

Zrušenie nadácie sa môže uskutočniť súdnou cestou, ak organizácia zníži hodnotu svojho základného imania, použije svoj majetok na iný účel, než sú jej ciele, jej orgány nefungujú vhodne alebo nevykonáva činnosť nadácie počas doby jedného roka.

Neinvestičný fond

Peňažný fond vytvorený na realizáciu verejnoprospešných cieľov s právnou subjektivitou. Podľa zákona: „pre všeobecné verejnoprospešné ciele alebo samostatne určenú humanitnú pomoc jedincom alebo skupinám, ktorých život je v ohrození alebo potrebujú súrnu pomoc v prípade nejakej prírodnej katastrofy”.

Registruje ho krajský úrad, centrálnu evidenciu vedie Ministerstvo vnútra.

Jeho riadenie je úplne totožné s tým platným pre nadácie, s dvoma odlišnosťami:

- fond môže na krytie operatívnych nákladov vynaložiť najviac 15% svojich celkových nákladov, avšak do toho sa nezapočítavajú náklady na také aktivity, ktoré napomáhajú získaniu finančných prostriedkov, náklady účtovného auditu, náklady zverejnenia verejných správ a tiež štúdie o spôsobe výdaja peňazí,
- účtovný audit je povinný iba v prípade výdavov prevyšujúcich 5 000 000 Sk ročne.

Výročnú správu musí zverejniť v obchodnom vestníku.

Združenie právnických osôb

To je pravdepodobne najpikantnejšia právna forma na Slovensku: zákon pochádza ešte z roku 1964 a hovorí, že právnické osoby môžu za účelom ochrany ich záujmov, dosiahnutia cieľov združovať podobne, ako občania. Avšak nevylučuje, aby sa v takej organizácii stali členmi aj fyzické osoby.

Dáva možnosť k tomu, aby dve fungujúce organizácie vytvorili tretiu. Zákon prakticky neriadí nič, len určuje, kde a akým spôsobom je možné takéto organizácie zaregistrovať.

Túto právnu formu využívajú predovšetkým v oblasti rozvoja vidieka, kde samosprávy si môžu ľahko vytvoriť im najviac vyhovujúci organizačný systém - delegovanie členov, mechanizmy rozhodovania, správa majetku, atď. Ale v tejto forme fungujú všetky RRA – regionálne rozvojové agentúry. V prípade tých sú väčšinou jedna alebo viacero samospráv, aspoň jeden podnikateľ a v lepšom prípade aspoň jedna občianska organizácia (veľakrát je to tamojšie združenie miest a obcí).

Keďže zákon umožňuje prakticky všetko, aj občianska sféra si čoraz častejšie volí túto formu. Hlavne preto, lebo je možné očakávať novelu zákone o združovaní sa a nie je možné vopred vedieť, aké záporné stránky bude mať.

Regionálne inštitúcie podporujúce prevádzku neziskových organizácií

V Maďarsku vláda v lete roku 1998 vytvorila Úsek občianskych stykov v rámci jej kancelárie, Úradu predsedu vlády. Na jar roku 1999 posilnil legitimitu program Občiansky dom / centrum neziskových služieb (Civil Ház / Nonprofit Szolgálató Központ) až do polovice roka. V severomaďarskom regióne sa v rámci neho vytvorilo Regionálne občianske informačné stredisko (Regionális Civil Információs Központ - ReCIK) ako neziskové občianske centrum služieb. Organizácia iniciovala registračný program v meste, potom v župe, počas ktorého zmapovala fungujúce občianske organizácie. Tohto času prevádzkuje na internete portál a vykonáva informačnú činnosť, poskytuje služby v rámci občianskej sféry.

Na Slovensku sa v roku 1999 vytvorilo Neziskové informačné centrum ako občianske združenie a súčasť Inštitútu pre výskum menších Fórum, ktoré vzniklo v roku 1996 a ktoré sa v roku 2002 presťahovalo do Šamorína. Dnes vykonáva svoju činnosť Informačné

centrum Fórum, ktoré vzniklo z Neziskového informačného centra a Centrum regionálneho rozvoja Fórum spoločne vo forme konzorcia.

Inštitút pre výskum menšín Fórum sa predovšetkým zaoberá výskumom menšín žijúcich na Slovensku, zdokumentovaním ich kultúry, tvorbou odborných knižníc a internetových databáz, odborným vzdelávaním, resp. transferom vedomostí.

Informačné centrum Fórum sa zaoberá školením občianskych organizácií, poskytovaním informácií, poradenstvom, službami.

Centrum regionálneho rozvoja Fórum sa zúčastňuje kampaní pre NATO, EÚ, resp. iných kampaní, ktoré sú rozhodujúce pre rozvoj slovenského občianskeho sektoru, jeho hlavný predmet činnosti je čoraz viac venovanie sa konkrétnym mikroregiónom.

Konzorcium spoločne vytvára záštitnú organizáciu a vplýva na občiansku sféru, predovšetkým medzi maďarskými občianskymi organizáciami.

Cieľom Informačného centra Fórum je, aby prostredníctvom svojich programov napomáhal rozvoju občianskych organizácií, resp. mikroregiónov. Chce sa zúčastniť vytvorenia neziskového sektora na Južnom Slovensku, účinne spolupracujúceho so štátnym a obchodným sektorom. Poskytuje širokú škálu služieb pre tretí sektor, spoločenské a kultúrne organizácie, samosprávy, mikroregióny a mikropodniky. Ich hlavnou úlohou je organizácia školení, tréningov, poskytovanie informácií a facilitácia. Informačné centrum funguje na Južnom Slovensku a prevádzkuje kancelárie v Galante, Bratislave, Komárne, Lučenci, Košiciach.