



PRACE

Instytutu
Europy
Środkowej



Szczepan Czarnecki

**Rozwój i kondycja
społeczeństwa obywatelskiego
w Republice Czeskiej,
Republice Słowackiej
oraz na Węgrzech**



PRACE

Instytutu
Europy
Środkowej

Recenzent dr hab. Robert Rajczyk
Uniwersytet Śląski w Katowicach

Seria Prace Instytutu Europy Środkowej
Numer 5/2022
Redakcja serii Beata Surmacz i Tomasz Stępniewski

Copyright Instytut Europy Środkowej
ISBN 978-83-66413-79-5
Wydawca Instytut Europy Środkowej
ul. Niecała 5
20-080 Lublin
www.ies.lublin.pl

Projekt okładki i skład www.targonski.pl
Fotografie na okładce © Africa Studio | shutterstock.com
© Andrii Yalanskyi | shutterstock.com
© BAZA Production | shutterstock.com

Druk www.drukarniaakapit.pl



PRACE

Instytutu
Europy
Środkowej

Szczepan Czarnecki

Rozwój i kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Republice Czeskiej, Republice Słowackiej oraz na Węgrzech

Spis treści

Tezy	7
Wstęp	9
Republika Czeska	23
1.1. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Republice Czeskiej	23
1.2. Kondycja społeczeństwa obywatelskiego – stan aktualny	29
Republika Słowacka	41
2.1. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Republice Słowackiej	41
2.2. Kondycja społeczeństwa obywatelskiego – stan aktualny	49
Węgry	53
3.1. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego na Węgrzech	53
3.2. Kondycja społeczeństwa obywatelskiego – stan aktualny	62
Zakończenie	69
Bibliografia	75

■ Tezy

Sektor pozarządowy w trzech analizowanych państwach Grupy Wyszehradzkiej jest różnorodny i podlega odmiennym procesom politycznym, które w znacznym stopniu wpływają na rozwój, znaczenie i kondycję organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Kształtowanie instytucji społeczeństwa obywatelskiego w realiach transformacji ustrojowej zapoczątkowanej w 1989 r. w państwach regionu miało niejednorodny charakter. Z początkiem okresu transformacji liderem rozwoju sektora pozarządowego w państwach Grupy Wyszehradzkiej były Węgry, które w wyniku przemian politycznych w państwie i dojścia do władzy partii Fidesz w 2010 r. utraciły dotychczasową pozycję.

Rola władz centralnych i regionalnych różni się w analizowanych państwach. Zarówno w Republice Czeskiej, jak i na Słowacji obserwuje się rozwój współpracy społeczeństwa obywatelskiego z władzami. Negatywny wpływ rządu oraz postępująca centralizacja władzy na Węgrzech sprawiają, że kondycja organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie w tym państwie systematycznie się pogarsza, a współpraca pomiędzy podmiotami niepaństwowymi a władzami lokalnymi zmniejszyła się w ostatnich latach.

We wszystkich analizowanych państwach obserwuje się trudności organizacyjne społeczeństwa obywatelskiego w zakresie płynności finansowej. W najtrudniejszej sytuacji znajdują się organizacje pozarządowe na Węgrzech, gdzie niemal trzy czwarte podmiotów niepaństwowych wskazuje na problemy związane ze stabilnością finansową.

We wszystkich analizowanych państwach dochodzi do stygmatyzacji organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz działań mających na celu zepsucie ich wizerunku, przy czym jedynie na Węgrzech dyskurs ten tworzą politycy partii rządowej. Zarówno w Republice Czeskiej, jak i na Słowacji do działań dyskryminujących organizacje obywatelskie dochodzi w głównej mierze ze strony partii politycznych związanych ze skrajną prawicą o charakterze antyeuropejskim.

Wstęp

Problematyka transformacji ustrojowej w Europie Środkowej i Wschodniej od początku lat dziewięćdziesiątych znajdowała się w centrum zainteresowań badaczy reprezentujących nauki społeczne, co w efekcie skutkowało pojawieniem się szerokiego zakresu literatury skupiającej się na analizach dotyczących przemian ekonomicznych, politycznych i społecznych w państwach regionu. Istotnym problemem badawczym okresu transformacji były także zagadnienia związane z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego. W okresie realnego socjalizmu aktywność społeczeństwa obywatelskiego w regionie Europy Środkowej była

w dużej mierze kierowana przez partie komunistyczne, które z kolei przekształcały istniejące wcześniej stowarzyszenia i organizacje w instytucje od siebie zależne¹, a autorytarne władze cechowało silne ograniczanie wszelkich form działalności obywatelskiej. W Czechosłowacji w okresie socjalizmu partia komunistyczna utrzymywała rygorystyczne ograniczenia dotyczące działań obywatelskich, szczególnie w pierwszych latach autorytarnych rządów Komunistycznej Partii Czechosłowacji. Na początku lat sześćdziesiątych nastąpił etap politycznego odprężenia, który trwał do okresu Praskiej Wiosny w 1968 r. W tym czasie nastąpił znaczny wzrost zainteresowania obywateli sprawami publicznymi. Odnowiono działalność kilku organizacji pozarządowych (Junák, Sokol), organizowano zbiórki funduszy i tworzono nowe organizacje polityczne, jak Klub Działaczy Bezpartyjnych (Klub angažovaných nestraníků) czy Klub Byłych Politycznych Więźniów (Klub bývalých politických vězňů – K 231). Krótki okres aktywnych, swobodnych inicjatyw obywatelskich został zakończony wraz z inwazją wojsk Układu Warszawskiego na Czechosłowację i następującym po niej okresem normalizacji. Powstające w późniejszym czasie formy aktywności obywatelskiej (Charta 77, Komitet Obrony niesłusznie oskarżonych, czes. Výbor na obranu

¹ J. Kubik, *How to Study Civil Society: The State of the Art and What to Do Next*, „East European Politics and Societies: and Cultures” 2005, vol. 19, no. 1, s. 105-120, <https://doi.org/doi:10.1177/0888325404272556> [31.07.2022].

nespravedlivě stíhaných – VONS) były poddawane surowym represjom² i nie mogły zdobyć szerszego poparcia. Kończące erę realnego socjalizmu wydarzenia z 1989 r. „otworzyły”, ograniczaną dotychczas, przestrzeń obywatelską, skutkując bezprecedensową dynamiką rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Proces demokratyzacji zachodzący w całej grupie państw regionu Europy Środkowej udostępnił przestrzeń do działania zarówno rozwiniętym już organizacjom międzynarodowym, jak i nowo powstającym grupom lokalnym, które stawały się integralną częścią zachodzących przemian poprzez udział w procesie decyzyjnym, rzecznictwo czy realizację zadań publicznych. Wzrost liczby organizacji pozarządowych w regionie w znaczącym stopniu wpisuje się w teorię struktury szans politycznych (POS). Koncepcja ta, zwana niekiedy koncepcją procesu politycznego lub właśnie struktury szans politycznych, pozostając pod silnym wpływem współczesnej socjologii politycznej, wskazuje, że na sukces lub porażkę ruchów społecznych wpływają przede wszystkim możliwości polityczne. W ramach POS decydujące są czynniki związane z poziomem populacji, ale w przeciwieństwie do zależności zagęszczenia, teoria koncentruje

² Oficjalna prasa nazwała te działania „antypaństwowymi i antysocjalistycznymi”, a poszczególnych sygnatariuszy Karty 77 opisywano jako agentów imperializmu. Ponadto dotknęły ich liczne represje – niektórzy zostali zwolnieni z pracy, ich dzieciom odmawiano kontynuacji edukacji, nierzadko zmuszono ich do emigracji lub odebrano im obywatelstwo. Niektórzy sygnatariusze Karty 77 byli również zatrzymywani przez policję, bici, torturowani, osądzeni i więzieni, za: L. Nava-
ra, J. Albrecht, *Abeceda komunismu*, Brno 2010, s. 12.

się na środowisku politycznym, a mianowicie na kontekście instytucjonalnym i procesie politycznym. Jak podkreślają badacze społeczeństwa obywatelskiego, zewnętrzne okoliczności polityczne wyznaczają kontekst, w którym odbywa się rachunek uczestnictwa, określający pilność poszczególnych kwestii³. Nie mniejszą rolę w tym procesie odgrywa postępujący proces globalizacji oraz zachodzące zmiany w modelach rządzenia⁴. Istnienie aktywnego społeczeństwa obywatelskiego jest niewątpliwie wyznacznikiem dobrze funkcjonujących demokracji. Rozwinięty sektor obywatelski tworzy przestrzeń dla różnorodnych opinii i rozwiązań. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego są często tworzone tam, gdzie pojawia się konkretny problem społeczny lub polityczny. Poprzez łączenie różnych zasobów publicznych i prywatnych, takich jak fundusze publiczne, darowizny

³ D. Meyer, D. Imig, *Political opportunity and the rise and decline of interest group sectors*, „The Social Science Journal” 1993, vol. 30, no. 3, s. 253-270, [https://doi.org/10.1016/0362-3319\(93\)90021-M](https://doi.org/10.1016/0362-3319(93)90021-M) [31.07.2022].

⁴ Według politolożki Debory Spini, oba zjawiska wpływają na wzrost roli społeczeństwa obywatelskiego, bądź szerzej – aktorów niepaństwowych, w procesie decyzyjnym, zaś według badacza społeczeństwa obywatelskiego Davida Armstronga, wzrost znaczenia społeczeństwa obywatelskiego i jego zaangażowania w kształtowanie procesu politycznego jest odpowiedzią na kryzys obserwowany na wszystkich szczeblach władzy, przez co aktywność grup rzecznictwa, która jest w stanie zmobilizować społeczeństwo wokół fundamentalnych kwestii społecznych, może stać się odpowiedzią na kryzys rządzenia, oferując bardziej autentyczne i wiarygodne podejście niż nierzadko dyskredytowane rządy, D. Spini, *Civil society and the democratisation of global public space*, [w:] D. Armstrong, V. Bello, J. Gilson, D. Spini (red.), *Civil Society and International Governance: the role of non-state actors in global and regional regulatory frameworks*, New York 2011, s. 21.

prywatne, wolontariat i składki członkowskie, organizacje pozarządowe są często źródłem innowacji społecznych.

Podjmując rozważania na temat roli, struktury i cech społeczeństwa obywatelskiego, w pierwszej kolejności należy zdefiniować jego znaczenie. Współczesne rozważania teoretyczne wprowadzają do analiz politycznych szereg teorii oraz definicji dotyczących społeczeństwa obywatelskiego. Pierwszy problem powstaje już na poziomie terminologicznym. Naukowcy i praktycy różnie opisują podmioty niepaństwowe, określając je jako „organizacje społeczeństwa obywatelskiego” (CSO), „grupy interesu”, „organizacje pozarządowe” (NGO), „organizacje non profit” lub „organizacje trzeciego sektora”, by wymienić tylko kilka z mnóstwa terminów, które pojawiły się z biegiem czasu⁵. O ile różnorodność terminologiczna może odpowiadać konkretnym typom analiz, skupiających się na konkretnych obszarach funkcjonowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego (lobbing, rzecznictwo, zadania publicznie), o tyle w zdecydowanej większości analizowane definicje wydają się uwzględniać fakt, że grupa ta obejmuje dużą liczbę różnych aktorów, różniących się strukturą, charakterem i celem, przy obecności pewnych kluczowych, wspólnych

⁵ J. Schoenefeld, *Interest Groups, NGOs or Civil Society Organisations? The Framing of Non-State Actors in the EU*, „Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations” 2021, no. 32, s. 2, <https://doi.org/10.1007/s11266-020-00283-w>.

atrybutów⁶. W uwarunkowaniach instytucjonalnych, istnienie społeczeństwa obywatelskiego oznacza, że na różnych poziomach, tj. globalnym, państwowym czy lokalnym, istnieje przestrzeń dla wspólnego działania, które będzie generować skuteczne i uzasadnione wyniki lub rezultaty uwzględniane w procesach kształtowania polityki. W głównej mierze społeczeństwo obywatelskie odgrywa rolę „reprezentanta społeczności” poprzez zbiorową reprezentację celów, tematów i potrzeb konkretnych grup społecznych, wykraczających poza przypisywany władzom publicznym tzw. „interes ogólny”. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego nie reprezentują zatem „własnych” interesów, ale odgrywają rolę aktora pośredniczącego. Ponadto, społeczeństwo obywatelskie nie ma określonych ram organizacyjnych, a kolektywnie wyrażane interesy mogą być zorganizowane formalnie lub nieformalnie, z możliwymi różnymi konstrukcjami prawnymi i organizacyjnymi. Społeczeństwo obywatelskie może reprezentować interesy na poziomie lokalnym, narodowym czy globalnym, bez ograniczeń geograficznych. Wreszcie, wszystkie przeanalizowane definicje skupiają się na obecności działań, które określić możemy jako „walidację” procesów wielostronnych w organizacjach i sformalizowanych instytucjach będących formą

⁶ N. Tjahja, T. Meyer, J. Shahin, *What is civil society and who represents civil society at the IGF? An analysis of civil society typologies in internet governance*, „Telecommunications Policy” 2021, vol. 45, no. 6, <https://doi.org/10.1016/j.tel-pol.2021.102141> [31.07.2022].

legitymizacji otoczenia instytucjonalnego, umożliwiającą jego rozliczanie poprzez mechanizmy kontroli⁷. Niektórzy badacze sugerują, by podmioty, które starają się wpływać na politykę publiczną przy pomocy mechanizmów zarówno kontroli, jak i presji określać mianem grupy interesów. Rainer Eising wskazuje na trzy czynniki definiujące grupy interesu, a mianowicie: organizację, tj. celowość funkcjonowania według określonych reguł i funkcji, posiadanie interesu politycznego i nieformalność. Organizacja odnosi się do charakteru grupy i wyklucza szerokie ruchy oraz fale opinii publicznej. Zainteresowanie polityczne odnosi się do działań tych organizacji, poprzez które starają się one oddziaływać na politykę publiczną za pomocą różnych form aktywności. Nieformalność wiąże się z faktem, że grupy interesu zwykle nie ubiegają się o urząd publiczny, ale dążą do swoich celów poprzez nieformalne interakcje z politykami i urzędnikami, co sprawia, że grupy interesów są ważną, wręcz integralną częścią lokalnego, państwowego i globalnego społeczeństwa obywatelskiego oraz odgrywają znaczącą rolę w sprawach regionalnych, państwowych i globalnych⁸. Grupy te współdziałają z regionalnymi, państwowymi i ponadnarodowymi podmiotami, organizacjami międzynarodowymi czy partiami politycznymi, stanowiąc

⁷ Tamże.

⁸ R. Eising, *Interest groups in EU policy-making*, „Living Reviews in European Governance” 2008, vol. 3, no. 4, s. 5.

formę aktywności obywatelskiej w sferze politycznej, gospodarczej lub społecznej, zorientowanej na osiąganie założonych celów zgodnie z ich aspiracjami i preferencjami. Cele i aspiracje grup interesu są zróżnicowane i mogą być sprzeczne ze względu na różne czynniki. Równocześnie np. Jan Hloušek, Zuzana Hloušková, Pavel Hanuš wprowadzają odmienną typologię, wskazując, że pod względem ukierunkowania organizacje społeczeństwa obywatelskiego można podzielić na dwa idealne typy: pożytku publicznego i wzajemnych korzyści. Organizacje przynoszące wzajemne korzyści są zazwyczaj organizacjami członkowskimi i realizują przede wszystkim interesy i korzyści swoich członków, natomiast organizacje pożytku publicznego prowadzą przede wszystkim działalność społeczną. W rzeczywistości oba rodzaje działań w dużym stopniu się pokrywają, często w ramach jednej konkretnej organizacji.

Niezależnie od stosowanej terminologii, przyjmuje się twierdzenie, że istnienie rozwiniętego sektora obywatelskiego jest jednym z kluczowych wskaźników jakości systemów demokratycznych. „Organizacje społeczeństwa obywatelskiego są uznawane za najlepsze podłoże rozwoju współczesnej demokracji. Stanowią one nie tylko wzmocnienie i urzeczywistnienie prawa obywateli do uczestnictwa w życiu publicznym, ale również umożliwiają właściwe wypełnianie ról społecznych oraz samorealiza-

cję we wszystkich sferach życia”⁹. Nie dziwi zatem fakt, że w okresie rządów komunistycznych w państwach Europy Środkowej władze prowadziły szereg działań celem ograniczenia działalności społeczeństwa obywatelskiego, stanowiącego zagrożenie dla funkcjonowania i utrzymania autorytarnych reżimów.

Ze względu na pewną wspólnotę doświadczeń, historia rozwoju i struktura społeczeństwa obywatelskiego w Europie Środkowej są często przedstawiane jako paralelne, podobne czy zjednoczone wspólną komunistyczną przeszłością. Jednak pomimo badań analizujących stan społeczeństwa w poszczególnych państwach Europy Środkowo-Wschodniej niewiele jest badań porównawczych oferujących współczesne spojrzenie na strukturę oraz rolę społeczeństwa obywatelskiego w państwach Europy Środkowej, a jeszcze mniej jest analiz próbujących zrozumieć rozbieżne wydarzenia wpływające na obecny kształt społeczeństwa obywatelskiego.

Po zmianie systemu politycznego w 1989 r. sektor społeczeństwa obywatelskiego na Węgrzech znacznie się rozwinął, jednak biorąc pod uwagę zmianę dyskursu politycznego na Węgrzech po powrocie Viktora Orbána do władzy w 2010 r., proces ten nie może zostać określony jako płynny czy stabilny. Rozwój oraz kondycję sektora obywatelskiego na Węgrzech charakteryzują trzy etapy odpowia-

⁹ H. Sasinowski, *Spółeczeństwo obywatelskie i jego rola w budowie demokracji*, „Ekonomia i Zarządzanie” 2012, nr 1 (4), s. 36.

dające trzem dekadom transformacji ustrojowej. Pierwszy, przypadający na pierwszą dekadę zmian politycznych na Węgrzech po 1989 r., charakteryzował się wysokim wzrostem znaczenia oraz liczby organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie. Dekadę tę wyróżnia dynamiczny proces demokratyzacji państwa, legislacja sprzyjająca rozwojowi struktur obywatelskich oraz udziałowi sektora CSO w procesie politycznym. Kolejny, przypadający na drugą dekadę transformacji ustrojowej, związany jest z procesem integracji europejskiej, która odegrała znaczącą rolę w zakresie zarówno finansowym (dostęp CSO do funduszy UE), jak i profesjonalizacyjnym sektora obywatelskiego. Ostatni, trzeci okres, rozpoczęty po zwycięstwie Viktora Orbána w wyborach parlamentarnych w 2010 r., prezentuje silne tendencje centralizacyjne, negatywny wpływ na sektor pozarządowy czy jego „prywatyzację” oraz ograniczenie współpracy pomiędzy sektorem obywatelskim a władzami.

Odmiennej ścieżkę rozwoju przeszedł sektor obywatelski w Czechosłowacji, a po rozpadzie federacji w 1993 r. – w Republice Czeskiej oraz na Słowacji. Jak pisze Martin Potůček, w listopadzie 1989 r. wydarzyło się coś niezwykłego, co można z powodzeniem rozumieć jako kwintesencję obywatelskiego aktywizmu w Czechosłowacji – „aksamitna rewolucja”¹⁰,

¹⁰ M. Potůček, *The Uneasy Birth of Czech Civil Society*, „Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations” 2000, vol. 11, no. 2, s. 2, <https://doi.org/10.1023/A:1008915807784> [31.07.2022].

w wyniku której zapoczątkowane zostały zmiany ustrojowe, umożliwiające odbudowę sektora obywatelskiego w państwie. Po 1989 r. wraz ze stopniową zmianą postrzegania konstytucji, praw i procesu prawodawstwa przyjęte zostały przepisy dotyczące prawa do zrzeszania się i wolności religijnej. Zmiany te sprawiły, że po 1989 r. nastąpił dynamiczny rozwój organizacji trzeciego sektora, chociaż początkowo wolniejszy niż w przypadku Węgier.

W Republice Czeskiej proces ten możemy podzielić na cztery różne etapy. Pierwszy z nich, przypadający na lata 1989-1992, charakteryzował się liberalnym podejściem państwa do społeczeństwa obywatelskiego i organizacji obywatelskich. Określany mianem dogodnego dla rozwoju trzeciego sektora etap skończył się wraz z zanikiem Czechosłowacji. Na wskazaną dogodność tego okresu wpływała zarówno prezydentura Václava Havla, jak i działalność pierwszego postautorytarnego rządu, który był zdominowany przez przychylnych rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego byłych dysydentów. Drugi etap przypada na okres rządu Václava Kłausa (1992-1996) i zmianę postrzegania roli sektora obywatelskiego w polityce oraz społeczeństwie. Społeczeństwo obywatelskie było postrzegane jako sfera prywatna, w której jednostki i grupy nacisku miały swobodę działania zgodnie z własnymi interesami gospodarczymi,

bez ingerencji w sferę publiczną¹¹. Etap trzeci, przypadający na lata 1997-2001, charakteryzował się rozbudową legislacji odnoszącej się do aktywności obywatelskiej oraz platform dialogu z grupami obywatelskimi. Cechą charakterystyczną tego etapu jest także implementowana reforma samorządowa. Decentralizacja administracji publicznej istotnie poszerzyła przestrzeń możliwej współpracy i zwielokrotniła możliwości dostępu w odniesieniu do organizacji obywatelskich. Ostatni etap przypada na okres po 2004 r. i wstąpieniu Republiki Czeskiej do EU, ze szczególnym znaczeniem procesu europeizacji państwa, a tym samym jego sektora obywatelskiego.

Rozpad Czechosłowacji w 1993 r. odsłonił różnice polityczne pomiędzy Republiką Czeską i Słowacją, co znamienne ukształtowało ich procesy transformacji, oddziałując tym samym na rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Po powstaniu niezależnego państwa słowackiego wyróżnić można trzy etapy rozwoju i funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Pierwszy, przypadający na lata 1993-1998, to w przeważającej mierze okres rządów Vladimíra Mečiara. W tym czasie wewnętrzną sytuację polityczną charakteryzowały bariery oraz brak skutecznej współpracy między trzecim sektorem a przedstawicielami rządu. Organizacje pozarządowe mierzyły się z niechęcią władzy i jej autorytarnym

¹¹ J. Navrátil, M. Pospíšil, *Dreams of Civil Society Two Decades Later: Civic Advocacy in the Czech Republic*, Brno 2014, s. 65.

kierunkiem realizowanej polityki. Kolejny okres przypada na lata 1998-2004 i związany jest ze zmianą władzy i modelu realizowanej polityki, proeuropejskim kierunkiem polityki zagranicznej i akceleracją zmian demokratycznych oraz rozwojem społeczeństwa obywatelskiego. Kolejny okres wyznacza proces integracji europejskiej Słowacji i jej wstąpienie do UE w 2004 r. W okresie tym kolejne rządy przedstawiały różne stanowiska wobec rozwoju sektora obywatelskiego i dynamiki współpracy, przy czym okres ten charakteryzuje względnie stabilny rozwój sektora NGO.

1 ● Republika Czeska

1.1. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Republice Czeskiej

Rewolucyjny charakter końca lat osiemdziesiątych XX w., prowadzący do obalenia rządów komunistycznych, stanowił przełom polityczny i społeczny w Czechosłowacji. Zmiana modelu sprawowania władzy istotnie przełożyła się na funkcjonowanie społeczeństwa, umożliwiając tym samym rozwój inicjatyw obywatelskich. W przypadku istniejącej jeszcze Czechosłowacji, w latach 1989-1992 istotnym bodźcem rozwojowym sektora obywatelskiego była prezydentura Václava Havla, który w znaczący sposób przyczynił się do

wsparcia działalności, a tym samym stworzenia możliwości rozwoju podmiotom społeczeństwa obywatelskiego. Sam Havel wielokrotnie podkreślał, że „żywe i zdrowe społeczeństwo obywatelskie to potężna siła. Siła, z której wyrastają demokracje w stylu zachodnim. Nie było przypadkiem, że najbrutalniejszy atak komunizmu był wymierzony w społeczeństwo obywatelskie: wiedział on bowiem dobrze, że jego największym wrogiem nie jest ten czy inny niekomunistyczny polityk, ale otwarte i samoorganizujące się od dołu społeczeństwo, a więc bardzo trudne do zmanipulowania”¹². Kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego w tym okresie niewątpliwie wspierała ówczesna legislacja. Sformułowane w tym czasie zostały podstawowe prawa polityczne i społeczne, które warunkowały funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego. Do najważniejszych dokumentów tego okresu należy uchwalona 16 grudnia 1992 r. Konstytucja Republiki Czeskiej (Ústava České republiky), Karta podstawowych praw człowieka i wolności (ustawa nr 2/1993), ustawa o prawie zrzeszania się (ustawa nr 84/1990), ustawa o prawie do składania petycji (ustawa nr 85/1990). Wśród ówczesnych działań rządu na rzecz rozwoju i współpracy z tzw. trzecim sektorem znalazło się powołanie w 1992 r. Rady ds. Fundacji, będącej organem doradczym i koordynacyjnym rządu

¹² Cytat z przemówienia ówczesnego prezydenta Republiki przed obiema izbami parlamentu w grudniu 1997 r. – o społeczeństwie obywatelskim: <https://usiavitr.cz/2018/04/29/usi-a-vitr-pasaze-denik-pro-umeni-kritiku-zivot-iii-rocnik-cislo-121-nedele-29-dubna-2018/> [11.07.2022].

w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jej pierwszym zadaniem było nadzorowanie dystrybucji środków z powołanego w 1991 r. Funduszu Inwestycyjnego (Nadační investiční fond – NIF). Ideą funduszu było natomiast skierowanie jednego procenta wpływów z drugiej fali prywatyzacji na fundusz wspierający rozwój organizacji pozarządowych, przy czym dopiero w 1999 r. środki NIF zostały rozdzielone pomiędzy wybrane fundacje, przyczyniając się do konsolidacji finansowej czeskiego społeczeństwa obywatelskiego¹³. Ważnym aspektem w początkowym okresie transformacji był również przepływ zagranicznego wsparcia finansowego do organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Dane, za pomocą których można ocenić reakcję sektora obywatelskiego na zmieniające się środowisko ideologiczne i polityczne, są dość ograniczone. Czescy badacze sektora obywatelskiego (Hana Šilhánová, Pavol Frič, Jana Ryšlinková) dostarczyli danych na temat liczby i zakresu działalności organizacji non profit w Republice Czeskiej w pierwszej dekadzie przemian ustrojowych. Według danych z ich badań, w 1989 r. zarejestrowanych było nieco ponad 2 tys. organizacji społeczeństwa obywatelskiego¹⁴.

¹³ O. Císař, *Politický aktivismus v České republice. Sociální hnutí a občanská společnost v období transformace a evropeizace*, Brno 2008, s. 97. W 1998 r. oficjalny mandat Rady został poszerzony o wszystkie kwestie dotyczące organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego oraz została ona przemianowana na Rządową Radę ds. Pozarządowych Organizacji Non-Profit (Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, RVNNO).

¹⁴ M. Potůček, *The Uneasy Birth of Czech Civil Society...*

Wzrost ten tłumaczy się niepowodzeniem państwa i rynku w zaspokajaniu różnorodnych potrzeb nowo powstającego nowoczesnego społeczeństwa demokratycznego. Dlatego też na arenę publiczną wkroczyło wiele organizacji non profit, które próbowały zlikwidować deficyt usług społecznych¹⁵. Po rozpadzie Czechosłowacji w 1993 r. porewolucyjny optymizm osłabł, a kategoria społeczeństwa obywatelskiego stała się przedmiotem debaty. Niewątpliwie mniej dogodne środowisko dla sektora non profit tworzył również przypadający na lata 1992-1996 pierwszy rząd Václava Kłausa. Liberalno-konserwatywny rząd prezentował inne podejście do kwestii społeczeństwa obywatelskiego niż byli dysydenci w pierwszym rządzie po 1989 r. Stosunek rządu Kłausa do społeczeństwa obywatelskiego był pluralistyczny lub klasycznie liberalny, a koncepcja organizacji pozarządowej była traktowana z rezerwą m.in. ze względu na potencjalny wpływ aktorów społeczeństwa obywatelskiego na proces polityczny, zwłaszcza w obszarze polityki środowiskowej¹⁶. Pomimo tego notowany był znaczący przyrost organizacji obywatelskich w Czechach. Na początku 1993 r., już po rozpadzie Czechosłowacji, liczba zarejestrowanych organizacji w Republice Czeskiej wynosiła około 20 tys. (było ich 15 tys. mniej niż na Węgrzech), a z końcem 1998 r. – 40 tys.¹⁷. Typy rejestrowa-

¹⁵ P. Frič, R. Goulli, *Neziskový sektor v České republice*, Praha 2001, s. 81.

¹⁶ J. Navrátil, M. Pospíšil, *Dreams of Civil Society...*, s. 65.

¹⁷ Tamże.

nych w tym okresie organizacji były w znacznym stopniu podobne. Jak pisze Martin Potůček, dużą część organizacji stanowiły kluby sportowe (11,7 tys. w 1996 r.), koła łowieckie (5 tys. w 1996 r.), koła rodziców (ok. 2,7 tys.). Część z nich działała bez rejestracji jeszcze przed 1989 r., gdyż w rejestrze figurowały tylko ogólnopłańskowe organizacje patronackie¹⁸. Podkreślić należy, że w okresie tym nie opracowywano ujednoliconych, scentralizowanych statystyk, a wiele zarejestrowanych organizacji nie prowadziło rzeczywistej działalności. Dogodniejszy dla funkcjonowania organizacji pozarządowych był przypadający na lata 1998-2002 okres mniejszościowego rządu Miloša Zemana (ČSSD), czy nawet szerzej – okres przypadający na lata 1997-2004. W tym czasie w Republice Czeskiej zaczęto przywiązywać dużą wagę do regulacji spraw cywilnych sektora non profit. Nowe przepisy prawne określały funkcjonowanie oraz finansowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a rząd podjął szereg działań w celu poprawy sytuacji organizacji trzeciego sektora w społeczeństwie czeskim. W okresie tym przyjęto m.in. Ustawę o fundacjach (1997 r.) oraz Ustawę o wolności wyznania i statusie kościołów i związków wyznaniowych (2002 r.), ponadto zasygnalizowano np. chęć prowadzenia bardziej konstruktywnego dialogu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego poprzez przekształcenie w 1998 r. Rady ds. Fundacji w stałą Rządową Radę ds. Organizacji Non-Profit

¹⁸ M. Potůček, *The Uneasy Birth of Czech Civil Society...*

(Rada vlády pro nestátní neziskové organizace)¹⁹. Równocześnie jednym z najważniejszych kroków wpływających na funkcjonowanie sektora obywatelskiego była reforma samorządowa z 2001 r. Proces decentralizacji z wielokrotnie punkty dostępu dla organizacji pozarządowych, poszerzył możliwości współpracy oraz uzyskania finansowania z budżetów publicznych. Reforma administracji publicznej, w ramach której jednostki samorządowe uzyskały szereg kompetencji, znacząco poprawiła sytuację mniejszych, działających lokalnie organizacji pozarządowych. Czwarty, ostatni etap wiąże się z przystąpieniem Czech do UE. Okres ten charakteryzuje się przede wszystkim koncentracją na wpływie UE na sektor obywatelski. Znaczącą rolę w tym czasie odgrywa możliwość pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych UE, profesjonalizacja organizacji i co nie mniej ważne, współpraca pomiędzy czeskim społeczeństwem obywatelskim a organi-

¹⁹ J. Navrátil, M. Pospíšil, *Dreams of Civil Society...*, s. 65. Rada jest organem doradczym, konsultacyjnym i koordynacyjnym rządu zajmującym się sprawami związanymi z sektorem non profit. Połowę członków Rady reprezentuje sektor non profit, połowę przedstawiciele rządu. Przewodniczący Rady przedkłada rządowi materiały dotyczące funkcjonowania organizacji pozarządowych i odnoszące się do tworzenia odpowiednich warunków dla ich istnienia i działalności. Platforma umożliwia wybranym przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego udział zarówno w przygotowaniu czy komentowaniu projektów legislacyjnych, jak i w dyskursie na temat koordynacji polityk publicznych, ich ocenie oraz uzyskiwaniu informacji o przyszłych działaniach rządu. Podobną instytucją jest założona w 1990 r. Rada Porozumienia Gospodarczego i Społecznego (Rada hospodářské a sociální dohody, RHSD), której celem jest zapobieganie konfliktom politycznym poprzez ukierunkowanie dialogu między rządem, handlem, związkami zawodowymi i pracodawcami.

zaczajami w pozostałych państwach członkowskich. Nastąpił wówczas dynamiczny, blisko dwukrotny wzrost liczby zarejestrowanych w państwie organizacji obywatelskich, na co wskazują dane z rejestracji organizacji pozarządowych. W 2004 r. zarejestrowano ponad 80 tys. organizacji, a obecnie jest ponad 150 tys., co stanowi największą gęstość per capita wśród państw Grupy Wyszehradzkiej.

1.2. Kondycja społeczeństwa obywatelskiego – stan aktualny

Republika Czeska charakteryzuje się stabilnością rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Jak wynika z regularnej oceny przeprowadzanej przez Amerykańską Agencję Rozwoju Międzynarodowego (USAID) w 24 państwach regionu euroazjatyckiego, ogólna stabilność sektora społeczeństwa obywatelskiego w Czechach jest wysoka i utrzymuje swoją pozycję na przestrzeni ostatnich lat. W ocenie jakości warunków funkcjonowania sektora obywatelskiego w regionie Europy Środkowej i Wschodniej, Republika Czeska zajmuje trzecią pozycję w tabelach ocen państw regionu, ustępując jedynie Estonii oraz Litwie. Równocześnie według raportów USAID, otoczenie prawne organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Republice Czeskiej jest zrównoważone, a ramy regulujące organizacje społeczeństwa obywatelskiego zapobiegają nadmiernej ingerencji rządu w działalność

tych organizacji²⁰. Według Czeskiego Urzędu Statystycznego, na koniec 2020 r. w Czechach zarejestrowanych było około 151 tys. organizacji społeczeństwa obywatelskiego, działających w różnych obszarach tematycznych i pełniących różne funkcje społeczne²¹. Ondřej Císař wskazuje, że społeczeństwo obywatelskie w Republice Czeskiej charakteryzuje podział na kilka typów organizacji obywatelskich, są to m.in. stare organizacje członkowskie, które można scharakteryzować jako zorientowane do wewnątrz, i apolityczne, jak np. organizacje sportowe, kulturalne, rekreacyjne, lub organizacje o szczególnych interesach (myśliwskie, rybackie, pszczelarskie), które posiadają kontakty z elitą polityczną. Organizacje te rzadko działają publicznie i są zorientowane na swoich członków²². Drugi typ charakteryzuje się sprofesjonalizowanymi organizacjami, których baza członkowska jest raczej ograniczona i których głównym celem jest działanie w imieniu różnych grup interesów. Organizacje te skupiają się na sprofesjonalizowanych działaniach, poprzez które angażują elity polityczne i instytucje, inne organizacje i innych

²⁰ USAID, *The 2020 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, https://storage.googleapis.com/cso-si-dashboard.appspot.com/Reports/CSOSI-Europe_and_Eurasia-2020.pdf [31.07.2020].

²¹ J. Navrátil, J. Pejcal, *Country Report: The Czech Republic*, [w:] P. Vándor, N. Traxler, R. Millner, M. Meyer (red.), *Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities*, Wien 2017, s. 43.

²² O. Císař, J. Navrátil, K. Vráblíková, *Staří, noví, radikální: politický aktivismus v České republice očima teorie sociálních hnutí*, „Czech Sociological Review” 2014, vol. 47, no. 1, s. 139.

uprzywilejowanych aktorów²³. Ze względu na formę prawną, w strukturze sektora pozarządowego dominują stowarzyszenia, które stanowią ponad 90% wszystkich instytucji pozarządowych zarejestrowanych w Republice Czeskiej. Pozostałe znaczne ilościowo formy stanowią organizacje pożytku publicznego, fundacje i instytuty²⁴. Według danych z 2020 r. sektor CSO zatrudniał około 120 tys. pracowników²⁵.

Pomimo że organizacje społeczeństwa obywatelskiego nie odgrywają znaczącej roli gospodarczej w Republice Czeskiej, niektóre z nich mają istotne znaczenie społeczne i polityczne. Szczególną pozycję ma tu sektor usług społecznych, który przeszedł głęboką liberalizację po 1989 r. w związku z pojawieniem się na tym obszarze społeczeństwa obywatelskiego. Zgodnie z § 34 ustawy nr 108/2006 Dz.U. o usługach społecznych: dostawcami usług społecznych mogą być gminy, regiony i utworzone przez nie osoby prawne, inne osoby prawne, zwłaszcza niepaństwowe organizacje non profit, osoby fizyczne oraz Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych. W Republice Czeskiej widoczne jest przesunięcie świadczenia usług socjalnych na podmioty niepaństwowe,

²³ J. Navrátil, J. Pejcal, *Country Report: The Czech Republic...*, s. 45.

²⁴ Według danych z 2017 r. sektor obywatelski stanowiło 125 051 stowarzyszeń, 2518 organizacji pożytku publicznego, 2596 fundacji i 1286 instytutów. Znaczna część stowarzyszeń wpisanych do rejestru publicznego wydaje się nieaktywna.

²⁵ M. Knížek, *Co by se stalo, kdyby v Česku nefungovaly veřejné prospěšné organizace? Zvládl by to stát?*, Hospodářské noviny, 25.11.2021, <https://archiv.hn.cz/c1-67004180-co-by-se-stalo-kdyby-v-cesku-nefungovaly-verejne-prospesne-organizace-zvladl-by-to-stat> [31.07.2022].

a udział dostawców non profit jest znaczny²⁶ na tyle, że sektor usług socjalnych nie mógłby bez nich istnieć, gdyż państwo nie jest w stanie ich zapewnić. W ogólnym rozrachunku prowadzonych usług społecznych, za blisko 60% odpowiada ją organizacje pozarządowe, które bezwzględnie dominują w co najmniej 26 z 33 rodzajów zarejestrowanych usług społecznych²⁷. Skalę działań organizacji pozarządowych w tym sektorze uwidoczniła m.in. pandemia COVID-19. Organizacje świadczące usługi socjalne i zdrowotne szybko dostosowały się do sytuacji kryzysowej powstałej w wyniku pandemii koronawirusa, a ich pomoc dla grup docelowych pozostała w dużej mierze nieprzerwana w okresie pandemii. Istotne znaczenie w tym zakresie miała zdolność organizacji z sektora pozarządowego do motywowania innych do pomocy, w tym posiadane zaplecze wolontariuszy. Organizacje pozarządowe były aktywne na wielu polach, m.in. przygotowywania i dystrybucji masek i środków dezynfekujących wśród grup docelowych, dostarczania artykułów spożywczych osobom poddanym kwarantannie i grupom szczególnie narażonym, inkluzji społecznej, działań na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem ekonomicznym i socjalnym, pomocy osobom doznającym działań przemocowych lub na-

²⁶ V. Hyánek, Z. Prouzová, S. Škarabelová, *Neziskové organizace ve veřejných službách*, Brno 2007, s. 135, 223.

²⁷ *Mínění o neziskovém sektoru se zhoršuje, vláda chce zlepšit společenské klima*, Česká justice, 08.08.2021, <https://www.ceska-justice.cz/2021/08/mineni-o-neziskovem-sektoru-se-zhorsuje-vlada-chce-zlepsit-spolecenske-klima/> [31.07.2022].

rażonym na nie w środowisku domowym, pomocy seniorom, osobom samotnym, dzieciom z rodzin zagrożonych dysfunkcją, osobom z niepełnosprawnością czy osobom z problemami psychicznymi itd. Dominacja sektora pozarządowego jest także szczególnie wyraźna w obszarach prewencji, takich jak zapobieganie zachowaniom patologicznym, oraz usług terenowych, takich jak praca z osobami bezdomnymi. Równocześnie, jak wynika z analiz USAID, w okresie pandemii COVID-19 rząd kontynuował udzielanie dotacji organizacjom pozarządowym również wtedy, kiedy NGO mogły być wykonawcami zamówień publicznych. Według danych USAID, podejście to przynosi korzyści rządowi, ponieważ nie ma on obowiązku przedstawiania żadnego prawnego uzasadnienia decyzji dotyczących tego, które projekty finansować lub jakich partnerów wybrać przy przyznawaniu dotacji. Ponadto, w przypadku umowy o dotację wykonawca znajduje się na bardziej podporządkowanej pozycji wobec rządu niż w przypadku zamówień publicznych²⁸.

Model stosunków między społeczeństwem obywatelskim a państwem jest zbliżony do neoliberalnego, w którym następuje przesunięcie świadczenia części usług na podmioty niepaństwowe. Jak pisze Jiří Navratil, jedną z charakterystycznych cech społeczeństwa obywatelskiego w Republice Czeskiej jest jego stosunek do państwa, z jednej strony – państwo jest najważniejszym źródłem finansowania organizacji

²⁸ USAID, *The 2020 CSO Sustainability Index...*

społeczeństwa obywatelskiego, zarówno z programów dotacji, jak i umów na świadczenie usług, z drugiej strony – większość organizacji społeczeństwa obywatelskiego prezentuje liberalną postawę wobec władz państwowych i nie darzy ich zaufaniem²⁹. Na obecnie obowiązujące przepisy regulujące działalność pozarządowych organizacji non profit w Republice Czeskiej składa się szereg norm prawnych. Nie istnieje żadna ustawa, która jednoznacznie definiowałaby, czym jest organizacja pozarządowa. Określa się jedynie podmioty niebędące przedsiębiorcami, które nie zostały utworzone w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Podstawowym aktem prawnym jest Konstytucja Republiki Czeskiej oraz Karta podstawowych praw człowieka i wolności. Prawo nie ogranicza specjalizacji ani obszarów działania organizacji pozarządowych i niewiele mówi o ich zarządzaniu, przy czym organizacje otrzymujące środki państwowe borykają się ze szczególnie dużym obciążeniem administracyjnym³⁰. W obowiązującym prawodawstwie organizacje non profit przyjmują różne formy prawne, z których każda jest regulowana przez odpowiednią ustawę:

- Ustawa nr 83/1990 Dz.U. o stowarzyszeniu obywateli (Zákon č. 83/1990 Sb. o sdružování občanů);

²⁹ J. Navrátil, J. Pejcal, *Country Report: The Czech Republic...*, s. 48.

³⁰ USAID, *The 2020 CSO Sustainability Index...*

- Ustawa nr 248/1995 Dz.U. o spółkach pożytku publicznego (Zákon č. 248/1995 Sb. o obecně prospěšných společnostech);
- Ustawa nr 227/1997 Dz.U. o fundacjach (Zákon č. 227/1997 Sb. o nadacích a nadačních fondech);
- Ustawa nr 3/2002 Dz.U. o wolności wyznania i statusie kościołów i związków wyznaniowych (Zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů je hlavní legislativou pro církevní a náboženské společnosti).

Sytuacja finansowa organizacji pozarządowych w Republice Czeskiej ma złożony charakter i jest zależna od typu organizacji, jej wielkości, profesjonalizacji, które w znaczącym stopniu wpływają na źródła finansowania organizacji. Organizacje pozyskują środki finansowe zarówno od instytucji publicznych, darczyńców prywatnych, jak i ze sprzedaży produktów i usług. Obowiązująca legislacja umożliwia organizacjom społeczeństwa obywatelskiego prowadzenie działalności komercyjnej w przypadku, gdy ma ona charakter drugorzędny wobec ich podstawowego celu statutowego. Najważniejszymi źródłami finansowania czeskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego są środki publiczne (65%), następnie przychody ze sprzedaży/dostarczenia towarów i usług (22%), pozostałe środki pochodzą z działań filantropij-

nych i datków (13%)³¹. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego nie mają ograniczeń w przyjmowaniu finansowania z zagranicy, chociaż praktyka ta jest czasem krytykowana, w szczególności przez konserwatywnych polityków. W większości darczyńcami są zagraniczne rządy, instytucje międzynarodowe, duże zagraniczne fundacje i organizacje non profit. Dostępne są również dofinansowania z dotacji Unii Europejskiej (UE) i Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) oraz z Norwegii. Organizacje użyteczności publicznej są w dużym stopniu uzależnione od grantów i subsydiów rządowych, zaś część stowarzyszeń, zwłaszcza niektóre grupy interesów, są zależne od składek członkowskich³². Według danych rządu Republiki Czeskiej, w 2019 r. z budżetu państwa wypłacono organizacjom społeczeństwa obywatelskiego 8,3 mld CZK (ok. 378 mln USD), co stanowiło ponad połowę wszystkich uzyskiwanych środków finansowych przez sektor obywatelski w państwie. Środki publiczne dystrybuowane są głównie w obszarze sportu (36,5%), usług społecznych i polityki zatrudnienia (29,6%) oraz kultury i ochrony zabytków (11,3%). „Obszary, które otrzymują mniejsze wsparcie, to opieka zdrowotna, rolnictwo i przemysł (mniej niż 2%), dlatego największa część wsparcia publicznego trafia do organizacji, które świadczą usługi publiczne i mają dobre

³¹ V. Kermiet, L. Smejkalová, *Český neziskový sektor: Satelitní účet neziskových institucí a roční národní účty*, „Trends and characteristics of the Czech nonprofit sector ten years after EU accession”, Prague 2014, s. 12.

³² USAID, *The 2020 CSO Sustainability Index...*

kontakty z elitą polityczną”³³. Pomoc międzynarodowa odgrywała bardzo ważną rolę od początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy zaczęło się rozwijać społeczeństwo obywatelskie. Zagraniczni darczyńcy zwykle skupiali się na określonych typach organizacji społeczeństwa obywatelskiego, głównie tych, które były zorientowane na rzecznictwo i zaangażowane w obszar praw człowieka, demokratyzacji czy transparentności. „Najważniejszymi darczyńcami w tym czasie były ambasady i rządy krajów zachodnich (USA, Kanada, Holandia, Wielka Brytania) oraz prywatni darczyńcy i fundusze, takie jak Open Society Foundations, Marshall Fund i Fundacja Rockefellera”³⁴. Według analiz USAID, w okresie sprawozdawczym obejmującym 2020 r. nastąpiło pogorszenie bezpieczeństwa finansowego organizacji pozarządowych, co również było skutkiem pandemii COVID-19. Skutki ekonomiczne pandemii w znacznym stopniu ograniczyły dostęp organizacji społeczeństwa obywatelskiego do funduszy, w tym samorządowych, korporacyjnych i darowizn indywidualnych, szczególnie w przypadku organizacji lokalnych, ze względu na ograniczenia w finansowaniu na poziomie samorządowym, kiedy gminy często rezygnowały z programów dotacyjnych. Spadkowi uległy także przychody z działalności generujących dochody, takich jak prowadzenie restauracji, kawiarni

³³ M. Pospíšil, J. Navrátil, J. Pejcal, *Civil Society in the Czech Republic*, [w:] C. Schreier, *25 Years After: Mapping Civil Society in the Visegrad Countries*, Stuttgart 2014, s. 145.

³⁴ J. Navrátil, M. Pospíšil, *Dreams of Civil Society...*, s. 65.

ni i sklepów³⁵. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego wskazywały również na problem braku przejrzystości w wyborze odbiorców dotacji rządowych³⁶. W okresie pandemii COVID-19 w znaczącym stopniu ucierpiały organizacje zajmujące się świadczeniem usług w zakresie sportu i rekreacji, które miały problemy z dotarciem do swoich interesariuszy. Organizacje społeczne zaangażowane w usługi społeczne miały również trudności z zapewnieniem obowiązkowych szkoleń pracownikom socjalnym.

Publiczny wizerunek organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Republice Czeskiej jest stabilny. Zainteresowanie mediów organizacjami tego typu było szczególnie intensywne w pierwszych miesiącach pandemii, a także od momentu agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, kiedy szereg organizacji społecznych i humanitarnych prowadziło działania na rzecz uchodźców oraz pomocy Ukrainie. Media publiczne i niektóre podmioty prywatne dostarczały pozytywnych relacji z działalności NGO. Równocześnie populistyczne media internetowe powiązane z Federacją Rosyjską (takie jak Parlamentní listy, Aeronet i Sputnik) rozpowszechniały dezinformacje, wskazując na niską aktywność organizacji społeczeństwa obywatelskiego w trakcie trwania pandemii COVID-19. Media dezinformacyjne donosiły również, że organizacje pozarządowe są finansowane ze środków

³⁵ USAID, *The 2020 CSO Sustainability Index...*

³⁶ Tamże.

publicznych kosztem osób potrzebujących, a nawet że były powiązane z elitą finansową, która jest odpowiedzialna za wywołanie pandemii COVID-19. Organizacje skoncentrowane na walce z dezinformacją były krytykowane też za swoją działalność przez populistyczne media i działaczy partii skrajnie prawicowych za prowadzenie działań o charakterze cenzury w przypadku przeciwdziałania dezinformacjom dot. pandemii koronawirusa i procesu szczepień. Według badania przeprowadzonego przez Centrum Badania Opinii Publicznej ASCR we wrześniu 2020 r. tylko około jednej trzeciej respondentów ufało organizacjom pozarządowym w Republice Czeskiej.

2. ● Republika Słowacka

2.1. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Republice Słowackiej

Społeczeństwo obywatelskie na Słowacji rozwinęło się w znaczący sposób w ciągu ostatnich trzydziestu lat, przy czym proces ten nie był równomierny. Po uzyskaniu niepodległości w 1993 r. Słowacja pod rządami Vladimíra Mečiara obrała odmienny niż pozostałe państwa regionu kierunek przemian. Podczas gdy Czechy, Polska i Węgry po wstępnym etapie instytucjonalizacji demokracji skupiły się na procesach jej konsolidacji, Słowację w połowie lat dziewięćdziesiątych charakteryzował autokratyczny styl rządów, brak poszano-

wania reguł demokracji i korupcja. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego na Słowacji był w tym okresie ograniczony ze względu na powstające utrudnienia legislacyjne. Rząd Vladimíra Mečiara (HZDS) charakteryzował się wprowadzaniem licznych limitów dotyczących zakładania i finansowania organizacji obywatelskich, co znacząco utrudniało rozwój sektora non profit. W 1993 r. na Słowacji zarejestrowanych było prawie 6 tys. organizacji pozarządowych, a część organizacji stworzyła tzw. Gremium Trzeciego Sektora (G3S) – platformę, która miała reprezentować wspólne interesy organizacji na zewnątrz, w stosunku do rządu, samorządu czy sektora prywatnego. Pomimo niesprzyjających warunków politycznych, liczba organizacji pozarządowych w państwie stopniowo wzrastała: w 1994 r. było ich 9,8 tys., a w 1996 r. niemal 14 tys.³⁷. W 1997 r. trzeci rząd V. Mečiara (1994-1998) przyjął ustawę o fundacjach, która znacznie ograniczyła niezależność działań obywatelskich. Ustawa ta wywołała akcję protestacyjną organizacji pozarządowych pod nazwą Trzeci Sektor SOS, ta jednak nie przyniosła zamierzonych skutków, a w wyniku przyjęcia ustawy 1800 słowackich fundacji zaprzestało działalności. W maju 1997 r., gdy rząd V. Mečiara udaremnił referendum w sprawie bezpośredniego wyboru prezydenta, nastąpiła eskalacja wewnętrznej sytuacji po-

³⁷ G. Vaceková, M. Svidroňová, *The non-government organizations in Slovakia and Austria and the current state of their self-financing*, „Working Papers” o6, Brno 2013, <https://ideas.repec.org/p/mub/wpaper/o6.html> [31.07.2022].

litycznej w państwie, co z kolei spowodowało akcelerację współpracy sił demokratycznych, które skoordynowały działania przeciwko rządowi przed wyborami parlamentarnymi w 1998 r. W wyborach parlamentarnych ugrupowanie HZDS utraciło władzę na rzecz koalicyjnego gabinetu Mikuláša Dzurindy, który w deklaracji programowej zobowiązał się m.in. do stworzenia warunków legislacyjnych i organizacyjnych dla wzmocnienia i rozwoju obywatelskiej inicjatywy oraz wspierania tworzenia partnerskich stosunków z sektorem obywatelskim na wszystkich szczeblach władzy³⁸. Zmiana władzy i obranie prodemokratycznego i proeuropejskiego kierunku przez Słowację w 1998 r. utworzyły dogodniejsze środowisko dla rozwoju sektora obywatelskiego. W okresie pierwszego rządu M. Dzurindy (SDKÚ-DS) nowa koalicja rządowa wprowadziła liberalizację przepisów dotyczących sektora non profit, tworząc przez to korzystne warunki prawne i ekonomiczne dla jego dalszego rozwoju i istnienia³⁹. W 1999 r. powołana została Rządowa Rada ds. Organizacji Pozarządowych (przekształcona w 2010 r. w Komitet ds. Organizacji Pozarządowych, słow. Výbor pre mimovládne neziskové organizácie, zaś w 2012 r. Uchwałą Rządu

³⁸ P. Demeš, *Tretí sektor a dobrovoľníctvo*, [w:] G. Mesažnikov, M. Ivantyšin (red.), *Slovensko 1998-1999. Súhrnná správa o stave spoločnosti*, Bratislava 1999, s. 629.

³⁹ H. Kuvíková, M. Svidroňová, *Kvantitatívny rast a akceptácia súkromných neziskových organizácií v Slovenskej republike*, [w:] M. Svidroňová (red.), *Bílá místa teorie a černé díry reformy ve veřejném sektoru II, Sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého semináře 2010*, Šlapanice 2010, s. 34.

Republiki Słowackiej nr 397/2012 Komitet został przekształcony w Rządową Radę ds. Organizacji Pozarządowych, słow. Rada vlády Slovenskej republiky pre mimovládne neziskové organizácie). Rząd M. Dzurindy przygotował również ustawę o podatku dochodowym, która od stycznia 2002 r. umożliwiła słowackim podatnikom przekazywanie 1% podatku dochodowego od osób fizycznych na wybrany cel pożytku publicznego. Dogodniejsze środowisko polityczne i instytucjonalne tworzone przez nowe władze niewątpliwie wpłynęło na rozwój trzeciego sektora. O ile w 1999 r. na Słowacji było zarejestrowanych niewiele ponad 17,8 tys. organizacji obywatelskich, czyli około 3,8 tys. więcej niż 3 lata wcześniej (w tym czasie przyrost rejestracji organizacji z sektora obywatelskiego w Czechach oraz na Węgrzech był bardziej dynamiczny), o tyle w kolejnych latach dynamika ta zdecydowanie przyspieszyła, osiągając średnio około 2,5-3 tys. rejestracji rocznie. Wahania w stabilności organizacji trzeciego sektora w późniejszym okresie wystąpiły w latach 2002 i 2011. Pierwsze z nich wynikały z istotnych zmian ram prawnych dotyczących fundacji i organizacji non profit, a drugie miały źródło w kryzysie gospodarczym⁴⁰.

⁴⁰ B. Strečanský, *Country Report: Slovakia*, [w:] P. Vandor, N. Traxler, R. Millner, M. Meyer (red.), *Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities*, Wien 2017, s. 92.

Tab. 1. Liczba organizacji pozarządowych na Słowacji

1996	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
13 696	17 814	21 282	23 566	26 210	26 106	29 260	32 514
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
35 643	38 081	39 874	42 395	44 176	46 273	45 480	49 101

Źródło: E. Štěpánková, A. Petrášová, *Ekonomická analýza neziskového sektora na Slovensku*, [w:] *Poznávanie tretieho sektora na Slovensku*, Bratislava 2004.

Kolejny istotny etap dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, tak jak w przypadku pozostałych państw regionu, wyznaczyło wstąpienie Słowacji do UE w 2004 r. Wraz z przystąpieniem do UE zakończyła się większość programów przedakcesyjnych, z których wiele organizacji non profit otrzymywało fundusze. W ich miejsce pojawiło się finansowanie z funduszy strukturalnych, które nierzadko było bardziej wymagające formalnie, przez co dostępne w głównej mierze dla lepiej rozwiniętych i bardziej profesjonalizowanych NGO. Wraz z przystąpieniem do UE, nastąpiło także odejście ze Słowacji części darczyńców zagranicznych. Mimo tego okresowi po 2004 r. towarzyszył rozwój działalności organizacji pozarządowych oraz ich relacji z innymi partnerami, szczególnie z biznesem. Zmiany w funkcjonowaniu sektora obywatelskiego przyniosły wybory parlamentarne w 2006 r., zakończone wygraną partii SMER-SD Roberta Ficy z poparciem 29,1% głosów. Partia w latach 2006-2010 tworzyła koalicję rządową z ĽS-HZDS Vladimíra Mečiara i SNS Jána Sloty. Jak wskazuje Boris

Strečanský, stosunki między organizacjami pozarządowymi a rządem Roberta Ficy latach 2006-2010 były napięte. Fico był raczej powściągliwy, a nawet wrogo nastawiony do sektora NGO, postrzegając go jako politycznego sojusznika partii opozycyjnych⁴¹. Relacje pomiędzy sektorem obywatelskim a rządem poprawiły się znacząco po wyborach parlamentarnych w 2010 r. i powołaniu gabinetu Ivety Radičovej (SDKÚ-DS), który deklarował swoje wsparcie dla organizacji trzeciego sektora. Dowodem było m.in. utworzenie instytucji pełnomocnika ds. rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, która funkcjonuje do dziś. Niewątpliwym osiągnięciem pełnomocnika ds. rozwoju społeczeństwa obywatelskiego była m.in. ustawa o rejestrze organizacji pozarządowych, która stworzyła podstawy do ustanowienia jednego aktualnego rejestru publicznego wszystkich organizacji pozarządowych w państwie. Dynamiczny rozwój współpracy pomiędzy rządem a sektorem obywatelskim ograniczył jednak kolejny gabinet Roberta Ficy (od 2012 r.), który forsował program wzmocnienia roli państwa i rządu w usługach publicznych i nierzadko negował organizacje obywatelskie. Na rozwój organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ograniczonym zakresie wpływały również zintensyfikowane działania polityków ze skrajnie prawicowych ugrupowań na Słowacji, np. w 2013 r. lider ultraprawicowej partii, Marian Kotleba (ĽSNS), został wybrany

⁴¹ Tamże, s. 97.

na marszałka kraju bańskobystrzyckiego, wstrzymał on finansowanie dla kilku organizacji non profit w regionie, zajmujących się głównie prawami człowieka. Marian Kotleba, a także inni populistyczni i skrajnie prawicowi politycy forsowali narrację mającą na celu zdyskredytowanie działalności społeczeństwa obywatelskiego i delegitymizację organizacji, które są finansowane z zagranicznych źródeł. Podkreślali oni, że NGO finansowane z zagranicy powinny być uznane za „zagranicznych agentów”. Cechą charakterystyczną tego okresu stało się także zwiększające się zróżnicowanie słowackiego społeczeństwa obywatelskiego. Jednym z głównych tematów polaryzujących, w który zaangażowany był również sektor pozarządowy, był dyskurs dotyczący praw człowieka, wartości rodzinnych, mniejszości LGBTI+, praw uchodźców oraz konfliktu na Ukrainie z 2014 r. Kryzys uchodźczy pozostał czynnikiem katalizującym zarówno dla tzw. antysystemowych elementów społeczeństwa obywatelskiego, jak i dla prodemokratycznych, humanistycznych i zorientowanych na wartości europejskie. Zaskakujący wzrost znaczenia skrajnie prawicowej partii politycznej w wyborach parlamentarnych w marcu 2016 r. oraz pojawienie się tzw. ruchów antysystemowych oznaczały nadejście nowego okresu w dalszej fragmentaryzacji społeczeństwa obywatelskiego⁴². Znaczącym zwrotem, konsolidującym słowackie spo-

⁴² Tamże, s. 95.

łączeństwo obywatelskie było morderstwo Jána Kuciaka⁴³ i jego partnerki, które miało miejsce 21 lutego 2018 r. W odpowiedzi na polityczne morderstwo dziennikarza, grupa aktywistów założyła inicjatywę „Dla przyzwoitej Słowacji” (Za slušné Slovensko), której celem było rozliczenie osób odpowiedzialnych za zabójstwo oraz działania na rzecz transparentnej polityki na Słowacji. Premier Robert Fico, któremu przedstawiono zarzuty dot. kontaktów z osobami, które zleciły zabójstwo dziennikarza, wskazywał, że organizacja ma charakter antysłowacki i jest finansowana przez filantropa George’a Sorosa oraz opozycję. Na te oskarżenia zareagowała Rządowa Rada ds. Organizacji Pozarządowych, która odrzuciła zarzuty premiera dotyczące pozarządowych organizacji non profit i wyraziła przekonanie, że szerzenie uprzedzeń, dezinformacji i teorii spiskowych przez niektórych przedstawicieli politycznych i media pogarszają sytuację polityczną i społeczną. W odpowiedzi na wydarzenia związane z morderstwem dziennikarza, w całym państwie rozpoczęły się demonstracje organizowane przez społeczeństwo obywatelskie wzywające do przeprowadzenia właściwego śledztwa i ustąpienia najwyższych urzędników państwowych i policyjnych. W największym proteście odbywającym się w marcu 2018 r. w Bratysławie

⁴³ Szerzej: Ł. Lewkowicz, *Proces w sprawie zabójstwa Jána Kuciaka na Słowacji: przebieg i konsekwencje polityczne*, „Komentarze IEŚ”, nr 107, <https://ies.lublin.pl/komentarze/proces-w-sprawie-zabojstwa-jana-kuciaka-na-slowacji-przebieg-i-konsekwencje-polityczne/> [31.07.2022].

uczestniczyło ponad 60 tys. osób. Protesty te w znacznym stopniu przyczyniły się do ustąpienia premiera Ficy ze stanowiska i przejęcia władzy przez rząd Petera Pellegriniego (2018-2020). W nawiązaniu do narracji przyjętej przez premiera Ficę, jeszcze przed ustąpieniem z urzędu, na początku października 2019 r. skrajnie prawicowa LSNS, oskarżana o promowanie faszyzmu, podjęła próbę wprowadzenia zmiany prawnej polegającej na obowiązku rejestracji zagranicznych przychodów przez organizacje pozarządowe, które partia określiła mianem zagranicznych agentów. Próba forsowania legislacji w prezentowanej przez LSNS formie nie powiodła się jednak.

2.2. Kondycja społeczeństwa obywatelskiego – stan aktualny

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego na Słowacji funkcjonują obecnie bez przeszkód oraz żadnych zagrożeń ze strony rządu, co ma miejsce m.in. na Węgrzech. Ramy prawne dla społeczeństwa obywatelskiego są stabilne i oceniane jako pozytywne i nieznacznie poprawiające się. Organizacje mogą otwarcie wyrażać krytykę i brać udział w protestach publicznych oraz mają takie same prawa jak inne podmioty do zaskarżania decyzji rządu. Z dniem 1 stycznia 2021 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych na podstawie ustawy nr 346/2018 o rejestrze pozarządowych organizacji non profit uruchomiło rejestr tego typu organizacji. Jest to aktualny i ujednolicony rejestr

stowarzyszeń, związków zawodowych, organizacji pracodawców, organizacji o charakterze międzynarodowym, organizacji non profit świadczących usługi w interesie publicznym, fundacji i organizacji pozarządowych, interesu publicznego, fundacji i funduszy nieinwestycyjnych. Wszystkie dotychczasowe, odrębne rejestry, ewidencje i wykazy pozarządowych organizacji non profit przestały istnieć z dniem 31 grudnia 2020 r., a dane na ich temat zostały automatycznie przeniesione do nowego rejestru⁴⁴. Ustawa ta zarówno zwiększyła przejrzystość, jak i poprawiła dostęp społeczeństwa do informacji o organizacjach obywatelskich. Ze względu na formę prawną organizacji istnieją różnice w procesach rejestracji. Stowarzyszenia obywatelskie dokonują rejestracji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Fundusze nieinwestycyjnie oraz organizacje świadczące usługi pożytku publicznego są zakładane na podstawie umowy lub protokołu złożonego w odpowiedniej siedzibie władz regionalnych. Fundacja może być założona przez osobę lub osoby fizyczne lub prawne po podpisaniu i zweryfikowaniu umowy fundacyjnej⁴⁵. Proces rejestracji nie jest długotrwały i trwa około miesiąca. Jeśli chodzi o stabilność finansową, organizacje pozarzą-

⁴⁴ Ministry of Interior of the Slovak Republic (Ministerstvo vnútra SR), Law no. 346/2018 Coll on the register of non-governmental non profit organizations and on amendments to certain acts, 27 November 2018, <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2018/346/20210101> [31.07.2022].

⁴⁵ USAID, *The 2020 CSO Sustainability Index...*

dowe na Słowacji mają trzy główne źródła finansowania: finansowanie publiczne, prywatne oraz dochód z własnej działalności. NGO mogą angażować się w kampanie fundraisingowe i otrzymywać zagraniczne darowizny. Chociaż organizacje są sklasyfikowane jako podmioty niezależne w celu prowadzenia działalności gospodarczej, niektóre z nich mogą, w uzgodnionych wcześniej okolicznościach, angażować się w działalność gospodarczą, jednak uzyskane dochody muszą być reinwestowane w ich działalność. Znaczącą rolę w finansowaniu sektora obywatelskiego odgrywa UE, zapewniając finansowanie poprzez fundusze strukturalne. Jednak finansowanie to uważa się za dostępne głównie dla większych, profesjonalnych organizacji. Na kondycję finansową sektora obywatelskiego po 2020 r. w znaczącym stopniu wpłynęła pandemia COVID-19. We wskazanym okresie nastąpiło ograniczenie wpływów do budżetów organizacji, zarówno z darowizn, jak i z dotacji. Równocześnie w sierpniu 2020 r. Ministerstwo Inwestycji, Rozwoju Regionalnego i Informatyzacji wezwało organizacje pozarządowe do wsparcia działań mających na celu łagodzenie skutków kryzysu COVID-19. Finanse były dystrybuowane przez samorządy, które otrzymały 1,1 mld EUR z budżetu państwa. Dotacje wspierały działania rozwojowe na rzecz poprawy jakości życia społeczności zagrożonych wykluczeniem. Finalnie wsparto 49 organizacji pozarządowych działających w takich obszarach, jak praca z osobami starszymi, pomoc w edukacji online, profilakty-

ka bezdomności, praca ze społecznościami romskimi. Pie-
niądze zostały przekazane organizacjom pozarządowym
w listopadzie 2020 r. i mogły się one ubiegać o fundusze na
projekty, które realizowały przez cały rok 2020⁴⁶.

⁴⁶ Ministry of Investments, Regional Development and Informatization of the Slo-
vak Republic (Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR),
12 August 2020, [https://www.mirri.gov.sk/aktuality/podpredsednicka-vlady/vi-
cepremierka-remisova-11-miliona-eur-na-pomoc-mimovladnym-organizaci-
am-v-boji-s-covid-19/](https://www.mirri.gov.sk/aktuality/podpredsednicka-vlady/vi-
cepremierka-remisova-11-miliona-eur-na-pomoc-mimovladnym-organizaci-
am-v-boji-s-covid-19/) [31.07.2022].

3. Węgry

3.1. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego na Węgrzech

Jeszcze przed 1989 r., a dokładnie w połowie lat osiemdziesiątych XX w., rozwinęła się na Węgrzech prasa podziemna, kilka niezależnych organizacji i załączki partii politycznych⁴⁷. Rozwijające się w tym czasie społeczeństwo obywatelskie, związane z ruchami narodowościowymi i ekologicznymi,

⁴⁷ M. Bernhard, *What do we know about civil society and regime change thirty years after 1989?*, „East European Politics” 2020, vol. 36, no. 3, s. 341-362, <https://doi.org/10.1080/21599165.2020.1787160> [31.07.2022].

było jednym z czynników wpływających na powstanie opozycji politycznej, z którą ówczesne władze państwowe negocjowały położenie kresu komunizmowi. Podstawy prawne funkcjonowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego na Węgrzech, na których zbudowano późniejsze regulacje, zapoczątkowało ustawodawstwo z końca lat osiemdziesiątych. W 1987 r. przyjęto ustawę prawodawczą, a w 1989 r. ustawę o prawach zgromadzeń, stowarzyszeń i związków zawodowych, która umożliwiała tworzenie niezależnych od partii komunistycznej ugrupowań politycznych, i dzięki czemu zalegalizowano system wielopartyjny⁴⁸. O ile po upadku socjalizmu dominowała pesymistyczna ocena stanu społeczeństwa obywatelskiego, o tyle początek transformacji skutkował dość szybkim tempem wzrostu liczby organizacji składających się na współczesne społeczeństwo obywatelskie⁴⁹. W 1989 r. liczba zarejestrowanych organizacji wynosiła niespełna 9 tys., w 1990 r. – około 16 tys., w 1993 r. – 34,5 tys., a w 1996 r. funkcjonowało na Węgrzech blisko 46 tys. zarejestrowanych organizacji pozarządowych, co stanowiło najwyższy wskaźnik ilości organizacji per capi-

⁴⁸ J. Szalai, S. Svensson, *Contested forms of solidarity: an overview of civil society organisations in Hungary and their impact on policy and the social economy*, „Working Paper Series” 2017, no. 10, s. 5.

⁴⁹ S. Kubas, *Dynamika procesu demokratyzacji Węgier: próba określenia zjawiska w świetle teorii*, [w:] M. Barański, M. Tyrała (red.), *Instytucjonalizacja demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej: wybrane problemy*, Katowice 2014, s. 105.

ta w regionie⁵⁰ i jednocześnie potwierdzało fakt, że w ciągu pierwszych lat transformacji ustrojowej nastąpił najszybszy wzrost liczby organizacji w regionie Europy Środkowej. Znaczną część organizacji pozarządowych na Węgrzech w pierwszej dekadzie zmian systemowych stanowiły specjalne grupy interesu reprezentujące cele swoich członków, takie jak: wolne związki zawodowe i inne organizacje zainteresowań, grupy rzecznicze i lobbystyczne, organizacje społeczne, stowarzyszenia kulturalne, regionalne itd. Zlikwidowanie monopolu państwa w obszarze realizacji zadań publicznych po 1989 r. przełożyło się na wzrost działań grup obywatelskich ukierunkowanych na świadczenie usług społecznych, których dostarczanie przez organizacje trzeciego sektora było kategorią istotną politycznie, co starali się wykorzystać politycy celem uzupełnienia zakresu świadczonych usług publicznych. Kolejne rządy Węgier rozwijały legislatywę w kierunku tworzenia optymalnego mechanizmu finansowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego. W 1996 r., gdy premierem państwa był Gyula Horn (MSZP), Węgry jako pierwsze państwo w regionie Europy Środkowej wprowadziły system przekazywania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych na organizacje pozarządowe i kościelne. W latach 1997-2000 pieniądze uży-

⁵⁰ Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, Policy and Operations Evaluation Department (IOB), *Diamonds and Coals, Evaluation of the Matra Programme of Assistance to Central and Eastern Europe – 1994-1997*, Hague 1997, s. 87.

skiwane w ten sposób stanowiły około 10% całości publicznego wsparcia dla organizacji pozarządowych. System ten w głównej mierze wspierał organizacje działające w sektorze edukacji, pomocy społecznej i zdrowia. Znaczącą część budżetów organizacji pozarządowych wypełniały też fundusze przyznawane organizacjom przez fundacje publiczne, fundusze ministerialne, samorządowe i rządowe fundusze pozabudżetowe oraz fundusze parlamentarne przyznawane na zasadzie projektowej. Dwa ostatnie rodzaje funduszy zostały zlikwidowane w 1998 r., a liczba funduszy pozabudżetowych pozostających poza kontrolą ministerstw została zredukowana. Sytuacja ta usprawniła funkcjonowanie systemu finansowania organizacji (np. kontrakty z publicznymi organizacjami pomocy społecznej, aby wykonać konkretne zadania publiczne), jednakże mechanizm podziału funduszy publicznych był nierówny. Szacuje się, że 90% funduszy publicznych w tym okresie trafiało do 10% najsilniejszych organizacji, głównie do większych organizacji świadczących usługi⁵¹. Od początku lat dziewięćdziesiątych sektor obywatelski zaczął otrzymywać znaczne środki z zagranicy. Zagraniczne finansowanie przyczyniało się do konsolidacji autonomii sektora obywatelskiego w pierwszych latach jego funkcjonowania po upadku autorytaryzmu. Jak wskazują dostępne analizy, z końcem pierwszej dekady transformacji ustrojowej finansowanie to uległo zmniejszeniu.

⁵¹ Tamże, s. 88.

Druga dekada węgierskiej transformacji ustrojowej cechowała się znaczącą presją europeizacyjną. W przypadku europeizacji organizacji sektora obywatelskiego dotychczasowa literatura badała różne determinanty, najczęściej takie jak dostęp do procesu politycznego, profesjonalizację czy zasoby. Jednym z kluczowych wydarzeń w węgierskim społeczeństwie obywatelskim w tym okresie było formalne utworzenie Narodowego Funduszu Obywatelskiego (NCF) w 2003 r. Ustawa o Narodowym Funduszu Obywatelskim, przyjęta przez rząd Pétera Medgyessy'ego, zapewniła węgierskim organizacjom pozarządowym znacznie wyższe niż dotychczas fundusze ze środków publicznych⁵². Pod względem operacyjnym organizacje pozarządowe były w tym okresie stosunkowo dobrze chronione przez ustawodawstwo i nie podlegały arbitralnemu wpływowi państwa. Jednocześnie obniżyła się gęstość, tj. dynamika wzrostu liczby rejestracji organizacji. O ile na początku drugiej dekady liczba funkcjonujących organizacji wynosiła około 47 tys., o tyle w roku 2010 ich liczbę szanowano na 64 tys.

Trzecie dziesięciolecie węgierskiej transformacji ustrojowej przyniosło szereg zmian politycznych oddziałujących na społeczeństwo obywatelskie i jego rolę w społeczeństwie. Od momentu „powrotu” do władzy Viktora Orbána (Fidesz) w 2010 r. aż do dziś premier Węgier przeprowa-

⁵² M. Kinyik, *Civil döntéshozók a Nemzeti Civil Alapprogramban: cselekvési stratégiák és döntéshozatali mechanizmusok*, „Civil Szemle” 2008, vol. 5, no. 3, s. 60.

dza skuteczny demontaż społeczeństwa obywatelskiego w państwie, ułatwiając tym samym konsolidację kontroli władzy przez rząd Fideszu, który obecnie sprawuje piątą (czwartą z kolei) kadencję. Po 2010 r. organizacje społeczeństwa obywatelskiego stały się celem nasilających się ataków retorycznych i ograniczeń legislacyjnych, co w świetle ograniczeń nałożonych na opozycję polityczną, organizacje wyznaniowe, media i sądownictwo powoduje, że rola węgierskiego społeczeństwa obywatelskiego w rozliczaniu rządu (np. przez pozywanie rządu za nieprzestrzeganie węgierskiej konstytucji lub międzynarodowych zobowiązań prawnych Węgier) nabrała szczególnego znaczenia.

Według Indeksu Zrównoważonego Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego z 2016 r., środowisko prawne dla zakładania i działania organizacji społeczeństwa obywatelskiego na Węgrzech zostało po 2010 r. ograniczone. Wprowadzane przez rząd Fideszu zmiany w ustawodawstwie doprowadziły do zmniejszenia liczby organizacji posiadających status organizacji pożytku publicznego, będącego warunkiem do uzyskiwania dochodu z darowizn w ramach podatku dochodowego⁵³. Negatywne podejście rządu do „nieprzychylnych” organizacji obywatelskich prezentowała także kampania rządu skierowana przeciwko organizacjom po-

⁵³ USAID, *The 2016 Civil Society Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/CSO-SI_Report_7-28-17.pdf [31.07.2022].

zarządowym wspieranym z zagranicy. Działania te rozpoczęły się w 2014 r. od zarzutów medialnych dotyczących „niewłaściwych praktyk” w dystrybucji środków finansowych otrzymanych z Funduszy Norweskich⁵⁴. Sytuacja ta miała miejsce po tym, jak rząd Norwegii zawiesił wypłacanie grantów w maju 2014 r., po tym z kolei, jak władze Węgier naruszyły porozumienie dotyczące ich monitorowania i implementacji. Równocześnie będący dysponentem norweskich środków fundusz wsparcia organizacji pozarządowych nie został zawieszony, ponieważ zarządzał nim nie rząd, ale konsorcjum niezależnych organizacji pozarządowych. W reakcji na to szef Kancelarii Premiera Janos Lazar wystosował list otwarty do rządu Norwegii, w którym oskarżył go o mieszanie się w politykę Węgier poprzez finansowanie organizacji pozarządowych, które – według niego – mają powiązania z partiami opozycyjnymi. Zobowiązał również Najwyższą Izbę Kontroli do wszczęcia śledztwa przeciwko organizacjom pozarządowym otrzymującym wsparcie z norweskiego Funduszu Organizacji Pozarządowych⁵⁵. Raport końcowy izby kontroli nie potwierdził jednak zarzutów stawianych przez rząd. W styczniu 2015 r. rząd rozpoczął kolejną serię działań

⁵⁴ A. Nagy, *A magyar állam civil társadalommal szembeni hét halálos bűne*, [w:] *A civilek hatalma*, Budapest 2016, s. 150.

⁵⁵ *Dlaczego rząd Węgier walczy ze społeczeństwem obywatelskim?*, Liberties.eu, 25.06.2014, <https://www.liberties.eu/pl/stories/wegry-wojna-n-go/1099> [31.07.2022].

wymierzonych przeciw organizacjom z sektora obywatelskiego, do czego wykorzystano Urząd Skarbowy i kontrole podatkowe oraz prokuraturę i wszczęcie dochodzenia w sprawie legalności siedmiu organizacji.

Kolejnymi działaniami legislacyjnymi była m.in. ustawa Lex NGO z 2017 r. o „organizacjach obywatelskich wykonujących działalność mogącą mieć wpływ na życie publiczne”, zgodnie z którą organizacje obywatelskie otrzymujące więcej niż 24 tys. EUR zagranicznego finansowania rocznie podlegały rejestracji przez krajowe organy jako „organizacje otrzymujące wsparcie zagraniczne” z równoczesnym wymogiem upublicznienia swoich darczyńców, jeżeli pochodzące od niech wsparcie wyniosło co najmniej 500 tys. HUF (ok 1,5 tys. EUR). Deklarowanym celem ustawy o organizacjach obywatelskich z 2017 r. było zwalczanie prania brudnych pieniędzy oraz ochrona politycznych i gospodarczych interesów Węgier przed zagranicznymi wpływami. Jednak już istniejące przepisy wymagały od organizacji pełnej przejrzystości i publikowania rocznych sprawozdań finansowych. Ustawa posłużyła zatem rządowi do szkalowania, dyskredytowania i utrudniania pracy organizacjom społeczeństwa obywatelskiego. 18 czerwca 2020 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że ustawa z 2017 r. o organizacjach finansowanych z zagranicy narusza prawo UE pod kilkoma względami, w tym w zakresie ograniczania wolności zgromadzeń, prawa do prywatności i swobodnego przepły-

wu kapitału w UE⁵⁶. Pomimo tego od września 2020 r. Fundacja Publiczna Tempus, narodowa agencja zarządzająca programem UE Erasmus+ na Węgrzech, zaczęła wymagać od organizacji pozarządowych – swoich wnioskodawców i wybranych grantobiorców – składania oświadczeń, że przestrzegają przepisów ustawy o finansowaniu zagranicznym, co jest obowiązkowym warunkiem zawarcia umowy. Kilka zainteresowanych organizacji publicznie oprotowało ten środek, ale bez rezultatu⁵⁷. Finalnie parlament Węgier unieważnił w maju 2021 r. ustawę dotyczącą finansowania organizacji obywatelskich otrzymujących wsparcie z zagranicy, przy czym w nowelizacji ustawy zapisano, że Państwowa Izba Kontroli (ASZ) w sposób określony w osobnej ustawie ma publikować co roku raporty dotyczące takich stowarzyszeń i fundacji, których roczna suma bilansowa sięga 20 mln HUF. W 2018 r. rząd Węgier złożył w parlamencie proponowany pakiet trzech ustaw, powszechnie określanych jako „Stop Soros”. Nowo przygotowane rozwiązania legislacyjne w istotny sposób ograniczały zdolności operacyjne organizacji skoncentrowanych na problematyce uchodźczej, migracyjnej i praw człowieka. Pakiet ten wymagał od organizacji, które „wspierają migrację”, uzyskania państwowego zabezpieczenia i pozwolenia rządu na wykonywanie podstawowych działań. Proponowana ustawa wymagała również

⁵⁶ USAID, *The 2020 CSO Sustainability Index...*

⁵⁷ Tamże.

od organizacji płacenia podatku w wysokości 25% od wszelkich zagranicznych funduszy przeznaczonych na „wspieranie migracji”. Niedopełnienie tego obowiązku wiązałoby się z karami pieniężnymi, bankructwem i rozwiązaniem danej organizacji pozarządowej. Osoba George’a Sorosa została celowo osadzona w rządowych ramach polityki antyuchodźczej⁵⁸. Pakiet „Stop Soros”, który wszedł w życie w lipcu 2018 r., znowelizował kodeks karny i wprowadził paragraf dotyczący „ułatwiania nielegalnej imigracji”, który kryminalizuje działania pomocnicze (takie jak produkcja i rozpowszechnianie materiałów informacyjnych).

3.2. Kondycja społeczeństwa obywatelskiego – stan aktualny

Węgry tworzą najtrudniejsze środowisko polityczne dla życia stowarzyszeniowego, w porównaniu z pozostałymi państwami Grupy Wyszehradzkiej. Mimo znaczącego rozwoju organizacji obywatelskich w pierwszej oraz drugiej dekadzie transformacji, organizacje obywatelskie okazały się zbyt słabe wobec autorytarnego zwrotu w polityce w 2010 r. W 2020 r. aktywnych organizacji pozarządowych na Węgrzech było około 61 tys. (47 aktywnych CSO/1 tys. obywateli). Dane te wskazują, że Węgry są jedynym państwem Grupy Wyszehradzkiej, w którym liczba organizacji trzeciej

⁵⁸ A. Kövér, A. Antal, I. Deák, *Civil Society and COVID-19 in Hungary: The Complete Annexation of Civil Space*, „Nonprofit Policy Forum” 2021, vol. 12, no. 1, s. 10.

go sektora się zmniejsza. W ciągu dekady liczba organizacji zmniejszyła się z blisko 65 tys. w 2010 r. do 61 tys. organizacji w 2020 r. Równocześnie wiele organizacji pozarządowych napotyka trudności w funkcjonowaniu. Trend powolnego przejścia w kierunku zachodnioeuropejskim, który był powszechny przez 20 lat, został odwrócony od „nieliberalnego zwrotu” w 2010 r.⁵⁹ W okresie 12 lat rządów premiera V. Orbana podjętych zostało wiele wysiłków, aby przejąć kontrolę nad społeczeństwem obywatelskim zarówno poprzez dyskryminację części organizacji nieprzychylnych rządowi bądź jego polityce, jak i wsparcie organizacji sojusznicznych. Ze względu na formę prawną dominującą grupę w strukturze sektora not-profit – tj. ponad 60% – stanowią stowarzyszenia, a blisko jedną trzecią fundacje⁶⁰. Forma prawna organizacji społecznych (fundacje i stowarzyszenia) jest określona w Kodeksie cywilnym (IV/1959), natomiast spółki non profit definiuje ustawa o spółkach z 2006 r. Zasady uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego określa ustawa cywilna (CLXXV/2011) z 2011 r. Ustawa ta znacznie zawężyła definicję dotyczącą statusu organizacji pożytku publicznego, który dotyczy tylko organizacji pozarządowych świadczących

⁵⁹ M. Bánkuti, G. Halmai, K. Scheppele, *Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution*, [w:] P. Krasztév, J. Van Til (red.), *The Hungarian Patient. Social Opposition to an Illiberal Democracy*, Budapest 2015, s. 38.

⁶⁰ E. Kuti, *Country Report: Hungary*, [w:] P. Vándor, N. Traxler, R. Millner, M. Meyer (red.), *Civil Society in Central and Eastern Europe...*, s. 65-66.

usługi ustawowo kwalifikowane jako zadanie rządowe⁶¹. Szczególna ustawa (CXXVI/1996) pozwala podatnikom na przekazywanie 1% podatku dochodowego od osób fizycznych na organizacje pożytku publicznego⁶².

Rządy Viktora Orbána miały znaczący wpływ na strukturę finansowania sektora obywatelskiego. Według corocznych raportów USAID dotyczących sektora pozarządowego, kondycja finansowa pozostaje najsłabszym wymiarem trwałości organizacji pozarządowych na Węgrzech⁶³. Czynniki ten podkreślano już od początku ubiegłej dekady, kiedy odnotowywano spadek wsparcia finansowego organizacji pozarządowych ze strony samorządów. Partnerstwo pomiędzy samorządami a organizacjami działającymi na poziomie lokalnym zostało w znaczącym stopniu zaburzone po 2010 r. wraz z postępującym procesem centralizacji i kurczącymi się dochodami gmin. Już dwa lata po objęciu władzy przez V. Orbána odsetek samorządów, które nie posiadały żadnych relacji z lokalnymi organizacjami pozarządowymi, wynosił 24% i był dwukrotnie wyższy w porównaniu z 2004 r., kiedy Węgry wstępowały do UE⁶⁴. Równocześnie w okresie tym odnotowano spadek z 7% do 5% w przypadku wielkości wkładu finansowego samorządów w całkowite dochody

⁶¹ I. Sebestény, *Ki a "köz" és mi a "haszon" – és ki szerint? A közhasznúság fogalmi és tartalmi dilemmái*, „Civil Szemle” 2013, vol. 10, no. 3, s. 5.

⁶² Tamże.

⁶³ USAID, *The 2020 CSO Sustainability Index...*

⁶⁴ E. Kuti, *Country Report: Hungary...*, s. 64.

sektora obywatelskiego⁶⁵. Przy utrudnionym, a w przypadku części organizacji praktycznie niedostępnym finansowaniu publicznym, wsparcie zagraniczne, zwłaszcza dotacje od międzynarodowych darczyńców filantropijnych, pozostaje kluczowe dla wielu organizacji, szczególnie dla grup rzecznictwa zajmujących się problematyką praw człowieka oraz mniejszości etnicznych czy sieci typu watchdog. Organizacje te nierzadko korzystają ze środków gwarantowanych przez donatorów prywatnych i organizacje filantropijne, m.in. Civitates, Sigrid Rausing Trust i Open Society Foundations, oraz programów wsparcia, tj. Stronger Roots, Stronger Ties czy Civil Europe. Programy te nie są jednak w stanie kompensować potrzeb organizacji obywatelskich na Węgrzech. Sytuację niedoboru środków finansowych utrudnia dodatkowo brak porozumienia Węgier z państwami Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) w kwestii środków dla organizacji obywatelskich w ramach grantów EOG i Funduszy Norweskich. Co prawda pod koniec 2020 r. rząd Węgier zawarł długo oczekiwane porozumienie z donatorami EOG i Funduszy Norweskich, w ramach którego dla Węgier przeznaczono 214,6 mln EUR, ale w lipcu 2021 r. państwa darczyńcy: Islandia, Liechtenstein i Norwegia wydały oświadczenie, że nie osiągnęły porozumienia z Węgrami w sprawie wyznaczenia Operatora Funduszu, który miałby zarządzać środkami finansowymi dla społeczeństwa obywatelskie-

⁶⁵ Tamże.

go. W związku z tym w obecnym okresie finansowania nie będą realizowane żadne programy w ramach grantów EOG i Funduszy Norweskich. Sytuacja ta niewątpliwie wpłynie na kondycję społeczeństwa obywatelskiego, która i tak już jest słaba. Według najbardziej aktualnych danych, całkowity dochód stowarzyszeń i fundacji w 2019 r. wyniósł 900 mld HUF (3,1 mld USD), co stanowiło 8-procentowy wzrost w porównaniu z 2018 r. Jednak ten trend prawdopodobnie odwrócił się w 2020 r. w wyniku pandemii i związanych z nią cięć w finansowaniu publicznym⁶⁶. Kryzys spowodowany pandemią negatywnie wpłynął na zdolność finansową sektora pozarządowego. Według badań przeprowadzonych wśród NGO na Węgrzech, około trzy czwarte respondentów notowało straty w dochodach i spodziewało się tego samego w dłuższym okresie. Równocześnie rząd nie zapewnił organizacjom pozarządowym żadnego dodatkowego finansowania ani ulg w okresie pandemii COVID-19. Pomimo że całkowity budżet Funduszu Współpracy Narodowej, głównego narzędzia finansowania publicznego dla organizacji obywatelskich, został zwiększony z kwoty 5,5 mld HUF (ok. 18,3 mln USD) w 2019 r. do 7,7 mld HUF (ok. 26,5 mln USD) w 2020 r., a na rok 2021 obiecany był dalszy wzrost do 9,3 mld HUF (ok. 32 mln USD), to podkreślić należy, że rząd utrzymuje jednak kontrolę nad dystrybucją tych funduszy, a proces ten pozostaje nieprzejrzysty i stronniczy wobec lojalnych organizacji,

⁶⁶ USAID, *The 2020 CSO Sustainability Index...*

które są często tworzone lub kierowane przez osoby związane z rządem⁶⁷. Cechą charakterystyczną węgierskiego społeczeństwa obywatelskiego stają się organizacje obywatelskie „legitymizowane” przez rząd czy też prorządowe. Wyróżnić w tym przypadku można m.in. Forum Unii Obywatelskiej (Civil Összefogás Fórum). Finansowana przez rząd/Fidesz organizacja, kierowana przez Andrása Bencsika, Zsolta Bayera, Istvána Stefkę, miała na celu mobilizowanie setek tysięcy osób, przyjeżdżających do Budapesztu, aby wzięły udział w prorządowych marszach pokojowych. Marsze te zwykle zbiegały się z dużymi demonstracjami przeciwko rządowi. W 2012 r. sam premier w wywiadzie dla Ego a haza – Béke-menet 2012, redagowanym przez Zsolta Bayera z FÚO, przyznał, że Marsz Pokoju, który odbył się w styczniu 2012 r., pozwolił Fideszowi przetrwać kryzys rządowy i uratował rząd przed „śmiercią polityczną”⁶⁸. W innych przypadkach prorządowe NGO służyły do obchodzenia przepisów dotyczących reklamy politycznej, na przykład poprzez sponсорowanie billboardów z krytyką posłów opozycji tuż przed oficjalnym rozpoczęciem kampanii wyborczych⁶⁹. Sytuacja ta pokazuje, że na Węgrzech relacje między rządem a społec-

⁶⁷ Tamże.

⁶⁸ *The beleaguered Viktor Orbán strikes back*, Hungarian Spectrum, 24.06.21, <https://hungarianspectrum.org/2021/06/24/the-beleaguered-viktor-orban-strikes-back/> [31.07.2022].

⁶⁹ A. Cartwright, *Civil Society and Policy Making Process in the Visegrad Group Countries: Lessons for the Western Balkans*, European Policy Centre, 15.05.2018, s. 13.

czeństwem obywatelskim charakteryzuje asymetria, w której aktor rządowy dąży do uzyskania pożądanej hegemonii – poprzez stosowanie środków przymusu. Strategia ta może być postrzegana jako forma tworzenia nowego, lojalnego społeczeństwa obywatelskiego⁷⁰.

Wysiłki centralizacyjne, faworyzowanie i wrogość wobec niezależnych organizacji w znacznym stopniu kształtują również wizerunek medialny i percepcję społeczną organizacji pozarządowych. Jednym z głównych źródeł informacji o sektorze pozarządowym na Węgrzech pozostają te kontrolowane przez rządzący Fidesz, przez co CSO nie mają możliwości przekazywania swoich komunikatów w wyważony sposób. Media prorządowe angażują się tylko w kampanie oszczerstw, które w szczególnym stopniu skierowane są przeciw prawom człowieka i organizacjom LGBTI w 2020 r.⁷¹, przy czym odbiór społeczny NGO uległ poprawie w okresie pandemii koronawirusa, gdy organizacje społeczne partycypowały w działaniach pomocowych.

⁷⁰ A. Kövér, A. Antal, I. Deák, *Civil Society and COVID-19 in Hungary...*, s. 12.

⁷¹ USAID, *The 2020 CSO Sustainability Index...*

Zakończenie

W ciągu ostatnich trzech dekad społeczeństwo obywatelskie w Europie Środkowo-Wschodniej rozwijało się z bezprecedensową dynamiką. W okresie tym odnotowano silny wzrost liczby organizacji we wszystkich państwach regionu. Istotnym czynnikiem rozwoju organizacji były wówczas zmiany prawne i społeczne. Na wzrost liczby organizacji wpłynęło wiele czynników. Część organizacji była reaktywowana bądź rejestrowana z istniejących już nieformalnych organizacji. Równocześnie w okresie transformacji pojawiła się, nieistniejąca dotychczas, przestrzeń dla funkcjonowania na terytorium państw organizacji międzynarodowych. Po-

nadto niska efektywność opieki zdrowotnej czy społecznej w okresie przejściowym umożliwiła działalność organizacjom świadczącym usługi społeczne. Wzrost ich liczby jest relatywnie związany z nieefektywnością opieki zdrowotnej i przejmowaniem przez trzeci sektor części zadań z zakresu ochrony zdrowia i opieki społecznej. Innymi słowy, ludzie tworzyli podmioty pozarządowe, gdy rząd lub rynek nie mogły zapewnić dóbr publicznych wszystkim lub służyć ogólnym interesom wszystkich.

Rozwój organizacji w poszczególnych latach wskazuje na zależność między okresem transformacji a liczbą nowych organizacji. Od początku transformacji można zaobserwować stały wzrost liczby rejestracji, przy czym ich dynamika była silnie zależna od sytuacji politycznej w danym państwie. Dogodny rozwój społeczeństwa obywatelskiego w latach dziewięćdziesiątych był widoczny na Węgrzech, co gwarantowały przyjmowane w tym państwie rozwiązania legislacyjne. W Republice Czeskiej oraz na Słowacji sytuacja była odmienna. Początkowy, bardzo dynamiczny rozwój sektora obywatelskiego w Republice Czeskiej uległ osłabieniu w latach 1994-1998, przy czym ciągle obserwowane były tu wzrost liczby rejestracji i zwiększająca się aktywność obywatelska. Najniższą dynamikę rozwoju w tym okresie można zaobserwować na Słowacji. Do 1998 r., tj. rządów V. Mečiara, ówczesne władze w znaczący sposób ingerowały w przestrzeń obywatelską i rozwój trzeciego sektora. Patrząc ogólnie na rozwój organizacyjny i wzrost populacji organizacji, widocz-

na jest silna korelacja pomiędzy ogólnym wzrostem liczby organizacji a rozwojem gospodarczym i demokratycznym. Jednak czynniki wzrostu gospodarczego nie zawsze wiążą się z rozwojem demokracji i swobód obywatelskich, a rozwój gospodarczy nie jest gwarancją rozwoju życia stowarzyszeń. Wyjaśnienie wzrostu i stabilizacji życia stowarzyszeniowego proponują Michael Hannan i Glenn Carroll⁷², stwierdzając, że początkowy wzrost zagęszczenia wywoła procesy legitymizacji, które podnoszą wskaźniki zakładania i obniżają wskaźniki śmiertelności. Rezultatem jest szybki wzrost gęstości. Jednak ostatecznie gęstość rośnie na tyle, że konkurencyjne procesy przeważają nad procesami legitymizacji, obniżając wskaźniki zakładania i podnosząc wskaźniki śmiertelności. Równocześnie trajektorie i role różnych społeczeństw obywatelskich znacznie się zmieniły od czasu upadku reżimów komunistycznych.

W trzeciej dekadzie transformacji ustrojowej pozycja Węgier uległa dużej zmianie, a powstające ograniczenia prawne o charakterze dyskryminacyjnym wobec części organizacji pozarządowych odznaczają się najsłabszą kondycją Węgier w analizowanym sektorze i niską gęstością populacji organizacji. Węgry są również jedynym państwem, w którym liczba organizacji pozarządowych ulega spadkowi. Niezależne organizacje społeczeństwa obywatelskiego spotykają się

⁷² M. T. Hannan, G. R. Carroll, *Dynamics of Organizational Populations*, Oxford 1992, s. 15.

z dyskryminacją ze strony rządu. Silny negatywny wpływ tworzonego przez partię Fidesz rządu oraz postępująca centralizacja sprawiają, że kondycja organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie na Węgrzech jest słabsza niż w pozostałych analizowanych państwach, a współpraca pomiędzy podmiotami niepaństwowymi a władzami lokalnymi i centralnymi na Węgrzech zmniejszyła się w ostatnich latach. Odmienny kierunek oraz rola społeczeństwa obywatelskiego widoczne są w Czechach, gdzie organizacje pozarządowe stają się ważnymi partnerami sektora publicznego, realizując m.in. ponad połowę zadań publicznych w obszarze spraw socjalnych. Równocześnie widoczna jest stopniowa poprawa relacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi a rządem na Słowacji, przy czym na Słowacji wciąż nie wykorzystuje się dużego potencjału samorządów lokalnych i gminnych jako partnerów społeczeństwa obywatelskiego.

Pomimo roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w każdym z analizowanych państw istnieje problem stygmatyzacji organizacji niepaństwowych i braku zaufania społecznego wobec organizacji pozarządowych. Odpowiedzialne są za to zarówno eurosceptyczni i ultrapravicowi politycy (Tomio Okamura w Republice Czeskiej, ĽSNS na Słowacji), jak i szereg działań portali dezinformacyjnych, przy czym jedynie na Węgrzech dyskurs ten tworzą politycy partii rządowej. Równocześnie na Węgrzech uwidocznił się dyskurs na temat tworzenia podporządkowanego społeczeństwa obywatelskiego, wskazującego na silne powiąza-

nia rządu z organizacjami, które mają na celu jego wsparcie ideologiczne, takie jak udział w prorządowych manifestacjach, wsparcie w kampaniach wyborczych. Organizacje te są często priorytetyzowane we wsparciu finansowym rządu i tworzą tzw. trzecią władzę.

Kwestie finansowe organizacji pozarządowych we wszystkich państwach stanowią wyzwanie. Zarówno w Republice Czeskiej, na Słowacji, jak i na Węgrzech obserwuje się trudności organizacji społeczeństwa obywatelskiego w zapewnieniu sobie środków finansowych potrzebnych do zaspokojenia rosnącego zapotrzebowania na prowadzoną działalność. W najtrudniejszej sytuacji znajdują się organizacje pozarządowe na Węgrzech, gdzie trzy czwarte organizacji wskazuje na problemy dotyczące stabilności finansowej czy utraty dochodów. Niewątpliwie kondycja finansowa organizacji pozarządowych uległa pogorszeniu w okresie pandemii COVID-19, kiedy szereg organizacji utraciło część dochodów zarówno z dotacji, jak i prowadzonej działalności. Jednocześnie w znacznym stopniu w okresie pandemii koronawirusa, jak i kryzysu powstałego w wyniku agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę i towarzyszącego mu kryzysu uchodźczego, poprawił się wizerunek organizacji pozarządowych, które w analizowanych państwach były odpowiedzialne za szereg działań społecznych, pomoc potrzebującym w okresie pandemii COVID-19, organizowanie darów dla uchodźców i pomocy humanitarnej dla Ukrainy.

Bibliografia

- Armstrong D., *Civil society and international governance: the role of non- state actors in global and regional regulatory frameworks*, [w:] D. Armstrong, V. Bello, J. Gilson, D. Spini (red.), *Civil Society and International Governance: The role of non- state actors in global and regional regulatory frameworks*, New York 2011.
- Bánkúti M., Halmai G., Scheppele K., *Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution*, [w:] P. Krasztev, J. Van Til (red.), *The Hungarian Patient. Social Opposition to an Illiberal Democracy*, Budapest 2015, s. 37-46.
- Bernhard M., *What do we know about civil society and regime change thirty years after 1989?*, „East European Politics” 2020, vol. 36, no. 3, s. 341-362, <https://doi.org/10.1080/21599165.2020.1787160>.

- Cartwright A., *Civil Society and the Policy Making Process in the Visegrad Group Countries: Lessons for the Western Balkans*, European Policy Centre, 15.05.2018.
- Císař O., Navrátil J., Vráblíková K., Staří, noví, radikální: politický aktivismus v České republice očima teorie sociálních hnutí, „Czech Sociological Review” 2014, vol. 47, no. 1, s. 137-167.
- Císař O., *Politický aktivismus v České republice. Sociální hnutí a občanská společnost v období transformace a evropeizace*, Brno 2008.
- Demeš, P., *Třetí sektor a dobrovolnictvo*, [w:] G. Mesažnikov, M. Ivan-tyšin (red.), *Slovensko 1998 -1999. Súhrnná správa o stave spoločnosti*, Bratislava 1999.
- Dlaczego rzqd Węgiei walczy ze społeczeństwem obywatelskim?*, Liberties.eu, 25.06.2014, <https://www.liberties.eu/pl/stories/wegry-wojna-ngo/1099>.
- Eising R., *Interest groups in EU policy-making*, „Living Reviews in European Governance” 2008, vol. 3, no. 4, s. 4-32.
- Frič P., Goulli R., *Neziskový sektor v České republice*, Praha 2001.
- Hannan M. T., Carroll G. R., *Dynamics of Organizational Populations*, Oxford 1992.
- Hyánek V., Prouzová Z., Škarabelová S., *Neziskové organizace ve veřejných službách*, Brno 2007.
- Kermiet V., Smejkalová L., *Český neziskový sektor: Satelitní účet neziskových institucí a roční národní účty*, „Trends and characteristics of the Czech nonprofit sector ten years after EU accession”, Prague 2014.
- Kinyik M., *Civil döntéshozók a Nemzeti Civil Alapprogramban: cselekvési stratégiák és döntéshozatali mechanizmusok*, „Civil Szemle” 2008, vol. 5, no. 3, s. 59-78.
- Knížek M., *Co by se stalo, kdyby v Česku nefungovaly veřejně prospěšné organizace? Zvládl by to stát?*, Hospodářské noviny, 25.11.2021, <https://archiv.hn.cz/c1-67004180-co-by-se-stalo-kdy->

- by-v-cesku-nefungovaly-verejne-prospesne-organizace-zvla-
dl-by-to-stat.
- Kövér Á., Antal A., Deák I., *Civil Society and COVID-19 in Hungary: The Complete Annexation of Civil Space*, „Nonprofit Policy Forum” 2021, vol. 12, no. 1, s. 93-126.
- Kubas S., *Dynamika procesu demokratyzacji Węgier: próba określenia zjawiska w świetle teorii*, [w:] M. Barański, M. Tyrała (red.), *Instytucjonalizacja demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej: wybrane problemy*, Katowice 2014.
- Kubik J., *How to Study Civil Society: The State of the Art and What to Do Next*, „East European Politics and Societies: and Cultures” 2005, vol. 19, no. 1, s. 105-120, <https://doi.org/doi:10.1177/0888325404272556>.
- Kuti E., *Country Report: Hungary*, [w:] P. Vador, N. Traxler, R. Millner, M. Meyer (red.), *Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities*, Wien 2017.
- Kuvíková H., Svidroňová M., *Kvantitatívny rast a akceptácia súkromných neziskových organizácií v Slovenskej republike*, [w:] M. Svidroňová (red.), *Bílá místa teorie a černé díry reform ve veřejném sektoru II, Sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého semináře 2010*, Šlapanice 2010.
- Lewkowicz Ł., *Proces w sprawie zabójstwa Jána Kuciaka na Słowacji: przebieg i konsekwencje polityczne*, „Komentarze IEŚ”, nr 107, <https://ies.lublin.pl/komentarze/proces-w-sprawie-zabojstwa-jana-kuciaka-na-slowacji-przebieg-i-konsekwencje-polityczne/>.
- Meyer D., Imig D., *Political opportunity and the rise and decline of interest group sectors*, „The Social Science Journal” 1993, vol. 30, no. 3, s. 253-270, [https://doi.org/10.1016/0362-3319\(93\)90021-M](https://doi.org/10.1016/0362-3319(93)90021-M).
- Mínění o neziskovém sektoru se zhoršuje, vláda chce zlepšit společenské klima, Česká justice, 08.08.2021, <https://www.ceska-justice.cz/2021/08/mineni-o-neziskovem-sektoru-se-zhorsuje-vlada-chce-zlepsit-spolecenske-klima/>.

- Ministry of Foreign Affairs of The Netherlands, Policy and Operations Evaluation Department (IOB), *Diamonds and Coals, Evaluation of the Matra Programme of Assistance to Central and Eastern Europe – 1994-1997*, Hague 1997.
- Ministry of Interior of the Slovak Republic (Ministerstvo vnútra SR), Law no. 346/2018 Coll on the register of non-governmental non profit organizations and on amendments to certain acts, 27 November 2018, <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2018/346/20210101>.
- Ministry of Investments, Regional Development and Informatization of the Slovak Republic (Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR), 12 August 2020, <https://www.mirri.gov.sk/aktuality/podpredsednicka-vlady/vicepremierka-remisova-11-miliona-eur-na-pomoc-mimovladnym-organizaciám-v-boji-s-covid-19/>.
- Nagy A., *A magyar állam civil társadalommal szembeni hét halálos bűne*, [w:] *A civilek hatalma*, Budapest 2016.
- Navara L., Albrecht J., *Abeceda komunismu*, Brno 2010.
- Navrátil J., Pejcal J., *Country Report: The Czech Republic*, [w:] P. Vándor, N. Traxler, R. Millner, M. Meyer (red.), *Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities*, Wien 2017.
- Navrátil J., Pospíšil M., *Dreams of Civil Society Two Decades Later: Civic Advocacy in the Czech Republic*, Brno 2014.
- Pospíšil M., Navrátil J., Pejcal J., *Civil Society in the Czech Republic*, [w:] C. Schreier, *25 Years After: Mapping Civil Society in the Visegrad Countries*, Stuttgart 2015.
- Potůček M., *The Uneasy Birth of Czech Civil Society*, „Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations” 2000, vol. 11, no. 2, <https://doi.org/10.1023/A:1008915807784>.
- Sasinowski H., *Spółeczeństwo obywatelskie i jego rola w budowie demokracji*, „Ekonomia i Zarządzanie” 2012, nr 1 (4), s. 30-47.

- Schoenefeld J., *Interest Groups, NGOs or Civil Society Organisations? The Framing of Non-State Actors in the EU*, „Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations” 2021, no. 32, s. 585-596, <https://doi.org/10.1007/s11266-020-00283-w>.
- Sebestény I., *Ki a “köz” és mi a “haszon” – és ki szerint? A közhasznúság fogalmi és tartalmi dilemmái*, „Civil Szemle” 2013, vol. 10, no. 3.
- Spini D., *Civil society and the democratisation of global public space*, [w:] D. Armstrong, V. Bello, J. Gilson, D. Spini (red.), *Civil Society and International Governance: the role of non-state actors in global and regional regulatory frameworks*, New York 2011.
- Štěpánková E., Petrášová A., *Ekonomická analýza neziskového sektora na Slovensku*, [w:] *Poznávanie tretieho sektora na Slovensku*, Bratislava 2004.
- Strečanský B., *Country Report: Slovakia*, [w:] P. Vándor, N. Traxler, R. Millner, M. Meyer (red.), *Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities*, Wien 2017.
- Szalai J., Svensson S., *Contested forms of solidarity: an overview of civil society organisations in Hungary and their impact on policy and the social economy*, „Working Paper Series” 2017, no. 10.
- The beleaguered Viktor Orbán strikes back*, Hungarian Spectrum, 24.06.21, <https://hungarianspectrum.org/2021/06/24/the-beleaguered-viktor-orban-strikes-back/>.
- Tjahja N., Meyer T., Shahin J., *What is civil society and who represents civil society at the IGF? An analysis of civil society typologies in internet governance*, „Telecommunications Policy” 2021, vol. 45, no. 6, <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2021.102141>.
- USAID, *The 2016 Civil Society Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/CSOSI_Report_7-28-17.pdf.
- USAID, *The 2020 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, <https://storage.googleapis.com/cso-si>

-dashboard.appspot.com/Reports/CSOSI-Europe_and_Eurasia-2020.pdf.

Vaceková G., Svidroňová M., *The non-government organizations in Slovakia and Austria and the current state of their self-financing*, „Working Papers” 06, Brno 2013.

Szczepan Czarnecki

Analitik w Zespole Wyszehradzkim IES

Absolwent studiów socjologicznych i slawistycznych UMCS. Doktorant nauk społecznych w zakresie nauk o polityce (Wydział Politologii, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie). Stypendysta na uniwersytetach w Czechach, Bułgarii i Federacji Rosyjskiej. Zainteresowania badawcze: transformacja ustrojowa państw Europy Środkowej, polityka energetyczna, problematyka demokratyzacji i europeizacji państw regionu środkowoeuropejskiego

ISBN 978-83-66413-79-5



www.ies.lublin.pl