

**UNIVERZA V LJUBLJANI**

Valentina Škafar  
Mentor: doc.dr. Aleš Črnič

**PRIHODNOST NEVLADNIH ORGANIZACIJ V  
EVROPSKI UNIJI**

diplomsko delo

Ljubljana, 2004

## KAZALO

<b>I. UVOD</b> .....	4
<b>1.1 Hipoteze</b> .....	6
<b>II. POJMOVNO TEORETSKA IZHODIŠČA</b> .....	8
<b>2.1. Organizacije tretjega sektorja</b> .....	8
2.1.1. Volonterski sektor .....	9
2.1.2. Definiranje neprofitnih organizacij .....	10
2.1.3. Vrste neprofitnih organizacij .....	12
2.1.4. Zasebne neprofitne volonterske organizacije .....	12
2.1.5. Značilnosti in cilji delovanja neprofitnih organizacij.....	14
<b>III. ZGODOVINA IN RAZVOJ NVO PO 2. SVETOVNI VOJNI</b> .....	17
<b>3.1. Vloga NVO v obdobju socializma</b> .....	18
3.1.1. Obdobje državnega socializma.....	19
3.1.2. Obdobje samoupravnega socializma .....	19
3.1.3. Obdobje novih družbenih gibanj .....	21
<b>IV. NEVLADNE ORGANIZACIJE V SLOVENIJI ZNOTRAJ RAZŠIRJENIH MEJA EVROPSKE UNIJE</b> .....	22
<b>4.1. Umestitev NVO v družbeni prostor glede na razvojne dejavnike družbe</b> .....	22
<b>4.2. Položaj NVO v Sloveniji v 90.ih in pred vstopom v Evropsko unijo</b> .....	24
4.2.1. Število in struktura ZNVO .....	24
4.2.2. Finančni pogoji delovanja ZNVO .....	26
4.2.3. Odnos država in ZNVO .....	27
4.2.4 ZNVO in mediji.....	28
<b>4.3. Pravne in institucionalne podlage, prakse, organiziranost in pomen nevladnega sektorja v Evropski uniji</b> .....	29
4.3.1. Temeljni dokument za NVO v EU .....	30
4.3.2. Bela knjiga o upravljanju evropskih institucij.....	32
4.3.3. Finaciranje programov NVO v EU in predpristopna pomoč.....	33
4.3.3.1. Phare programi .....	34
4.3.3.2. Strukturni skladi .....	35
4.3.3.3. Kohezijski sklad .....	38
4.3.4. Organizacije in akcije za podporo in pomoč NVO na evropski ravni.....	38
4.3.4.1. Evropski ekonomsko-socialni svet .....	39
4.3.4.2. Act 4 Europe.....	39
4.3.4.3. ECAS, CENPO, CEDAG in kritičen pogled na odnos EU in NVO .....	40

<b>4.4. Akcije, strategije in programi za integracijo NVO v procese odločanja na nacionalni ravni .....</b>	<b>42</b>
4.4.1. Pravne in institucionalne podlage ter prakse za vključevanje NVO .....	42
4.4.1.1. Vlada , NVO in pogajanja za vstop Slovenije v EU.....	43
4.4.2. Pomen organiziranosti NVO in vloga vlade pri mreženju NVO.....	44
4.4.2.1. CNVOS – Center za nevladne organizacije .....	45
4.4.3. Akcije in strategije NVO in vlade RS za integracijo NVO v procese odločanja .....	48
4.4.3.1 Strategija systemskega razvoja nevladnih organizacij .....	48
4.4.3.2. Globalne strategije nevladnega sektorja .....	49
4.4.3.3. Komisija Vlade RS za NVO in nacionalni koordinator za NVO .....	54
4.4.3.4. Oblikovanje neformalne medresorske delovne skupine.....	55
4.4.3.5. Regijske delavnice in 2. forum NVO .....	55
4.4.3.6. Nacionalna konferenca: Vzpostavimo sodelovanje.....	56
<b>4.5. Ključni elementi za vključevanje NVO v oblikovanje politike in v vladne institucije .....</b>	<b>57</b>
<b>V. SKLEPNE UGOTOVITVE .....</b>	<b>61</b>
<b>VI. LITERATURA IN VIRI .....</b>	<b>67</b>

## I. UVOD

*»Poslanstvo nevladnega sektorja temelji na osnovnem izhodišču: nevladni sektor predstavlja enega izmed treh glavnih stebrov sodobne družbe, z lastno identiteto in socialno funkcijo, neodvisno od državnega in gospodarskega sektorja. Je samostojni socialni podsistem, s funkcijami, ki se ne morejo in ne smejo izvajati v drugih podsistemih. V družbi izpolnjuje funkcijo izgradnje skupnosti in demokratičnosti, varnostno funkcijo, funkcijo izražanja, inovacijsko in storitveno funkcijo. Vizija nevladnega sektorja ne sme biti usmerjena v to, da je nevladni sektor zgolj pomočnik pri nudenju uslug in razbremenjevanju države. Nevladni sektor se mora rešiti podrejenega položaja napram državi in postati enakovreden partner tako javnemu kot gospodarskemu sektorju, predstavljati jima mora alternativo in protiutež. Nevladni sektor bo socialni akter, ki se bo vključeval na vseh nivojih družbenega življenja, ki bo sposoben predstavljati interese državljanek in državljanov in ki bo skozi svoje aktivnosti zagotavljal demokratičen razvoj in stabilnost države.«*

(Vaupotič, 2003:2)

Res je, da je Slovenija kot demokratična država v svoji ustavi zagotavlja svobodo združevanja civilne družbe v okviru nevladnih organizacij, vendar v zadnjih letih lahko zasledimo številne pobude predstavnikov NVO, ki opozarjajo na velik razkorak pri tretiranju NVO kot enakovrednega socialnega partnerja, ki je v konstantnem dialogu z vlado in z vzajemnim sodelovanjem predstavlja glas državljanov in državljanek preko samoiniciativnega samoorganiziranja - po nepolitični poti.

Kot bodoča kulturologinja, vidim možnost kasnejšega delovanja v sferi NVO, ker profil kulturologa kot takega zagotavlja profesionalno usposobljenost delovanja na področju managementa NVO, še posebej ker sem si že imela priložnost nabrati nekaj izkušenj na tem področju. NVO postajajo v zadnjih letih predmet vse večjega zanimanja; z njimi se ukvarjajo tako teoretiki, državni organi, širša javnost in seveda nevladniki sami.

Zanimanje za prostor, ki ga imenujemo nevladni, je po svoje paradoksalno, saj primanjkujejo kvalitetne terminološke definicije, ki bi bile v slovenskem prostoru časovno preizkušene.

S strani predstavnikov NVO se je v zadnjih letih dvigovalo veliko prahu zaradi domnevnega mačehovskega odnosa države do NVO, zato sem se odločila v svoji diplomski nalogi preveriti, kakšno je stanje in predvsem prihodnost NVO v Sloveniji znotraj razširjenih meja Evropske unije.

K temu so me še posebej spodbudili različni »neprijazni« načrtovani ukrepi s strani države do NVO. Nevladniki državi očitajo odsotnost strateške usmeritve, kakor tudi odsotnost mehanizmov za vključevanje NVO v odločevalne procese. Pri tem se opirajo na primere dobre prakse v tujini, ki temeljijo na načelu informiranja, posvetovanja in sodelovanja. Na evropski ravni je govora o t.i. »civilnem dialogu«. Le-ta kaže na pripravljenost držav za krepitev nevladnih organizacij z vzpostavitvijo stalnega dialoga med organizirano in neorganizirano civilno družbo.

Drug problem, povezan z nejasno zakonodajo definicije NVO in načinov sodelovanja, je tudi davčna zakonodaja, ki je nestimulativna tako za NVO kot potencialne sponzorje ali donatorje, ki predstavljajo velik del pridobivanja finančnih sredstev za delovanje NVO. Opozarja se tudi na porazdelitev proračunskega denarja, ki za nevladni sektor ne zagotavlja enotnih in po predpisih izvajanih kriterijev za sofinanciranje programov in projektov NVO, če pa že, pa so viri, ki prihajajo z ministrstev, zelo majhni.

Ob tem se pojavi še etični paradoks; čemu sploh bi NVO prejemale denar od države, če pa so neodvisne? Tako so glavni viri dohodkov NVO tuje fundacije, ki pa so šele pred kratkim postale odprte tudi za slovenske NVO. Ključno vprašanje, na katero bom poskušala najti odgovor, je, ali se bo ta finančna podpora z vstopom Slovenije v EU spremenila ali ostala bo ista?

Država poskuša posegati tudi v oblike organiziranosti NVO, na primer z ukinitvijo zasebnih zavodov kot organizacijske oziroma statusne oblike NVO. Kot odgovor se je ustanovila mreža zasebnih zavodov (v nadaljevanju MZZ), ki skrbi za promocijo in pomen take oblike organiziranosti ter je v vlogi sogovornika v pogajanjih z Ministrstvom za notranje zadeve.

Evropska unija take oblike organiziranosti ne pozna. Ali ne bi bilo pametno države članice EU prepričati o prednostih zasebnih zavodov in to novo organizacijsko obliko posredovati Evropski uniji, kakor pa da tiho sprejemamo vzorce, ki prihajajo od nje.

Nevladne organizacije so se povezale s ciljem hitrejše rešitve navedene problematike tudi na drugih ravneh. Ustanovil se je Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij (CNVOS) ali pa druge mreže, kot so Svet društvenih organizacij Slovenije, Združenje slovenskih ustanov in še kakšne.

Spremenila se je tudi sama vloga NVO; v začetku osemdesetih, ko so le-te predstavljale prava družbena gibanja, ki so vsebovala velik politični kapital. Temu danes ni tako, saj so se okrepile NVO, ki opravljajo storitvene dejavnosti, še posebej na področju, kjer država ne stori zadosti.

Če pogledamo vse naštetu, se postavi vprašanje, kakšna je druga plat zgodbe? Je država res glavni in edini krivec za vse očitke, ki prihajajo s strani nevladnikov? Presenetljivo, vendar delno krivdo nosijo tudi mediji. Zakaj? To je naslednje vprašanje, s katerim se bom srečevala tekom tega dela.

Država je leta 2000 ustanovila Komisijo za nevladne organizacije, imenovala je tudi nacionalnega koordinatorja za NVO kakor tudi medresorsko skupino. Toda kakšna je njihova učinkovitost v praksi? Nekatera ministrstva se zavedajo pomena sodelovanja z NVO, druga manj. Zaskrbljujoča pa je ugotovitev predstavnikov NVO, da država ni upoštevala njihovih predlogov in pripomb NVO pri oblikovanju nacionalnega dokumenta Program boja proti revščini in socialni izključenosti, ki je del dolgoročne politike Ekonomsko socialnega sveta Evropske unije (v nadaljevanju EU), pod imenom Joint Inclusion Memorandum.

Kljub temu, da je minister Potočnik na prvem Forumu NVO izrecno dejal, da enakopravnost v procesih odločanja ni formalna zahteva EU, ampak da gre za izvorni interes Vlade pri vzpostavitvi demokratične države, predstavniki NVO ugotavljajo, da je vstopanje Slovenije v EU ključno pri vzpostavljanju dialoga med tretjim sektorjem in Vlado.

Na tej točki se odpirajo primeri dobre prakse na ravni EU in njenih držav članic, kakor tudi drugih novih pristopnic, ki si jih bom ogledala. Ugotovitve lahko služijo kot kristalna krogla, ki bi morebiti lahko res napovedala prihodnost NVO v EU.

Ali pa se odgovori skrivajo drugje. Sprejemljiva je tudi možnost, ki se nanaša na socio-kulturne dejavnike Slovenije pri percepciji nevladnega oziroma tudi volonterskega sektorja.

Za odgovor na slednje bo potrebna izključno kulturološka analiza odnosa Slovencev do področja NVO.

## ***1.1 Hipoteze***

Iz povedanega lahko izpeljem naslednje hipoteze, ki jih bom skozi diplomsko delo preverila z uporabo različnih teorij preko navedenih indikatorjev :

1. Pozitiven odnos javnega mnenja do organizacij tretjega sektorja, število različnih NVO in aktivna civilna družba so nižji od evropskega povprečja, zaradi premajhnega poudarjanja neekonomskih dejavnikov družbenega razvoja s strani razvojne politike države. Posledice tega so ohlapnost civilnega dialoga in prešibko vključevanje ter integracija NVO v procesih odločanja.

Pri ocenjevanju stanja navedenih dejavnikov bom za analiziranje prve hipoteze uporabila že obstoječe indikatorje: zastopanost NVO v medijih (Analiza CNVOS), podatke o številu in področjih delovanja NVO (Statistični urad RS), podatke o deležu populacije, ki je angažirana v civilno-družbenih aktivnostih (SJM), ter podatke o teh dejavnikih na ravni Evropske skupnosti.

Glede odnosa države do nevladnega sektorja bom naredila pregled dosedanjih in prihodnjih akcij in načrtov vlade na tem področju.

2. Predstavniki NVO v zadnjih desetih letih izvajajo uspešne akcije za izboljšanje položaja NVO v Sloveniji, glede vključevanja NVO v procese odločanja, finančnega aspekta delovanja NVO, povezovanja in aktiviranja posameznikov civilne družbe, promocije zasebnega neprofitno-volonterskega sektorja in vpetosti v evropski prostor.

Za indikatorje te hipoteze bo služil pregled akcij in njihov rezultat v okviru delovanja predstavnikov NVO znotraj različnih mrež in odborov NVO.

3. Z vstopom Slovenije v EU se bo lažje in hitreje reševala pereča problematika civilnega (ne)dialoga med NVO in vlado, s pomočjo politike Evropske unije glede civilne družbe in NVO ter s primeri dobre prakse na ravni sodelovanja Evropske komisije in organizacij civilne družbe.

Preverila bom način in uspešnost organiziranosti na področju sodelovanja NVO z Evropsko komisijo in zakonsko primarnih in sekundarnih virov politike Evropske unije ter preverila, kaj prinaša nova evropska ustava za nevladne organizacije.

## II. POJMOVNO TEORETSKA IZHODIŠČA

### 2.1. Organizacije tretjega sektorja

Tretji sektor je pogosto uporabljen izraz za področje, ki obstaja poleg države in zasebnega profitnega sektorja. Za tretji sektor v slovenskem prostoru še nimamo zakonske opredelitve, vendar pa obstaja vrsta neformalnih opredelitev. Termin nevladne organizacije pa lahko najdemo pod različnimi nazivi, kot so organizacije tretjega sektorja, neprofitne, nevladne, prostovoljske, humanitarne, dobrodne in solidarnostne organizacije. Vse pa zajemajo isti sklop informacij, ki so neprofitne, nevladne in avtonomne. V Sloveniji različnih pravnih statusov organizacij tretjega sektorja ne ureja en, temveč več zakonov. Na podlagi obstoječe zakonodaje je v Sloveniji mogoče ustanoviti naslednje vrste organizacij tretjega sektorja: društva, ustanove, fundacije, privatne zavode, stanovanjske in druge zadrug, verske organizacije.

Po klasifikaciji ICNPO je bilo v Sloveniji leta 2000 okoli 13000 organizacij tretjega sektorja, vendar pa je po ocenah skoraj tretjina neaktivnih. Polovica društev deluje zgolj zaradi interesov članov in ne v javno korist. Organizacije tretjega sektorja so predvsem finančno šibkejše, imajo šibko organizacijsko strukturo, majhno število članov in malo zaposlenih ter strokovnjakov. Večinoma so ustanovljene na lokalnem nivoju. Prevladujejo pa: športno – rekreacijska, kulturno–umetniška in gasilska društva, ki skupaj predstavljajo kar 59% vseh delujočih društev.

Predvsem zaradi nizkih finančnih sredstev, dragih posojil in prav tako neurejene davčne zakonodaje se menedžment organizacij tretjega sektorja sooča z nasprotji, ki vladajo na tem področju.

( [www.inst-antontrstebjaka.si/euroset-tretji.html](http://www.inst-antontrstebjaka.si/euroset-tretji.html) )

Prve organizacije tretjega sektorja so se pojavile v 13. in 14. stoletju. V tem obdobju je prišlo do nastanka cehov, verskih dobrodelnih organizacij in fundacij. Buržuazna revolucija leta 1848 je prinesla svobodo združevanja kot klasično ustavno pravico ter pravne norme, ki so urejale ustanavljanje društev in drugih oblik interesnega združevanja ljudi.

Konec 19. stoletja se je začelo razvijati zadružništvo, ki se je razraslo v množično socialno gibanje. Tretji sektor je do 2. svetovne vojne vključeval široko mrežo društev, zadrug, dobrodelnih organizacij in profesionalnih organizacij ter združenj. Konec vojne in prihod socialističnega družbenega sistema pa sta prekinila tradicijo močnega in razvitega tretjega sektorja. Njegove funkcije je v veliki meri prevzel javni sektor.



### 2.1.1. Volonterski sektor

Volonterski sektor je zaradi svoje vitalnosti in intenzivnega potenciala v družbi nepogrešljiv. Živi ob podpiranju vladne socialne politike, ki ima mehanizme za njegovo spodbujanje in ohranjanje. Posledica vloge države v volonterskem sektorju se kaže kot povečana stopnja regulacije volonterskega sektorja, ki s tem vse bolj izgublja svojo avtonomijo in tako deluje konformistično. Prednost ima predvsem v fleksibilnosti, ki mu omogoča pravočasno prepoznavanje potreb in iskanje možnosti za zadovoljevanje. Nekaj lastnosti volonterskega sektorja:

- delovanje je pregledno in javno,
- motivacija je vodilno načelo njihovega delovanja,
- vire izrabljajo zelo racionalno,
- prevladujejo odnosi kooperativnosti nad odnosi tekmovalnosti,
- vitalne in močno ciljno usmerjene organizacije,
- kakovost njihovih storitev je osrednja prednost,
- stalno izboljšujejo svoje storitve in organizacijo,
- stalno preizkušajo nove načine dela – ugotavljanja in zadovoljevanja potreb.

V finančnem in pravnem smislu deluje neodvisno od države. Volonterske organizacije se klasificirajo glede na status organizatorjev in prostovoljcev. Tako imamo:

- Prostovoljski tip organizacije; to so majhne organizacije, delujejo po načelu samopomoči. Organizatorji in izvajalci so prostovoljci.
- Ameriški tip organizacije; značilne so za ZDA in lahko delujejo v celoti neodvisno od države. Organizatorji so prostovoljci, izvajalci so plačani delavci.
- Evropski tip organizacije; delovanje take organizacije je omejeno, zaradi državnega vpliva na njihovo organizacijo in financiranje. Organizatorji so plačani, za izpeljavo svojih dejavnosti pridobijo prostovoljne delavce.

Prostovoljne organizacije so po zakonu neobvezne. O njihovem obstoju in delovanju odloča skupina ljudi, ki s tem zasleduje določen cilj (cilj je običajno vzajemna pomoč), kar pomeni, da njihov obstoj ni odvisen od odločitev države. Prostovoljne organizacije lahko delujejo pri varovanju in uveljavljanju skupnih interesov. Lahko varujejo interese posameznih segmentov populacije in jim dajejo določene storitve. Predvsem na področjih, kot so skrb za ostarele, invalide, samohranilke. Prostovoljne organizacije se zavzemajo tudi za zadeve, ki so

družbenega pomena (varovanje okolja, boj proti mamilom in organiziranim kriminalom, reforma kazenske politike) ( Ovsenik in Ambrož, 1999: 81-83).

### **2.1.2. Definiranje neprofitnih organizacij**

Prvi problem, ki sem ga izpostavila že v uvodu, se nanaša na samo definicijo nevladnih organizacij, ki zakonsko ni primerno urejena. Tako se je ta zelo pester nabor različnih organizacij označeval z različnimi imeni: neprofitne, prostovoljne, nevladne, neodvisne, civilnodružbene, ipd.

Delijo se na javne oziroma vladne, ustanovljene s strani države in nevladne oziroma zasebne neprofitne organizacije.

Neprofitne organizacije v najširšem pomenu zajemajo državne, regijske in lokalne organe oblasti, bolnišnice, muzeje, zveze, združenja, ustanove, kulturne institucije, verske skupine, dobrodельne organizacije in druge njim podobne organizacije.

V literaturi naletimo na številne opredelitve in izraze o neprofitnih organizacijah. Poimenujejo jih kot organizacije z negospodarskimi cilji delovanja, torej kot neprofitne oziroma nepridobitne organizacije, ki sestavljajo nepridobitni sektor.

Po drugem vidiku so neprofitne organizacije skupni pojem za javno upravo, družbene dejavnosti in prostovoljne dejavnosti, ki poslujejo z dobičkom ali brez njega, kjer pa njihov primarni cilj ni postavljanje dobičkov. Neprofitna organizacija vsa sredstva, ki jih pridobi, v celoti porabi za delovanje in razvijanje svoje dejavnosti. Se pravi, če doseže dobiček, se ta ne deli med zaposlene in lastnike.

Organizacije tretjega sektorja morajo najprej postaviti neprofitno poslanstvo, ki mu profitno sledijo in ga neprofitno uresničujejo. Uresničevanje njihovega poslanstva pomeni vse večjo korist javnega dobrega. Organizacije tretjega sektorja ne proizvajajo izdelkov in storitev, ki jih je mogoče neposredno prodati na trgu. Njihov izid so spremembe v kvaliteti življenja človeka: ozdravljen človek, otrok, ki dobi nove priložnosti za svoj razvoj, ohranjeno okolje, višja stopnja humanosti v družbi in spoštovanja človekovih pravic, enakost priložnosti.

#### ***Legalna definicija:***

To je definicija, ki je zapisana v pozitivnem pravu, s katerim država ureja delovanje neprofitnih organizacij, ki jih uvrščamo v tretji sektor. Neprofitna organizacija je organizacija z značilnostmi, ki so zapisane v zakonu.

***Ekonomska definicija:***

Ta definicija izpostavlja vir dohodka neprofitne organizacije. Po tej definiciji v tretji sektor uvrščamo samo neprofitne organizacije, ki večji del svojega dohodka dobijo s članarinami in dobrodelnimi prispevki oziroma donacijami in ne s prodajo izdelkov in storitev na trgu, ker so organizacije tržno–komercialnega sektorja, in tudi ne iz državnih finančnih virov, ker so te organizacije javnega sektorja.

***Funkcionalna definicija:***

Po tej definiciji razlikujemo organizacije po namenu in funkciji. V tretji sektor uvrščamo organizacije, ki producirajo storitve v javno dobro.

***Strukturno–operacionalna definicija:***

S to definicijo razvrščamo v tretji sektor tiste organizacije, ki so:

- formalno ustanovljene in imajo določeno stopnjo organizacijske kontinuitete, s čimer so izključno asociativne oblike združevanja ljudi,
- so privatne in nevladne po svojem ustanovitelju, vendar jih lahko financira država in imajo v svojih upravnih odborih predstavnike vladne in državne administracije,
- so neprofitno distributivne, kar pomeni, da dobička, če ga pridobijo, ne razdelijo med ustanovitelje in svoje člane, ampak ga uporabijo za uresničevanje svojega poslanstva,
- samostojno vodene in upravljane, kar pomeni, da avtonomno vodijo svoje poslovanje, da nimajo zunanjega nadzora in da imajo lasten vodstveni sistem,
- prostovoljne in volonterske, kar pomeni, da je v strukturi aktivnosti pomemben del prostovoljnega dela, tako pri izpeljevanju dejavnosti kot pri vodenju. Za razvrstitev organizacije med volonterske je dovolj, da v njej deluje samo nekaj prostovoljcev v izpeljavi dejavnosti ali vodenju (Avsenik in Amrož, 1999: 111-112).

Neprofitne organizacije delujejo v javnem interesu, njihov namen je trajno zagotavljati dobrine in storitve, ki so pogoj za uspešno delovanje družbe kot celote, njenih podsistemov in posameznega človeka. Pomembno je poudariti, da je organizacija javnih služb odvisna od konkretne državne politike in pravne ureditve. Pojem »javni« je širši kot pojem »neprofitni«, saj vključuje vse profitne in neprofitne organizacije, ki jih je ustanovila država ali pa ima na njihovo delovanje odločujoč vpliv. V pojem neprofitne organizacije lahko vključimo državne javne službe, državne organe in mnoge druge organizacije.

Javne neprofitne organizacije so bile predmet ekonomskih, politoloških in socioloških raziskovanj, in sicer po drugi svetovni vojni, v kontekstu pojasnjevanja razvoja državne blaginje. Danes nam uporaba pojma neprofitna organizacija (NPO) pokrije dve osnovni vrsti teh organizacij:

1. ene so *javne NPO*, ki so organizacije, ustanovljene s strani javnih avtoritet in so namenjene javnemu interesu,
2. druge pa so *privatne NPO*, ki so organizacije ustanovljene s strani privatnih fizičnih in pravnih oseb, katere so namenjene tako javnemu kot tudi skupnemu interesu (članov določenih skupin) (Možina, 2002: 695, Avsenik in Amrož, 1999: 110-112, Jelovac, 2002: 31-32).

### 2.1.3. Vrste neprofitnih organizacij

Kot pravno organizacijske oblike so neprofitne organizacije: **javna podjetja** (podjetja, nad katerimi lahko oblast uveljavlja svoj vpliv preko lastništva, finančne udeležbe ali preko pravil, ki določajo delovanje, delujejo na področju zadovoljevanja javnih potreb – energetika, promet in zveze, komunalno in vodno gospodarstvo, varstvo okolja), **ustanove** (podeljujejo denar za določen splošno koristen namen, ki je praviloma trajen), **društva** (prostovoljno združenje fizičnih oseb, ki imajo iste interese – interesi članstva, javni interes), **zadruga** (organizacija nedoločenega števila članov, namen je pospeševati gospodarske koristi svojih članov), **zavodi** (gre za vzgojo, izobraževanje, znanost, kulturo, zdravstvo, šport, socialno, otroško, invalidsko varstvo).

V nadaljevanju je prikazana shema nepridobitnih in pridobitnih organizacij v skladu z našo statusno-pravno ureditvijo. Organizacije so razvrščene glede na ustanovitelje. Tiste organizacije, ki jih ustanavlja država oziroma lokalna skupnost, bomo smatrali za javne, druge pa bomo razvrstili med zasebne. Tretja skupina, na pol javne organizacije, pa je zmes zasebnega in javnega sektorja.

### 2.1.4. Zasebne neprofitne volonterske organizacije

Raznovrstnost zasebnih neprofitnih volonterskih organizacij izhaja iz temeljne lastnosti posebne družbene sfere, to je sfere civilne družbe, v katero sodijo zasebne neprofitne volonterske organizacije.

Po javnem mnenju in tudi po mnenju številnih strokovnjakov so zasebne neprofitne – volonterske organizacije posebne entitete, ki jih odlikujejo tri temeljne značilnosti:

- a) Prva njihova odlika je ta, da so majhne, dinamične in nebirokratske entitete. Kot take so se sposobne hitro in uspešno prilagajati spreminjajočim se družbenim razmeram, kar je njihova prednost v primerjavi z javnimi ali vladnimi organizacijami.
- b) Njihova druga oblika so volonterji, ki požrtvovalno izvajajo dejavnosti organizacij. Zaradi predanosti volonterjev delu so te organizacije sposobne bolje zadovoljiti potrebe uporabnikov, kakor druge organizacije.
- c) Tretja odlika so vrednote, ki so vtakane vanje, v njih varovane, promovirane in uresničevane skozi dejavnosti teh organizacij. Med njimi sta posebej pomembni solidarnost in altruizem; uresničevati ti dve enoti, dejansko pomeni pomagati tistim v družbi, ki so pomoči najbolj potrebni (Kolarič, Črnak-Meglič, Vojnovič, 2002 : 152).

Tabela 2.1: Nepridobitne in pridobitne organizacije v skladu z našo statusno-pravno ureditvijo.

Nepridobitne organizacije	Pridobitne organizacije
<b>JAVNE ORGANIZACIJE</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Organi in organizacije, ki izvajajo funkcijo države.</li> <li>Organi lokalnih skupnosti.</li> <li>Javni zavodi: šole, bolnišnice, zavodi za zaposlovanje, zavodi za zdravstveno zavarovanje, ipd.</li> <li>Javni gospodarski zavodi: Agencija za radioaktivne odpadke, Center za promocijo turizma, ipd.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Javno podjetje</li> </ul>
<b>NA POL JAVNE ORGANIZACIJE</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Gospodarske zbornice</li> <li>Obrtne zbornice</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Javna podjetja z udeležbo zasebnega kapitala</li> <li>Zasebna podjetja s koncesijo</li> </ul>
<b>ZASEBNE ORGANIZACIJE</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Zavodi</li> <li>Zadruga</li> <li>Gospodarska interesna združenja</li> <li>Politične stranke</li> <li>Društva</li> <li>Ustanove</li> <li>Verske skupnosti</li> <li>Sindikati</li> <li>Poklicna združenja</li> <li>Dobrodelne organizacije</li> <li>Organizacije potrošnikov</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Podjetja</li> <li>Samostojni podjetniki</li> <li>Gospodarske družbe (osebne, kapitalske)</li> <li>Povezane družbe</li> <li>Banke</li> <li>Zavarovalnice</li> </ul>

Vir: Management nepridobitnih organizacij (1998 : 7)

Da bi se izognili nesporazumom; predmet moje obravnave je torej celoten spekter organizacij, ki jih strokovnjaki tretjega sektorja definirajo kot zasebne neprofitne-volonterske organizacije, ki so ustanovljene in delujejo v statusni obliki društev, zasebnih zavodov in ustanov, ali kakor se jih imenuje v pogovornem jeziku, nevladne organizacije (NVO).

### **2.1.5. Značilnosti in cilji delovanja neprofitnih organizacij**

Cilji so predvsem:

- Izpolnjevanje poslanstva ob hkratni zahtevi po doseganju ustreznih finančnih rezultatov, ki zagotavljajo poslovanje.
- Zagotavljanje določenih storitev splošnega in skupnega pomena v skladu s poslanstvom neprofitne organizacije ter po ceni in kvaliteti, ki je sprejemljiva za skupino uporabnikov, katerim je namenjena.
- Zagotoviti službe, ki drugače ne bi mogle biti organizirane in ki jih nihče ne plačuje
- Zagotoviti storitve po nižjih stroških kot bi bili v primeru, če bi bila njihova organizacija izpeljana v profitnem sektorju.
- Razne organizacije za zaščito pravic in svoboščin državljanov.

Temeljni cilj teh organizacij torej ni ustvarjanje dobička. Če pa dobiček ustvari, je njegova uporaba določena, omejena. Ustvarjeni dobiček porabijo za svoje poslovanje oziroma za izpolnjevanje svojega poslanstva, to je za investiranje, akumulacijo, ter ga ne izplačujejo lastnikom oz. udeležencem. Skupna značilnost teh organizacij je, da niso komercialne organizacije. Praviloma ne delujejo na tržnih načelih, če pa obstajajo tržni kriteriji, so le kot dopolnilo. Takšne organizacije nastanejo prav zato, ker tržni mehanizem ne zagotavlja določenih dobrin oziroma storitev na dovolj učinkovit način oziroma jih določenim skupinam ljudi sploh ne zagotavlja.

Organizacije se ločijo predvsem po področju dejavnosti in ciljih zaradi katerih se te organizacije ustanovijo. Ustanovijo se zaradi zagotavljanja storitev, ki so pod določenimi pogoji dostopne vsem članom družbe, saj so za uporabnike te storitve predvsem zastoj ali pa jim dostopne ob simbolnem plačilu. Te organizacije lahko ustanovijo posamezniki, pravne osebe, predvsem pa jih ustanovijo država oziroma ministrstva. Povezane so s proračunskim financiranjem, lahko pa se financirajo tudi z dotacijami, donacijami in drugimi vrstami podpore, deležne pa so tudi davčnih

ugodnosti. V Sloveniji je najbolj uveljavljeno darovanje podjetij, ki podpirajo športne klube, kulturne ustanove in komunalno infrastrukturo. Prednost, ki jo nudi dodatni dohodek, je finančna neodvisnost, saj lahko z dodatnimi sredstvi prosto razpolagajo. Lahko jih namenijo za bolj kvalitetno opravljanje storitev, hitrejše opravljanje storitev, lahko upoštevajo želje, potrebe, interese uporabnikov. Če imamo dodatne dohodke, se morajo te organizacije obnašati oziroma delovati kot profitne organizacije. Govorimo o podjetniških elementih v neprofitni organizaciji.

Tabela 2.2.: Javne, zasebne neprofitne in zasebne profitne organizacije-podrobnejša delitev

<b>ORGANIZACIJE</b>			
<b>Dejavniki različnosti</b>	<b>Javne neprofitne</b>	<b>Zasebne neprofitne</b>	<b>Zasebne profitne</b>
<b>OKOLJE</b>			
<b>Tržišče</b>	Tržišče opredeljuje upravni organ.	Tržišče opredeljujejo upravljalni organi in uporabniki.	Tržišče opredeljuje nakupno vedenje odjemalcev.
	Sodelovanje organizacij, ki izvajajo dano storitev.	Izrecna ali neizrecna franšiza (koncesija za izvajanje storitev v določenem delu tržišča).	Tekmovanje med organizacijami, ki ponujajo dano storitev.
	Financiranje iz proračuna (brezplačne storitve).	Sestavljeno financiranje iz proračuna in iz plačil za storitve.	Financiranje iz cen in pristojbin.
	Pogosto ni podatkov, ki bi opredeljevali tržišče.	Podatki o tržišču zajamejo in skupno uporabljajo skupnosti organizacij.	Podatki o tržišču so praviloma na voljo.
	Vpliv tržišča je praviloma skromen.	Vplivi tržišča so mešani.	Vplivi – sporočila s tržišča so jasna.
<b>Omejitve</b>	Pooblastila in obveznosti omejujejo avtonomnost in gibljivost.	Dajalci pravic (franšiz, koncesij, privilegijev) omejujejo avtonomnost in gibljivost NPO.	Avtonomnost in gibljivost določa notranje soglasje v organizaciji.
<b>Interesni Vplivi</b>	Potrebna so varovala za obvladovanje vplivov in usklajevanje.	Potrebna je zaščita v odnosih z dajalci pravic.	Takšni vplivi so izjema – obravnavanje od primera do primera
	Vplivi prihajajo iz strukture oblasti in uporabnikov.	Vplivi prihajajo iz strukture oblasti in od dajalcev pravic.	Interesni vplivi so posredni.
<b>Dejavniki različnosti</b>	avne neprofitne	Zasebne neprofitne	Zasebne profitne
<b>VPLIVI NA DELOVANJE</b>			
<b>Prisila</b>	Ljudje morajo prispevati za storitve in jih uporabljati.	Prispevanje in uporabo določa pogodba ali sporazum.	Prostovoljna raba, plačilo temelji na uporabi.
<b>Širina delovanja</b>	Številni družbeno občutljivi učinki delovanja.	Pogodbena ali dogovorna pooblastila omejujejo občutljive učinke brez vpletanja oblasti.	Malo občutljivih in družbeno pomembnih zadev.
<b>Vpliv javnosti</b>	Ne more nasilno poseči v snovanje in izvajanje misli.	Občasno preverjanje zamisli in izvajanje je pogoj za veljavnost pooblastila.	Javnost – odjemalci lahko preprečijo izbiro in udejanjanje zamisli.
<b>Lastništvo pravica razpolaganja.</b>	Državljeni se pogosto lastniško obnašajo in uveljavljajo pričakovanja.	Vpliv se kaže posredno, prek nosilca pravice.	Razpolagalno pravico imajo deležniki, njihovi interesi se kažejo skozi finančne kazalce.

<b>PROCESI V ORGANIZACIJI</b>			
<b>Smotri in cilji</b>	Smotri in cilji so nestalni, kompleksni in jih je težko opredeljevati.	Smotrov je več, težko jih je rangirati, zato so nesoglasja o ciljih.	Smotri so jasni in soglasni.
	Na prvem mestu je enakopravnost.	Nejasna prioriteta – enakopravnost ali učinkovitost.	Učinkovitost je prva.
<b>Omejitve pristojnosti pooblastil</b>	Uveljavljanje procesov je odvisno od udeležencev, nekatere management nima vpliva.	Uveljavljanje je temelji na pridobivanju soglasja ključnih udeležencev.	Odgovorne osebe so nosilci pooblastil za uveljavljanje procesov.
	Izvajanje poverjene dejavnosti pod okriljem države.	Izvajanje poverjene dejavnosti znotraj strukture pooblastil.	Izvajanje dejavnosti je pretežno neodvisno od zunanjih vplivov.
	Omejitve izhajajo iz značilnosti javnega delovanja.	Omejitve izhajajo iz tradicionalnih vlog udeležencev.	Ni omejitev.
<b>Merila, standardi uspešnosti</b>	Negotova, se nenehno spreminja ob volitvah in imenovanjih, kar spodbuja nedejavnost.	O nujnosti ukrepanja je obilo različnih mnenj – dokler ni doseženo soglasje.	Pričakovana uspešnost je jasna, določena za daljši čas in nujna.
<b>Spodbude</b>	Varnost zaposlitve, moč, uglednost, vloge in naloge.	Pričakovanja izvirajo iz strokovnih normativov.	Finančne.

*Vir: Management nepridobitnih dejavnosti, (1998:13).*



### III. ZGODOVINA IN RAZVOJ NVO PO 2. SVETOVNI VOJNI

Določene zametke zasebnih in neprofitnih organizacij lahko najdemo na Slovenskem že v generacijskih, namenskih in prijateljskih zvezah in združbah, v staroslovanskih rodovno plemenskih skupnostih. To so bile razne fantovske in dekliške združbe, moške zveze, razne bratovščine, ipd (Kolarič, Črnak-Meglič, Vojnovič, 2002).

Združevanje ljudi po skupinah je staro toliko kot človeška družba.

Kljub vsemu pa poznavalci umeščajo začetek današnjih NVO predvsem v meščanskih oblikah združevanja ljudi v srednjeveških mestih in zunaj njih, kot so bile obrtniške bratovščine oziroma cehi, verske dobrodelne asociacije, mestne obrambne organizacije, ipd.

*»Pluralizem interesov in potreb, ki je bil posledica določene stopnje družbene delitve dela in diferenciacije v družbi, ter demokratični politični procesi, ki so zahtevali vse večje uveljavljanje diferencialnih interesov; ekonomski razvoj ter značaj kapitalističnih produkcijskih odnosov, ki sta prišla z industrijsko revolucijo in povzročila preseljevanje iz vasi v mesta ter množično proletarizacijo in pavperizacijo prebivalstva; strukturna atomizacija razširjene družine, katere posledica je bilo postopno prenašanje funkcij družine na širšo družbo oziroma državo, so tiste temeljne determinante, ki so vplivala na potrebe po formalnem interesnem združevanju in samoorganiziranju ljudi.«*

(Kolarič, Črnak-Meglič, Vojnovič, 2002:80)

Avtorji ob naveden opozarjajo, da so pri tem bile časovna pojavnost, intenzivnost, vsebina in oblike združevanja ljudi, pogojene z različnimi ekonomskimi, političnimi, kulturnimi in socialnimi pogoji konkretnega družbenega okolja.

Kot pomembno prelomnico za samoorganizacijo združevanja pa štejejo buržoazno revolucijo iz leta 1848 (Kolarič, Črnak-Meglič, Vojnovič, 2002).

Ta je prinesla svobodo združevanja kot klasično ustavno pravico ter pravne norme, ki so urejale ustanavljanje in delovanje društev in drugih oblik združevanja.

Slovenska družba ima dolgo tradicijo interesnega združevanja. Ta tradicija je bila po 2.svetovni vojni z oblastjo komunistične partije pretrgana oziroma so prišle neprofitne volonterske organizacije pod državni nadzor.

Družbene spremembe političnega sistema po letu 1989 pa so spet odprle možnosti za avtonomnejši razvoj teh organizacij.

Pred tem se je pokazal velik vpliv organizirane civilne družbe v času narodnega prebujanja v zadnjih desetletjih 18. stoletja. Z ustanovitvijo čitalnic in društev, kot so Mohorjeva družba,

Telovadno društvo Sokol, Slovenska matica, Glasbena matica, se je širil duh narodnega gibanja.

Pomembno funkcijo pri razvoju neprofitnih in volonterskih organizacij je imela tudi cerkev, zlasti katoliška, in to že v srednjem veku pa vse do prvih resnih posegov države v reševanje socialnih problemov in neposredno izvajanje javnih servisov (Kolarič, Črnak-Meglič, Vojnovič, 2002).

Naslednja zgodnja oblika združevanja konec 18. stoletja je bilo zadružištvo, ki je predstavljalo množično socialno gibanje in obrambo kmetov, delavcev in obrtnikov pred rastočim kapitalizmom. Industrijska revolucija v začetku 19. stoletja je prinesla delavska, bolniška in druga podporna društva. Da ne pozabimo na društva, ki so jih začele ustanavljati stranke, da bi preko njih vplivale na idejno, kulturno, izobraževalno, športno, socialno in politično delovanje ljudi in s tem tudi na njihove politične opredelitve. Vse od začetka prvih poklicev lahko zasledimo povezovanja pripadnikov istih poklicev v stanovske organizacije, kar je privedlo do različnih strokovnih in poklicnih združenj (Kolarič, Črnak-Meglič, Vojnovič, 2002).

V sedemdesetih letih so relativno ugodni pogoji za ustanavljanje NVO pripeljali do razvoja številnih druženj, v začetku osemdesetih tudi na področju mirovništva, okolja, človekovih pravic, ipd.

### **3.1. Vloga NVO v obdobju socializma**

Kolarič, Črnak-Meglič in Vojnovič (2002) razvoj NVO po 2. svetovni vojni, delijo na tri različna obdobja: 1. obdobje državnega socializma, 2. obdobje samoupravnega socializma, 3. obdobje novih družbenih gibanj.

Opozarjajo tudi na specifičen splet okoliščin, v obdobju socializma, ki so vplivale na razvoj NVO in so še danes razmeroma slabo raziskane.

Dodajajo, da sta prvo in tretje obdobje značilni za vse postsocialistične države, medtem ko je obdobje samoupravnega socializma specifična epizoda Slovenije oziroma Jugoslavije.

*»Medtem, ko je ustava iz leta 1946 državljanom le zagotavljala svobodo združevanja, javnega zborovanja in manifestacij, so šele z ustavo leta 1963 postale družbene organizacije in društva ustavnopravne kategorije in z ustavo iz leta 1974 integralni del političnega sistema. Leta 1974 je bil sprejet novi republiški zakon o društvih (Ur.l. SRS št.*

37/1974), ki je omogočal državljanom z ustavo zajamčeno svobodo, da se združujejo in uresničujejo svoje posebne interese.«

(Kolarič Z., Črnak-Meglič A., Vojnovič M., 2002:99)

### **3.1.1. Obdobje državnega socializma**

Je čas, ko je prišlo do dominacije političnega oziroma partijskega sistema nad ekonomskim sistemom in civilno družbo. Nastalo situacijo je Marshall (Marshall v Kolarič in drugi, 2002, 100 a) poimenoval »enosektorska družba«.

Državni etatizem in paternalizem je imel zelo nizko stopnjo tolerance do pluralizma, zato je bila preprečena institucionalizacija civilnih iniciativ izven obstoječega političnega reda. »Zasebne neprofitne-volonterske organizacije so obstajale le kot kvazi neodvisne državne organizacije in onemogočeno jim je bilo avtonomno opredeljevanje in zadovoljevanje socialnih potreb. Obstoječi pravni okvir je dovoljeval le en tip asociacij, to je društev. »

(Kolarič in drugi, 2002: 100 b)

To pomeni, da je bila prekinjena tradicija močnega in razvitega področja neprofitnih in zasebnih organizacij.

Od starih društev so se ohranila zlasti tista društva, ki niso ogrožala nove politične oblasti.

Skupno število društev v Sloveniji v tem času se je zmanjšalo in bilo celo manjše kot v času med obema vojnama.

Številčno največ društev je bilo na krajevnih in lokalnih ravneh, podeželju, najštevilčnejša pa so bila društva na področju športa in kulture, strokovnega usposabljanja in interesnih dejavnosti. Značilno za ta društva je bilo množično članstvo in nizka aktivna participacija (Kranjc v Kolarič in drugi, 2002: 102a).

### **3.1.2. Obdobje samoupravnega socializma**

V tem času se je v Jugoslaviji začel proces decentralizacije političnega sistema. Najprej s prenašanjem odgovornosti za posamezna področja družbe z državne ravni na raven republik. V 70. letih pa se je ta proces nadaljeval z uvajanjem samoupravnih socialističnih odnosov.

Avtonomnost posameznih delov družbenega življenja se s tem ni povečala, saj se je še zmeraj ohranila prevlada političnega podsistema ter njegova centralna vloga pri reguliranju in koordiniranju družbenih vprašanj. S tem, kakor opozarja Adam, je prišlo do opravljanja več

funkcij znotraj političnega sistema, posledica tega pa je bilo le bolj komplicirano in neusklajeno delovanje družbenega sistema (Adam v Kolarič in drugi, 2002: 104a).

V duhu koncepcije samoupravnega socializma, ki je temeljila na tem, da mora biti politični sistem odprt za uveljavljanje najširših interesov ter da so interesna združenja sestavni del socialističnega samoupravnega sistema in pomemben okvir za neposredno uresničevanje interesov in potreb ljudi, je bil leta 1974 sprejet novi zakon o društvih. Ta je dal državljanom široke možnosti za postavljanje organizacij. Ustanovljena je bila Socialistična zveza delovnega ljudstva (SZDL) kot krovna organizacija za usklajevanje interesov, vendar neuspešno. Tako je ZSDL ostala transmissijska organizacija organov politične oblasti, s čimer se je ohranjal državno partijski monopolizem na tem področju. Društva so ostala prešibka, s premalo politične moči, da bi uveljavila interese svojih članov.

Samoupravni socializem je bil le kvazi politični pluralizem, le navidezno prevzemanje demokratičnih prvin (Kolarič in drugi, 2002).

Kljub temu je tem času mogoče beležiti največja porast ustanavljanja organizacij, predvsem v drugi polovici 70. let prav zaradi sprejetja Zakona o društvih iz leta 1974.

V tem času so bila društva ustanovljena s strani državljanov. Zaradi tega so bila sicer bolj avtonomna, a oddaljena od države. Tudi številčno so bila manjša, z dvema ali tremi profesionalci, ki so aktivno vodili delo in organizacijo. V tem obdobju so se številčno najbolj razvijale organizacije na področju športa, kulture in socialnega varstva, kakor tudi različne skupine samopomoči.

Značilno za to obdobje in tudi za kasneje je bil razvoj alternativnih in neodvisnih neformalnih projektnih skupin, ki niso bile zadovoljne s stanjem in so se izločale iz formalnih organizacijskih oblik.

Zakonodaja je omogočala tudi samostojno zasebno delo na področju kulture in združevanja samostojnih kulturnih delavcev v trajne delovne skupnosti: Egurne, Dese, itd.

To so bile prve oblike zasebnih, civilnopravnih oseb na področju zagotavljanja javnih dobrin in storitev z neprofitnim statusom.

Pomembno v tem obdobju je bilo tudi vključevanje prostovoljcev v izvajanje programov javnih zavodov, še posebej na področju socialnega varstva (Kolarič in drugi, 2002).

### 3.1.3. Obdobje novih družbenih gibanj

Obdobje po letu 1989, torej obdobje tranzicije v novi družbenopolitični in ekonomski sistem, je za druge postsocialistične države pomenilo tudi obdobje velike rasti in in izgradnje novega zasebnega in neprofitnega sektorja.

Avtorji ugotavljajo, da tega za Slovenijo ni mogoče reči. Za to navajajo dva vzroka:

1. Druge tranzicijske države so novo zakonodajo (torej tudi o društvih) sprejele šele konec 80. let in s tem zagotovile pravne podlage za formalni razvoj organizacij, medtem ko je Slovenija to storila že v 70. letih.
2. Specifično za Slovenijo je dejstvo, da se »civilna družba« v Sloveniji začela razvijati kot alternativa ne kot opozicija uradni politični strukturi. Mreža novodobnega gibanja se je poimenovala z alternativno sceno.

Prvo novo družbeno gibanje v Sloveniji ob koncu 70. letih je predstavljal punk. Neuspeh represivnih državnih organov nad njimi je postopoma odprla nov prostor za druga gibanja (mirovna, ekološka, feministična, duhovna, antipsihiatrična, itd)

Ustanavljali so se istovrstni projekti oziroma delovne skupine, sekcije in tudi društva za pridobitev legalnega kritja, ob minimalnih finančnih in drugih pogojih delovanja ter istočasni ohranitvi avtonomnosti (npr. ustanovitev sekcije za kulturo miru pri ŠKUC forumu).

Sredi 80.let se je oblikovala tudi alternativna medijska mreža (Radio Študent, Mladina, itd).

Nova družbena gibanja so dobila političnega predstavnika z Mladinsko politično organizacijo, katere članice so postale velika večina alternativnih gibanj.

V prvem obdobju razvija novih družbenih gibanj, je prevladovala komponenta spontane alternativne produkcije brez politične aktivnosti. Konec 80. let pa je prišlo do premika od neodvisnih do politično aktivnih družbenih gibanj. Po letu 1988 se je začel proces diferenciacije znotraj civilne družbe in do formiranja prvih političnih strank.. Velik del protagonistov novih družbenih gibanj, se je integriral v strankarski in kasneje državni sektor.

»Podatki kažejo, da je število zasebnih neprofitnih organizacij po letu 1980 konstantno raslo, čeprav po letu 1982 z zmanjšano intenzivnostjo, ki pa se je zopet povečala po letu 1990.

Tudi za to obdobje je značilno večje število naraščanja društev v urbanem okolju, med drugim je na to vplivala večja pojavnost novih socialnih problemov v teh okoljih (begunci, brezposelni, uživalci mamil, ipd). »

(Kolarič, Črnak-Meglič, Vojnovič, 2002 : 112)

## **IV. NEVLADNE ORGANIZACIJE V SLOVENIJI ZNOTRAJ RAZŠIRJENIH MEJA EVROPSKE UNIJE**

### ***4.1. Umestitev NVO v družbeni prostor glede na razvojne dejavnike družbe***

Že v samem uvodu sem izpostavila pozitivno težo in pomen NVO v družbi. Če pogledamo s sociološkega vidika na razvoj in modernizacijo posameznih družb je potrebno ocenjevati stopnjo le-tega večdimenzionalno. Ni dovolj, da se upoštevajo le ekonomski kriteriji, ampak tudi neekonomski, kar vključuje kulturne, socialne in kognitivne parametre. Ti posredno ali neposredno vplivajo na razvojno uspešnost in produktivno moč določene družbe.

Pod razvojno uspešnost se razume sposobnost preboja v bližino držav, ki tvorijo inovativno evropsko jedro (glej Adam in drugi, 2001:16).

»Ali z drugimi besedami: po eni strani gre za prehod iz industrijske v postindustrijsko družbo, po drugi za odmik od (pol)periferije in približevanje družbam, ki s svojo razvojno uspešnostjo gradijo na upoštevanju človeškega, intelektualnega, kulturnega in socialnega kapitala. Naše sporočilo je slednje: če hoče Slovenija postati razvojno uspešna družba in se približati ravni (zahodno)evropskih družb in regij, mora oblikovati strateške programe na podlagi opisanih kapitalov. Pri tem so ji za vzgled tudi manjše nacije in države (recimo Finska in Irska v zadnjem času), ki so majhnost in pomanjkljivost v kritični masi in teži nadomestile z angažiranjem človeških virov in z njihovo vključitvijo v kompleksne procese družbene (globalne) produkcije in reprodukcije, pri tem pa jim je uspelo ohraniti (morda celo okrepiti) lastno identiteto.«  
(Adam in drugi, 2001:16)

Če na kratko povzamem teorijo o modelu socio-kulturnih razvojnih dejavnikov; avtorji in hkrati tudi raziskovalci analizo gradijo na treh ravneh:

- civilizacijska kompetenca (zgodovinsko ozadje razvoja družbe),
- razvojni dejavniki (kognitivna mobilizacija, socialni kapital, podjetništvo, kakovost političnih institucij in družbena kohezivnost),
- odprtost družbe navzven (racionalno izkoriščanje zunanjih virov za lastni razvoj in prilagajanje na kompleksnejše okolje).

Pri tem osrednji pomen dajejo socialnemu kapitalu, ki ima multiplikativne učinke na druge sklope oziroma ravni (glej Adam in drugi, 2001:17).

*»Menimo torej, da Slovenija in druge (srednjeevropske) tranzicijske države, ki se poslavljajo od industrijske družbe in hočejo v perspektivi postati enakovreden partner postindustrijskim družbam, lahko dosežejo »evolucijski preboj« le, če razvijejo sposobnosti, ki so zajete v omenjenih sklopih indikatorjev. Posebej poudarjamo sposobnost sinergetskega organiziranja, kooperacije in koordinacije, ki os temelj strateške razvojne naravnosti in glavni pokazatelj sistemske inteligence. Zato tako velik pomen pripisujemo socialnemu kapitalu.«*

(Adam in drugi, 2001:18)

Podrobneje bi razdelala pojem družbene kohezivnosti, ki je relevanten za umestitev in definiranje vloge NVO v družbi. Kakor ugotavlja Adama (glej Adam in drugi, 2001:155), se kohezivnost nanaša na postmoderno družbeno stanje, ki ga označuje visoka stopnja funkcionalne diferenciranosti, toda hkrati tudi visoka stopnja socialne in sistemske integriranosti.

*»Kohezivne družbe so tiste, ki skrbijo za enakost (pravičnost) v smislu zagotavljanja podobnih startnih možnosti in hkrati preprečuje razmah ekskluzije, zaradi česar je tudi stopnja družbeno disfunkcionalnih aktivnosti ljudi relativno nizka in kjer imajo državljani občutek pripadnosti in identitete ter kjer obstajajo možnosti za bazični konsenz.«*

(Adam in drugi, 2001:156)

Iz povedanega izhaja, da družbeno kohezivnost povezujemo med drugim tudi s stanjem, kjer so izoblikovani mehanizmi solidarnosti in povezanosti na ravno neprofitno-volonterskega sektorja in kjer obstaja neka imaginarna skupnost z močno identiteto, ki pa je sposobna dialoga z drugimi identitetami.

Na podlagi navedenih dejavnikov razvojne uspešnosti določene družbe in s prikazom mesta vpetosti in vloge NVS v paleti teh dejavnikov ugotovimo, da je vloga NVO v razvoju Slovenije kot države v tranziciji še kako pomembna. Na podlagi analize, narejene v državah zahodne Evrope, se nam odpira primer dobre prakse, kako doseči zeleno stopnjo ekonomskega, socialnega in kulturnega razvoja ob bok državam, ki so nam trenutno za vzgled, v bližnji prihodnosti pa jim bo Slovenija v teh pogledih enakovreden partner.

Postavlja se samo vprašanje, v kolikšni meri je naša družba in država sposobna izkoristiti potenciale in pomen NVS in kako se civilna družba s svojim socialnim kapitalom vključuje v strategije razvoja Slovenije.

#### **4.2. Položaj NVO v Sloveniji v 90.ih in pred vstopom v Evropsko unijo**

Resno empirično raziskovanje zasebnih neprofitno volonterskih organizacij (v nadaljevanju ZNVO) se je začelo sredi 90. let, družboslovci, kot so Kolarič, Bernik in Vojnovič in sicer na podlagi razpoložljivih statističnih in finančnih podatkov iz uradnih registrov in statistik.

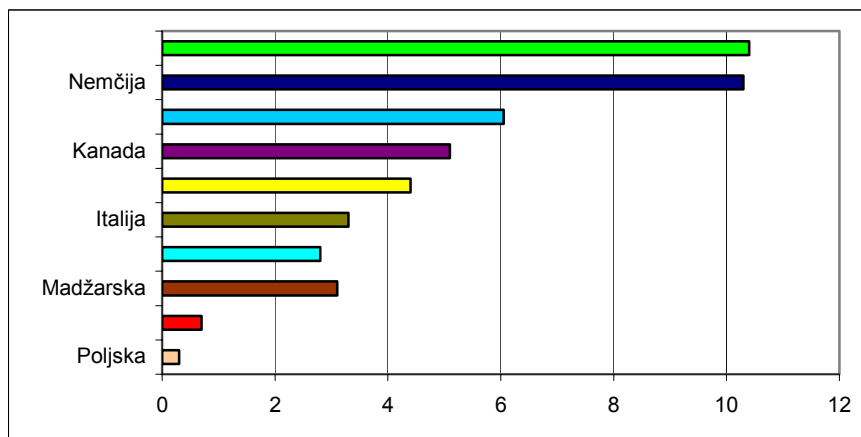
Obseg zasebno neprofitno-volontarskega sektorja je možno meriti z več indikatorji; s številom organizacij, s številom storitev, s številom uporabnikov storitev s številom članov, s številom zaposlenih, s številom prostovoljcev ter z obsegom finančnih sredstev s katerimi razpolagajo (Salomon in Anheier v Kolarič in drugi, 2002 : 114).

Na podlagi analize »Civilna družba v post-socialističnih družbah: oblikovanje intermediarnih struktur« (Bernik in Kolarič, 1998) pridemo do naslednjih zaključkov, kar se tiče števila, strukture, finančnih sredstev, organizacijske strukture NVO.

##### **4.2.1. Število in struktura ZNVO**

- Število organizacij v Sloveniji v letu 1998 je nizko (okrog 10.000). S formalnega vidika je največ registriranih društev, nato verskih organizacij, sledijo zasebni zavodi, stanovanjske zadruga in fundacije.

Graf 4.1: Število ZNV organizacij na tisoč prebivalcev v posameznih državah leta 1993.



Vir: Kolarič in drugi 2002:116.



- Vsebinska struktura je neprimerna. Upoštevajoč področja, na katerih so društva aktivna, je ta profil podoben stanju v drugih državah v tranziciji (prevladujejo športno-rekreacijska, kulturno-umetniška in gasilska društva). Opravljajo sicer pomembne funkcije, vendar se na drugi strani zaradi slabe razvitosti drugih tipov NVO slabo izkoriščajo drugi potenciali (glej tabelo 4.1.).

Tabela 4.1: Različne strukture NVO v Sloveniji v primerjavi z drugimi državami.

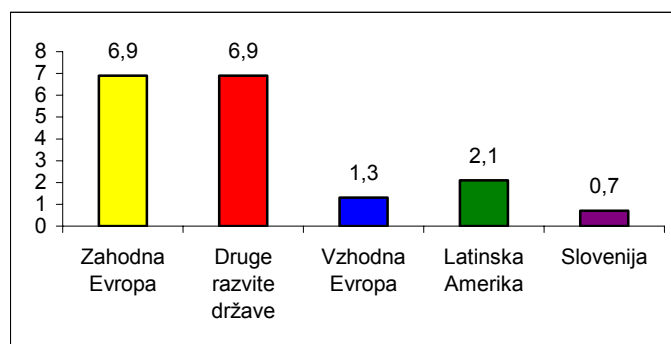
Prevladujoči tip organizacij	Države
Izobraževanje	Argentina, Brazilija, Mehika, Peru, Belgija, Irska, Izrael, Velika Britanija
Zdravstvo	ZDA, Japonska, Nizozemska
Socialne storitve	Avstrija, Francija, Nemčija, Španija
Kultura in rekreacija	Češka, Madžarska, Romunija, Sloveška, Slovenija*
Uravnotežena	Avstralija, Kolumbija, Finska

Vir: Salomon in Anheier v Kolarič in drugi 2001.

\* Uvrščena na podlagi raziskave Bernik in Kolarič, 1998.

- Omeniti je potrebno tudi to, da vsa ta društva delujejo v veliki meri zgolj za zadovoljevanje potreb svojih članov in jih le manjšina deluje v javnem interesu.
- Ugotavljamo tudi, da imajo številne NVO šibke organizacijske strukture, majhno število članov in zelo malo plačanih ali zaposlenih oseb (amaterjev ali profesionalcev). Glede na te kriterij se Slovenija uvršča med države z najnižjimi deleži zaposlenih v nevladnem sektorju in glede na delež prihodkov (glej graf 4.2). Šibki človeški viri so rezultat kratkotrajnega projektnega financiranja dejavnosti.
- Primanjkuje tudi strokovnih znanj, prenizka je stopnja diferenciacije pri delu, podporna infrastruktura je šibka ali nerazvita.

Graf 4.2: Zaposleni v NVO kot delež vseh zaposlenih po državah leta 1995.



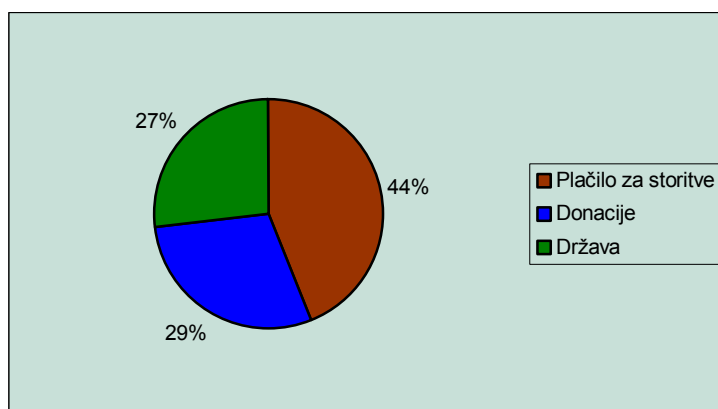
Vir: Salomon in drugi v Kolarič in drugi 2002: 119.

- Več kot polovica društev deluje na lokalni ravni, gre za t.i. »grassroot organizacije« (glej Adam, 2001:169). V tem segmentu Slovenija celo zaostaja za drugimi post-socialističnimi državami srednje in vzhodne Evrope.

#### 4.2.2. Finančni pogoji delovanja ZNVO

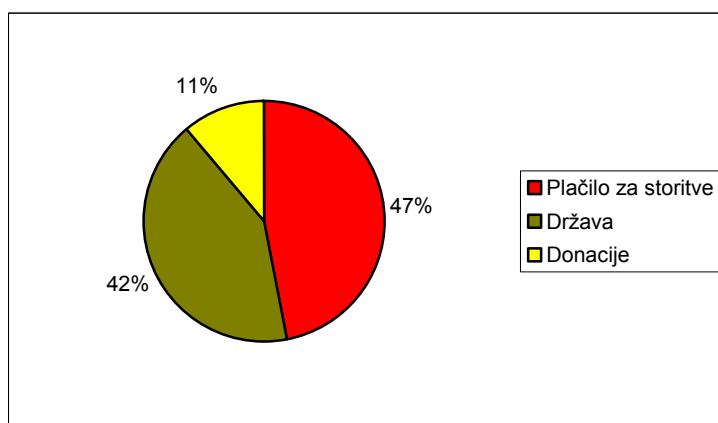
- Struktura finančnih sredstev je v veliki meri odvisna od javnih sredstev, čeprav se na prvi pogled zdi, da gre za dinamičen in neodvisen sektor.

Graf 4.3: Struktura prihodkov NVO v SLO.



Vir: Salamon in drugi v Kolarič in drugi, 2002: 124.

Graf 4.4: Struktura prihodkov NVO na mednarodni ravni.



Vir: Salamon in drugi v Kolarič in drugi, 2002: 124.

- Velik pomen regulacij in delovanja ZNVO predstavlja tudi davčna politika države, ki je za donatorje premalo spodbudna, da bi z njimi lahko pospeševali pluralizacijo izvajalcev storitev. Graf 4.4 in tabela 4.2 ponazarjata delež sofinanciranja na

nacionalni ravni in primerjavo le-tega na mednarodni ravni. Zaostajanje na tem področju v primerjavi z evropskim povprečjem je očitno.

Tabela 4.2: Oblike finančne podpore NVO na občinski in državni ravni.

Oblike pomoči v %	Občina	Država	Skupaj
Letne subvencije	50,2	31,1	46,4
Financiranje projektov	45,5	58,6	45,7
Koncesijska pogodba	7,3	10,3	7,9
Skupaj	100,1	100,0	100,0

Vir: Kolarič in drugi, 2002:128.

#### 4.2.3. Odnos država in ZNVO

- Država opredeljuje možnosti delovanja ZNVO z zakoni, ki jih sprejema, tako na vsebinski, formalno-strukturni in finančni ravni. Čeprav je z sprejetjem zakona o zavodih iz leta 1991 omogočila, da lahko socialne in druge storitve opravljajo tudi nejavni izvajalci, je vloga ZNVO sektorja omejena zgolj na suplementiranje produkcije javnega sektorja. Ohranil se je model dominacije države, ki ga v bolj grobi in agresivni obliki poznamo iz časa socializma.
- Kot lahko vidimo iz tabele 4.3, nevladniki še zmeraj pogrešajo tesnejše sodelovanje pri izvajanju projektov in programov ter boljše sodelovanje na področju financiranja le-teh. Opazimo lahko tudi slabo komunikacijo med ZNVO in vlado.

Tabela 4.3: Oblike sodelovanja, ki bi jih morali v odnosu med državo in ZNVO povečati oz. zmanjšati.

Elementi	Povečati %	Zmanjšati %	Naj ostane kot sedaj %	B.o. %
Financiranje	84,4	0,5	12,3	0,3
Nadzor	17,5	1,6	76,7	4,1
Medsebojno informiranje	62,7	-	34,2	3,0
Sodelovanje pri izvajanju programov	68,2	-	28,5	3,3

Vir: Kolarič in drugi, 2002:133.

- Kot je razvidno iz tabele 4.4 je najbolj uporabljen osebni način komunikacije s predstavniki oblasti, ker je povezano z dejstvom, da največ društev deluje na lokalni ravni, kar pa omogoča osebno komunikacijo. Opazimo tudi nizko stopnjo aktivnega angažiranja pri pripravi zakonskih predlogov ali drugih dokumentov, ki imajo vpliv na

urejanje delovanja NVO. Večina organizacij svoj vpliv na delovanje oblasti vidi kot majhnega, zelo majhnega ali pa so mnenja, da ga sploh nimajo (glej graf 4.5).

Tabela 4.4: Oblike sodelovanja med državo in NVO.

Oblike sodelovanja	Osebni pogovori	Telefonski pogovori	Priprava pisnih gradiv	Udeležba na sejah ali odborih občin	Priprava dopolnil h gradivom v proceduri	Priprava alternativ k zakonskim rešitvam	Objava javnih pisem
Delež org. ki so uporabljale to obliko v %	89,1	64,1	67,6	31,3	14,1	12,1	23,4

Vir: Kolarič in drugi, 2002:132.

#### 4.2.4 ZNVO in mediji

Pri Zavodu Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij - CNVOS, so v letu 2002 začeli sistematično opazovati pojavnost nevladnih organizacij v množičnih medijih<sup>1</sup>. Ker so mediji najbolj učinkovito sredstvo za obveščanje in informiranje širše javnosti, je bil namen analize ugotoviti prisotnost NVO v medijih, kolikšen je interes medijev za pokrivanje tega področja družbe, kako sploh razumejo pojav NVO, na kakšne načine se odzivajo ter ali imajo slovenski mediji vzpostavljene določene uredniške politike.

Ugotovitve so bile sledeče:

- Največ medijskih reprezentacij, ki so se dotikale ZNVO in civilne družbe, je bilo leta 2002 objavljenih v dnevniku Večer, sledila sta mu Delo in Dnevnik. Kar se tiče elektronskih medijev je bilo največ prikazanega oziroma povedanega na radijskih programih RTV Slovenija, na prvem programu RTV, nato pa POP TV.
- Med novinarskimi žanri, skozi katere so bila dogajanja NVO prikazana, so prevladovala poročila, nato vesti in pisma bralcev. Analiza kaže, da je bilo malo reflektivnih in angažiranih novinarskih žanrov, kar je lahko posledica nizke stopnje zainteresiranosti novinarjev in uredniške politike ali pa slabo poznavanje nevladnega sektorja.

<sup>1</sup> Spremljali so trinajst medijev: Delo, Dnevnik, Večer, Mladina, MAg, Slovenske novice, Finance, STA, TV Slovenija 1, TV Slovenija 2, RA Slovenija, POP TV in Pika.

- Najbolj zastopana področja so bila področja sociale, človekovih pravic in dogajanja na področju neformalizirane civilne družbe, nato sledi kulturno področje in mladinska scena.
- Ne moremo govoriti o nekem kontinuiranem spremljanju, saj je največ objav bilo v poletnih mesecih.

Rezultati analize kažejo na to, da mediji dogajanja v civilni družbi in nevladnem sektorju ne ignorirajo povsem, vendar pa jim tudi ne posvečajo velike pozornosti in kažejo relativno nizko stopnjo poznavanja delovanja in principov te-teh. Nevladne organizacije pa, predvsem zaradi relativno neugodnih materialnih okoliščin, ne vlagajo dovolj dela in časa v ohranjanje odnosov z mediji, zato mnoge med njimi ustvarjajo svoje kanale obveščanja javnosti (npr. forumi NVO ali festival LUPA) in ciljnih skupin ter se združujejo v alternativne informacijske mreže. Nekatere usposablajo svoje kadre ali prostovoljec za delo z mediji. Le redke pa so medijem dovolj zanimive, da jih poiščejo sami.

#### ***4.3. Pravne in institucionalne podlage, prakse, organiziranost in pomen nevladnega sektorja v Evropski uniji***

Pregledali smo, kakšen je bil položaj ZNVO pred 1. majem; od časa socializma do obdobja osamosvojitve. Pred nami se odpira novo poglavje; časovno obdobje, ki je bilo za nevladni sektor relevantnega pomena za izboljšanje položaja ZNVO tako s strani NVO, ki so začele aktivno izvajati različne programe in iniciative, kakor tudi s strani države, ki je bila prisiljena urejati zadeve civilne družbe in nevladnega sektorja kot del usklajevalne politike za doseganje primerne in zahtevane vsesplošnega statusa za vstop v Evropsko unijo.

Vendar se ob tem odpira vprašanje, ki si ga zastavljajo nevladniki sami: a je Evropska unija res rešitev vseh težav, s katerimi se aktivisti nevladnega sektorja srečujejo že desetletja?

Nekateri opozarjajo na t.i. »fantomski dialog« med EU in NVO, saj nobena od pogodb na deklarativnem ali zakonsko obvezujočem nivoju ne obvezuje k vključevanju NVO v procese oblikovanja politik in političnega odločanja. Ves sistem sodelovanja naj bi bil zgrajen na neobvezujočih temeljih, ki jih EU lahko upošteva, lahko pa se jim izogne. Opozarja se tudi na novo evropsko ustavo, ki v 51. členu zelo medlo definira način vključevanja civilne družbe v dialog z institucijami EU, ki naj bi s civilno družbo vzdrževale odprt, transparenten in reden dialog (Constitution for Europe, 2003:61).

V 31. členu (Constitution for Europe, 2003:39) so NVO sicer omenjene kot svetovalna telesa Ekonomsko-socialnega sveta, vendar spet ni natančne opredelitve, kako in kakšne so posledice, če se ta določba krši.

Že v sam proces pristopa in približevanja Slovenije k Evropski uniji so bile NVO izjemno slabo vključene. Redke izjeme so bile bolj rezultat velike energije in predanosti posameznikov in posameznih NVO. Tudi kadar so direktive<sup>2</sup> ali zakoni<sup>3</sup> s strani EU narekovali sodelovanje s predstavniki NVO se vlade držav pristopnic tega niso držale.

Upoštevati je potrebno tudi problem razlik med načinom delovanja NVO v okviru EU in tistimi na Vzhodu; mentaliteta, vizije, strategije in način delovanja se na Zahodu razlikuje od stanja v tranzicijskih državah, čeprav le-te že delno sledijo trendom EU.

Postopki informiranja, posvetovanja in sodelovanja se na ravni EU izvajajo v treh oblikah:

- v parlamentu (predstavniki državljanov),
- v obliki teles EU (institucionalizirana in posvetovalna telesa),
- v obliki manj formaliziranih stikov s t.i. interesnimi skupinami.

Kot institucionalno telo je v okviru EU pomembna vloga Evropskega ekonomsko socialnega sveta (The European Economic and Social committee-EESC) kot predstavnika NVO v EU, ki ima predvsem svetovalno vlogo, v okviru katere krepi delovanje NVO.

#### **4.3.1. Temeljni dokument za NVO v EU**

Kljub vsem pomislekom, pa se Evropska unija zavzema za vzpostavljanja aktivnega civilnega dialoga.

Evropska komisija (v nadaljevanju: Komisija) v enem izmed najpomembnejših dokumentov »The Commisison and Non-Governmental Organisations:Building a stronger relationship«, na temo NVO opredeljuje njihove skupne lastnosti, načela sodelovanja med NVO in komisijo, ter zlasti priporočila za dialog, posvetovanja, finančne in kadrovske zadeve in sistem pretoka informacij.

Med razlogi, zakaj je obojestransko sodelovanje koristno, komisija navaja:

---

<sup>2</sup> Tak primer je bil Joint Inclusion Memorandum (JIM), ki je del dolgoročne politike EU na področju socialnega vključevanja. Vlada je leta 2000 sprejela nacionalni Program Boja proti revščini in socialni izključenosti, katerega končna verzija bo del JIM-a. Predstavnica NVO v delovni skupini za JIM je bila s strani poročila MDDSZ tretirana kot nekdo, ki ne more delovati v tej smeri zaradi pomanjkanja ustreznega sodelovanja NVO na tem področju. PNVO naj bi imele možnost komentarja zgolj za tiste točke, ki obravnavajo vlogo NVO.

<sup>3</sup> Še bolj odmeven je bil primer Zakona o delovnih razmerjih, kjer ni bilo sodelovanja kljub temu, da direktiva o zaposlovanju EU v 14. členu določa, da se morajo vlade pri snovanju politik zaposlovanja in delovne zakonodaje posvetovati z zainteresiranimi NVO.

- spodbujanje participativne demokracije,
- zastopnost interesov specifičnih skupin ali manjšin,
- prispevek NVO pri kreiranju politike EU, projektnega managementa,
- in prispevek k evropski integraciji.

Komisija ocenjuje tudi dosedanja sodelovanja, ki se je s strani komisije realiziralo na podlagi spodbujanja civilnega dialoga tudi v državah kandidatkah in pristopnicah, s posvetovanjem z NVO preko predstavnikov NVO v različnih odborih generalnih direktorats, uvajanje NVO kot akterje pri implementaciji programov in projektov ter navsezadnje s financiranjem komisije projekte in programe NVO, ki seveda niso v nasprotju z načeli in politiko EU.

- Komisija se zaveda tudi težav, ki moteče delujejo na res kvaliteten in uspešen odnos. Izpostavlja se način organiziranosti, ki je urejen na ravni posameznih področij (sociala, okolje,...) ni pa nekega enotnega in koherentnega ter celostnega načina sodelovanja.
- Problem, ki ga komisija zaznava, je v slabi informiranosti NVO, še posebej o možnostih financiranja s strani EU in drugih virov.
- Problem pri spremljanju dinamičnega in nenehno spreminjajočega se nevladnega sektorja za institucije komisije
- Kompleksne procedure, še posebej na ravni financiranja NVO, otežujejo delo in kontinuiteto pri finančnih prilivih.
- Potrebno bi bilo izboljšati komunikacijo s strani komisije do NVO in jih zalagati z ažurnimi in pomembnimi informacijami.

Dokument pa ni pomemben le zato, ker priznava vlogo in pomen NVO in ker opozarja na probleme, ampak tudi zato, ker ponuja primere obstoječe dobre prakse pri odpravljanju le teh in predloge za izboljšanje v prihodnosti. Komisija je izdala leta 2001 Belo knjigo o spremembah in izboljšanju vodenja, kjer je velik del namenjen tudi NVO in civilni družbi, vendar o tem več kasneje.

Kako komisija vzdržuje dialog in posvetovanja z NVO?

Veliko institucij EU, še posebno Evropski parlament, ekonomsko-socialni svet in Odbor regij ima dolgoletno tradicijo sodelovanja z NVO, ki ga izvajajo preko Ad hoc sestankov, predstavnikov NVO v strokovnih skupinah, do bolj formalnih sestankov kot so redni sestanki z evropskimi NVO asociacijami, mrežami ali participacijami NVO v svetovalnih telesih (glej The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a stronger relationship, 2000).

Ključni dokument, ki kaže na resnost odnosa do NVO in je glavna podlaga za izboljšanje sodelovanja v prihodnje je omenjeni dokument »The Commisison and Non-Governmental Organisations:Building a stronger relationship«. Je pa tudi temelj, na kateri gradijo slovenske NVO pri pripravi strategije vključevanja NVO v procese odločanja , kar si bomo ogledali v poglavju 5.3.

#### **4.3.2. Bela knjiga o upravljanju evropskih institucij**

Bela knjiga, ki jo je Komisija izdala leta 2001, naj bi okrepila in zboljšala demokratično vodenje Evropske skupnosti, velik poudarek ob tem pa je posvetila ravno civilni družbi. Predlogi za izboljšanje pri upravljanju se delijo v 4 sklope, kjer je zadnji še posebej relevanten za prihodnost NVO znotraj Evropske unije:

1. Izboljšanje politike, ureditev in rešitev
2. Zavzemanje EU za globalno upravljanje
3. Refocusiranje politike in institucij EU
4. Odprtost in demokratičnost pri vključevanju

Zadnji predlogi sprememb oziroma izboljšav se navezujejo na večjo odprtost postopkov odločanja, kar naj bi omogočilo večjo vključenost ljudi in organizacij v procese oblikovanja in izvrševanja politike EU Komisija si prizadeva za večjo odprtost odločanja ter odgovornost vseh vpletenih subjektov. Vse to naj bi pripomoglo k spoznanju ljudi, da skupno delovanje držav članic znotraj meja EU vodi k izboljšanju učinkovitosti posameznih držav pri reševanju lastnih problemov. Ne glede na postopek priprave in sprejetja politike EU mora biti zanj značilna večja odprtost, dostopnost in razumljivost. Potrebna je okrepitev sodelovanja z regionalnimi in lokalnimi oblastmi ter s civilno družbo, za kar so prvenstveno odgovorne države (glej *European Governance. A white paper Commision of the European Communities. 2001*).

Tudi Temeljni principi za delovanje NVO (*Fundamental principles on the Status Non-Governmental Organisations in Europe, Council of Europe, 2002*) določajo, da odgovoren in kvaliteten prispevek NVO v procesih oblikovanja politik izboljšuje kvaliteto in izvajanje odločitev vladnih organov. Vloga NVO ne pomeni nadomestitve vloge političnih strank in je dopolnilna obstoječim mehanizmom. Prav takšno sodelovanje NVO ne sme vplivati (zagotavljati ali izključevati) pridobitev sredstev EU za njihovo osnovno dejavnost iz državnih virov. Državni organi ne smejo poskušati vplivati na delovanje NVO oziroma



njihovo neodvisnost (glej Fundamental principles on the Status Non-Governmental Organisations in Europe, Council of Europe, 2002).

Področja NVO se dotikajo tudi nekatere druge direktive ali konvencije.

Ena takih je Direktiva o zaposlovanju (Dir 2000/78/EC), ki v 14. členu (Dialog z NVO) določa: Države članice bodo spodbujale dialog z ustreznimi NVO, ki imajo v skladu z nacionalno zakonodajo in prakso legitimni interes pri boju proti diskriminaciji in promociji načela enakih možnosti.

Gre za sporno direktivo, ki je veliko držav pristopnic ni izpolnjevalo ali pa vsaj ne na taki ravni, kot je zahtevano, med njimi tudi Slovenija.

Aarhuška konvencija (Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah) spada med pomembnejše mednarodne dogovore na tem področju. Konvencija prebivalcem priznava pravico živeti v okolju, primernem za zdravje, ter nalaga dolžnost varstva okolja. Za uveljavljanje te pravice in izpolnjevanje dolžnosti morajo imeti državljani dostop do informacij, pravico do udeležbe pri odločanju in pravno varstvo teh pravic. Po tej konvenciji uresničevanje teh pravic povečuje kakovost in izboljšuje možnosti za izvajanje odločitev, prispeva k ozaveščanju javnosti, daje javnosti možnost, da izrazi svoje interese, in omogoča organom javne oblasti, da te interese ustrezno upoštevajo (glej Šporar in drugi, 2003: 28).

Našteti so le nekaj najpomembnejših dokumentov, ki urejajo položaj, pravice in odgovornosti organizirane civilne družbe. Seveda za vsako posamezno področje delovanja na ravni politike komisije obstajajo razne druge regulative za sodelovanje z NVO v posameznih odborih, svetih ali drugih svetovalnih in delovnih skupinah, ki so prirejene sistemu in načinu dela v teh posameznih segmentih.

#### **4.3.3. Finaciranje programov NVO v EU in predpristopna pomoč**

Slovenske nevladne organizacije (NVO), katerih področje delovanja presega slovenske državne meje in ki želijo v prihodnosti delovati v EU ter kandidirati za pridobivanje sredstev v okviru programov Evropske Skupnosti ali za pridobivanje sredstev za projekte, ki jih sofinancirata Slovenija in Evropska unija na podlagi predpristopne pomoči, se morajo še pravočasno ustrezno organizirati in povezati, da bi lahko v prostoru EU uspešno delovale. V Evropski komisiji zaradi potrebe po večji transparentnosti in zmanjševanju administrativnih

procedur poteka reforma financiranja projektov za NVO, ki predvideva uvedbo naslednjih ukrepov:

- povečanje minimalne velikosti projektov, ki so financirani s sredstvi Skupnosti, kar bo vodilo k združevanju manjših NVO v večje,
- povečanje minimalne velikosti projektov, ki so financirani s sredstvi Skupnosti, to je ukrep, ki bo spodbujal združevanje manjših NVO,
- spodbujanje NVO, da ustanovijo mrežne povezave z reprezentativnim organom,
- uvedba programskih pogodb za tiste NVO, ki so dolgoletni partnerji Komisije,
- uvedba enkratnih dotacij za posamezne NVO ter za mreže NVO za financiranje manjših aktivnosti, na podlagi ocene preteklega delovanja NVO (glej The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a stronger relationship, 2000).

S takimi ukrepi poskuša Komisija zmanjšati število projektov, ki pa bodo zato večji. Pregled projektov ne bo več temeljil toliko na njihovi predhodni ocenitvi (*ex ante*) ampak na poročilu o opravljenem delu (*ex post*). To bo seveda spremenilo način izbiranja projektov. Pomemben podatek bo seveda izkušnost in resnost posamezne NVO, njena velikost in širina, saj bo lahko večji projekt sestavljen iz več manjših. Komisija bo v ta namen pripravila informacijsko bazo, kjer se bodo zbirali podatki o NVO, ki so izvajale projekte. Posledica takega sistema bo združevanje NVO v večje organizacije, ki bodo imele svoje pravne, finančne in druge službe. Take organizacije bodo izvajale velike projekte in prostor manjših in neorganiziranih NVO se bo zmanjšal.

Evropska komisija je to mnenje objavila v dokumentu za razpravo Komisija in nevladne organizacije: oblikovanje tesnejšega partnerstva.

#### 4.3.3.1. Phare programi

Programi finančnih pomoči so v predpristopnem obdobju predvidevali finančna sredstva in podporo državam kandidatkam za oblikovanje in demokratično delovanje civilne družbe. Podpora je bila namenjena spodbujanju demokratičnih procesov, med drugim tudi institucionalni krepitvi ZNVO.

Pomemben element predpristopnega obdobja za države kandidatke je tako pomenila zlasti finančna pomoč programa Phare (poleg tega pa še program European Initiative for Democracy and Human Rights). Do leta 1997 kot sredstvo za prehod v tržno gospodarstvo, po letu 1997 pa kot element predpristopne pomoči na področju gospodarske in socialne kohezije,

dopolnjen v letu 1999 s programoma SAPARD (namenjen kmetijstvu in razvoju podeželja) ter ISPA (prometna in okoljska infrastruktura).

Projekti programa PHARE so razdeljeni v tri razrede: razvoj človeških virov, razvoj majhnih in srednjih podjetij in gospodarski infrastrukturi.

Mednje sodijo tudi programi čezmejnega sodelovanja, med katere sodi Skupni sklad za male projekte (Phare CBC Small projects fund), katerega izvaja in vodi Agencija RS za regionalni razvoj. Osnovni namen sklada je nuditi finančno pomoč projektom manjšega obsega: povezovanju ljudi na lokalni ravni in razvojnim dejavnostim čezmejnega značaja. Aktivnost programa je povečati sposobnost lokalnih in regionalnih oblasti za razvijanje in izvajanje skupnih projektov v obmejni regiji. Program je podoben za vse tri meje: Slovenija-Italija, Avstrija in Madžarska.

Pomembno vlogo pri izvajanju programov so imele tudi ZNVO, katerim je bilo posebej namenjeno nekaj programov iz Phare sredstev.

Prvi programi, namenjeni ZNVO, so bili Phare Democracy Programme, Phare Partnership Programme, Phare LIEN in Phare Access programme. Slednji podpira pobude in prispeva h krepitvi delovne usposobljenosti nevladnih in neprofitnih organizacij z nepovratnimi sredstvi, s katerimi se sofinancirajo projekti, pomembni za uveljavljanje pravnega reda EU in nekatere prednostne naloge s področja sociale. Prav tako lahko prispeva h kritju stroškov sodelovanja v mrežah NVO na ravni EU. Skupni proračun programa Access znaša 20 milijonov evrov za vse države kandidatke (zdajšnje nove članice), ki so upravičene do teh sredstev. Sloveniji je bilo namenjenih 350.000 evrov.

#### *4.3.3.2. Strukturni skladi*

Poseben izziv za ZNVO predstavlja njihovo vključevanje v oblikovanje in izvajanje regionalne strukturne politike EU. Temeljni namen je spodbujanje gospodarske in socialne kohezije celotne EU ter zlasti zmanjševanje razlik v razvoju med regijami kot instrument solidarnosti. Uresničevanje ciljev strukturne politike se izvaja v različnih oblikah (glavne oblike določa 159. člen Pogodbe o US, in sicer strukturni skladi, Evropska investicijska banka ter drugi instrumenti pomoči skupnosti), glavni vir financiranja za doseg te ciljev pa predstavljajo strukturni skladi.<sup>4</sup> Te pomoči predstavljajo 35% izdatkov evropskega proračuna

---

<sup>4</sup> Med strukturne sklade na podlagi 159. člena pogodbe o ES spadajo: Evropski socialni sklad, Evropski sklad za regionalni razvoj ter Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad, na podlagi posebne uredbe pa tudi finančni instrument za usmerjanje ribištva.

in so namenjene državam oziroma območjem katerih bruto domači proizvod ne dosega 75% povprečja EU.

Slovenija je na podlagi pogajanj v Kopenhavnu v letu 2002 dobila za obdobje 2004-2006 odobrenih 57 milijard SIT nepovratnih sredstev pomoči iz strukturnih skladov.

Za doseg prednostnih ciljev za leto 2000-2006 je možna uporaba sredstev samo na območju ozemlja skupnosti, zaradi česar bodo države kandidatke pridobile sredstva šele sedaj, ko so postale uradne članice EU. Države kandidatke so imele v predpristopnem obdobju pravico do posebne pomoči iz sredstev PHARE, ISPA in SAPARD.

S pripravi na črpanje sredstev iz strukturnih skladov pa bo v instrumente sredstva in postopke strukturne politike mogoče vključevanje ZNVO že od samega začetka. Glavni mehanizmi in podlage za takšno vključevanje so:

- splošni, že omenjeni dokumenti, ki opredeljujejo nujnost vključevanja ZNVO v postopke informiranja, posvetovanja in sodelovanja,
- načela in predpisi za uporabo strukturnih skladov (sprejeta s temeljno reformo v letu 1998 in dopolnjena leta 1999).

Zlasti pomembna t.i. splošna uredba je opredelila temeljna načela postopkov pomoči iz strukturnih skladov, ki zagotavljajo pravilno porabo sredstev pomoči Evropske unije za uresničevanje ciljev strukturne politike. Uredba je ohranila večstopenjski postopek sprejemanja programskih dokumentov, na novo pa vpeljala upoštevanje gospodarskih in socialnih partnerjev in izvajanje predhodnega ovrednotenja, pripravo dopolnitev k programskemu načrtovanju, uvedla drugačen sistem predplačil in t.i. dodelitev rezerve na podlagi rezultatov, ter finančne kontrole, povečano informiranost javnosti ter prosilcev.

Med načeli in predpisi za uporabo strukturnih skladov so najpomembnejši slednji :

- **ukrepi za informiranje javnosti**

Ciljne skupine mora organ upravljanja o možnostih pomoči obvestiti, med njimi tudi nevladne organizacije, zlasti ustanove za enakopravnost žensk in moških ter institucije, ki se ukvarjajo z zaščito okolja.

- **načela partnerstva**

Gre za primarno načelo postopka, ki označuje zlasti procese priprav na sprejemanje odločitev. Glavni cilj je vključevanje relevantnih akterjev v postopek priprave in izvajanje strukturne pomoči (takšni so npr. socialni partnerji ali druge interesne skupine) in sicer vsakokrat na zadevni ravni.

Načelo partnerstva je institucionalizirano v Nadzornem odboru ( v primeru Slovenije ter priprave Enotnega programskega dokumenta - EPD, to funkcijo opravlja Nadzorni svet EPD) in pomeni decentraliziran pristop k izvajanju strukturne politike.

- **Načelo programskega načrtovanja**

Načelo je pomembno, ker zajema ugotavljanje potreb po razvoju in izdelavo problemskih strateških usmeritev za reševanje le teh.

Programsko načrtovanje se prične z izdelavo Razvojnega programa.

Drugi programi iz virov strukturnih skladov so programi v okviru **Pobud skupnosti** (Community Initiatives). Te pobude so instrument Komisije, ki se financira iz strukturnih skladov, vendar je Komisija tista, ki določa vsebinsko usmeritev. Pomembno je, da je Komisija za posamezno pobudo sprejela smernice, ki določajo cilje, področje veljavnosti in izvedbena določila. Za leto 2000-2006 so take pobude štiri, njihovo izvajanje pa poteka decentralizirano, kar pomeni da so za večino odgovorne regionalne oblasti. Za te pobude je namenjeno 5,35% finančnih sredstev EU, in sicer za INTERREG II (čezmejno sodelovanje, mednarodno in medregionalno sodelovanje), URBAN II (program trajnostnega razvoja mest in urbanih naselij), LEADER+ (razvoj lokalnih pobud na podeželju, kot trajnostni razvoj območij) in EQUAL (prepletanje neenakosti in diskriminacije na trgu dela).

Posebej pomembni za nevladne organizacije pa so **ukrepi tehnične pomoči**, ki zajemajo 0,25% celotnih sredstev strukturnih skladov. Podpirajo izvajanje strukturne pomoči s strani EU in lahko financirajo zlasti izmenjavo izkušenj in informiranje partnerjev, končnih uporabnikov in javnosti o strukturnih skladih.

Za boljšo kakovost regionalnih strategij EU namenja denarno podporo idejam, ki še niso bile preverjene in se obravnavajo kot inovacije v okviru Ukrepov za spodbujanje inovacij in raziskav (Innovative Actions).

Poleg naštetih ima pomembno vlogo v sistemu strukturnih skladov še Evropska investicijska banka (European Investment Bank), ki je instrument za omogočanje kreditiranja in pospeševanja ekonomskega in socialnega razvoja in zagotavlja finančno pomoč, v obliki posojil in delnih financiranj investicijskih projektov, globalna posojila, garancije in delno financiranje tehnične podpore ter priprave izvedb projektov.

Ob vseh navedenih virih finančne podpore iz programov Evropske unije je potrebno opozoriti na t.i. načelo dodatnosti (Additionality Principle), ki določa, da evropska sredstva dopolnjujejo strukturne izdatke držav članic, ne pa, da jih nadomeščajo.

#### *4.3.3.3. Kohezijski sklad*

Kohezijski sklad je oblika finančne pomoči, ki dopolnjuje strukturne sklade in omogoča neposredno financiranje projektov, ki se navezujejo na okoljsko in transportno infrastrukturo v Španiji, Grčiji, na Irskem in Portugalskem. Kohezijski sklad je bil ustanovljen z Maastrichtsko pogodbo in odločitvijo o vzpostavitvi evropske gospodarske in denarne unije.

Uveden je bil v programskem obdobju 1994-1999. Kriterij za dodelitev sredstev je bruto nacionalni proizvod, merjen po kupni moči. Če je ta manjši od 90% povprečja EU, je članica upravičena črpati sredstva iz kohezijskega sklada. Sloveniji je bilo v letu 2002 odobreno za obdobje 2004-2006 45 milijard SIT nepovratnih sredstev pomoči iz kohezijskega sklada.

Z vstopom v EU in tudi v času procesa priključitve je EU ponujala veliko možnosti za financiranje projektov ZNVO, vendar, kot poudarja načelo dodatnosti, so si ZNVO za izvedbo določenega projekta in za pridobitev finančne podpore morale zagotoviti še dodatni vir financiranja projekta, ki pa glede na velikost projekta ne predstavlja zanemarljive vsote.

Podobni razpisi na nacionalni ravni, še posebej na področju kulture, ne zagotavljajo niti približno toliko, kolikšen bi moral biti vložek organizacije, ki se prijavlja na razpis EU.

Drug problem so premostitvena sredstva. Četudi organizacija izpolnjuje vse pogoje kriterijev za sofinanciranje projekta ali programa, se pridobljena nakazila pogosto izplačajo zelo pozno; npr po oddaji zaključnega poročila ali podobno. Za organizacije, ki morajo pokriti vse stroške projekta, to predstavlja hudo breme, saj finančno niso dovolj močne, da bi založile denar kot premostitvena sredstva in počakale na priliv iz programa EU.

Za organizacije, ki so finančno močne, navedeno ne predstavlja problema, zatakne pa se pri organizacijah, ki ne razpolagajo z veliko količino financ. In take organizacije v Sloveniji prevladujejo.

#### **4.3.4. Organizacije in akcije za podporo in pomoč NVO na evropski ravni**

Na ravni Evropske unije so NVO vključene v procese odločanja preko odborov in drugih delovnih ali posvetovalnih skupin. Najpomembnejši je Evropski ekonomsko-socialni svet, saj predstavlja institucionaliziran forum evropske organizirane civilne družbe.

Poleg organiziranosti na ravni Evropske unije obstajajo tudi t.i. nepolitične tvorbe in akcije, ki niso organizirane v okviru institucij Evropske unije, ampak so samostojne in dopolnjujejo, spremljajo, predlagajo in se zavzemajo za priznavanje položaja NVO v vseh državah EU in tudi v samih institucija EU.

Ponavadi so to mrežne organizacije, sestavljene iz več članic na mednarodni ravni, in delujejo kot »Umbrella Organisation«, saj zastopajo in se zavzemajo za mnenja in predloge svojih članic. So torej tisti segment v procesih odločanja, s katerimi EU sodeluje izven formalne organiziranosti NVO v odbore in telesa institucij EU. Ena izmed njihovih pomembnejših nalog pa je pravzaprav nek nepristranski, objektivni nadzor nad vključevanjem NVO in civilne družbe ter omogočanje demokratičnega sodelovanja v oblikovanju politike.

#### *4.3.4.1. Evropski ekonomsko-socialni svet*

Evropski ekonomsko-socialni svet (European Economic and Social Committee) je posvetovalno telo, ki svetuje Svetu EU, Komisiji in Evropskemu parlamentu. Nastal je z Rimsko pogodbo leta 1957 in omogoča predstavnikom in predstavnicam ekonomskih, socialnih in civilnih organizacij iz držav članic, da igrajo integralno vlogo v političnih procesih Evropske skupnosti. Svet je pred razširitvijo sestavljalo 222 predstavnikov, ki jih predlagajo vlade držav članic. Po razširitvi se je število mest povečalo za 95. V času širitvenega procesa je svet ustanovil skupne konzultativne komiteje v državah kandidatkah. Leta 2002 je bil vzpostavljen tudi v Sloveniji.

Evropski ekonomsko-socialni svet je sestavljen iz treh skupin: predstavnikov delodajalcev, delojemalcev in drugih ekonomskih in socialnih kategorij ter interesov - tudi NVO.

Bil naj bi ključni element pri evropskem socialnem modelu družbe; pri vzpostavljanju takšne EU, kjer je dosežena visoka stopnja zaposlovanja in trajnega razvoja ob promociji civilnega dialoga. Slovenijo predstavljata med drugimi dva predstavnika NVO.

<http://www.esc.eu.int>

#### *4.3.4.2. Act 4 Europe*

Act 4 Europe je kampanja, vodena s strani Kontaktne skupine civilne družbe EU. Ta združuje šest velikih evropskih NVO področij: okolje (Green 8), Človekove pravice (HRDN), ženske (EWL), kulturo (EFAH), socialo (Socialni program dela) in razvoj (CONCORD) skupaj z Evropskim sindikatom, ki je v vlogi opazovalca. Act 4 Europe je bil formiran z namenom informiranja in izmenjav med NVO na državni in evropski ravni za razprave o prihodnosti Evrope. Prizadeva si za trajen dostop do informacij, sodelovanje javnosti pri odločanju (participativna demokracija in civilni dialog), večje število demokratičnih struktur in dostop do pravnega varstva pri tem, kar zadeva civilno družbo.

Act 4 Europe vodi program, ki sta ga finančno podprla Evropska komisija in ustanova Mott. Cilj tega programa je povezovanje NVO na državni ravni na področju EU zadev in po celi

Evropi spodbujati njihovo udeležbo pri civilnem dialogu. V sklopih tega programa organizirajo izobraževalne seminarje za NVO v novih članicah EU. Septembra letos se bo seminar kampanje Act 4 Europe na povabilo CNVOS zgodil tudi v Ljubljani.

#### 4.3.4.3. ECAS, CENPO, CEDAG in kritičen pogled na odnos EU in NVO

**ECAS** (European Citizen Action Service), je organizacija, ustanovljena leta 1990 kot mednarodna, neprofitna, politično in komercialno neodvisna. Misija ECAS in CENPO (Centre for European Non-Profit Organisations), je omogočiti NVO in posameznikom izražanje njihovih želja in interesov v okviru EU.

ECAS in CENPO sta organizaciji aktivni, na različnih področjih v EU in v državah kandidatkah; civilna svoboda, kultura, razvoj, zdravstvo in socialna blaginja. Zavzemata se za povečanje števila predstavnikov NVO na evropski ravni. Nudita pomoč pri uresničevanju projektov, iniciativ in programov na evropski ravni, s pomočjo posredovanja podatkov o možnostih sofinanciranja, z lobiranjem, s pomočjo pri mednarodnem mreženju, s svetovanjem in vodenjem na tem področju, saj institucije EU ostajajo še vedno oddaljene, kompleksne, brez jasnosti v njihovem odnosu do civilne družbe. Še posebno organizacijam v novih članicah.

Njihovi glavni cilji so:

- Okrepiti evropsko strategijo za NVO v državah članicah in državah kandidatkah.
- Zavzemajo se za ohranitev pravic in za promocijo prostega gibanja in inkluzivnejšega evropskega državljanstva.
- Bistvena naloga je tudi zavzemanje za transparentnost in reformo institucij EU, da bi postale bolj odprte in dostopnejše državljanom EU.

Tako Slovenija kot tudi druge zahodnoevropske države so vključene v program, na podlagi katerega bodo NVO lahko konkurirale za izobraževalne štipendije v Bruslju.

**C E D A G** (European Council for Voluntary organiastion) je organizacija, ki:

- ščiti in predstavlja interese članic v institucijah EU in mednarodnih platformah (European Standing conference of cooperatives, mutual societies, associations and the Platform of European Social NGOs),
- organizira konference in seminarje na teme, ki jih predlagajo članice ,
- razvija spletne strani in zagotavlja informacije in možnost njihove izmenjave,
- mesečno izdaja bilten z informacijami o evropskih politikah, ki zadevajo področje delovanja



CEDAG, predstavlja ponudbo razpisov in pobud za sklenitev partnerstev na evropski ravni.

ECAS deluje tudi v funkciji objektivnega opazovalca in nadzoruje delo Komisije na področju tretjega sektorja. V okviru svojih ciljev je ECAS podala tudi svoje mnenje in pripombe na dokument Evropske komisije: *The Commission and Non-Governmental Organisations*. ECAS odgovor sicer ne zanika dejstva, da se sodelovanje med NVO in oblastmi izboljšuje, opozorili so predvsem na neenotne načine, kako se NVO vključuje v procese odločanja, in da v nekaterih državah civilni dialog še vedno ni vzpostavljen do zadovoljive meje. Še posebej na področjih, kot so mladina, kultura in zdravstvo. ECAS ugotavlja, da bi veliko organizacij raje videlo neko zakonsko podlago za civilni dialog, vendar na drugačen način, kot je to urejeno pri ekonomsko socialnem odboru. Pri NVO je potrebno upoštevati njihovo raznolikost in zato je potrebno najti primeren mehanizem vključevanja. Govora je o t.i. »Bill of Rights«, nekakšnem seznamu zakonskih pravic, ki bi vključeval vsaj tri osnovne pravice: pravico do izražanja mnenja, pravico dostopa do informacij in spoštovanje legitimnosti formalnega političnega procesa.

Kako pa je z zastopanjem organizacij na ravni institucij EU? Ugotovitve kažejo, da se za kriterij po večini uporablja velikost določene organizacije, kar pomeni, da so k sodelovanju povabljene le velike NVO in po možnosti še iste za različna področja.

Področje nevladnega sektorja ECAS vidi kot tisto področje družbe, kjer se razvijajo pilotske strategije, ki kasneje postanejo »mainstream« politika za reševanje določenih problemov, zato je tesno sodelovanje Komisije in NVO izjemnega pomena za reševanje problemov v družbi. Situacija pa ni rožnata kar se tiče rednega stika z NVO in financiranjem, saj bo Komisija prisiljena zaključiti nekatere vire sofinanciranja manjšega finančnega obsega. Ta nevarnost se poraja iz dejstva, da je na ravni EU premalo osebja, ki bi se iz dneva v dan ukvarjali smo s prošnjami za sprejem projekta v sofinanciranje. Možna rešitev za to nevarnost bi bil prenos vloge intermediarnega dodeljevalca financiranj na fundacije, ki delujejo na področju EU.

Na ta način bi se ohranil stik z organizacijami, ki upravljajo z denarjem, saj bi to bilo njihovo primarno delo. Komisija bi se razbremenila, delo pa bi nemoteno potekalo preko fundacij.

#### **4.4. Akcije, strategije in programi za integracijo NVO v procese odločanja na nacionalni ravni**

Modeli sodelovanja med državo in NVO v Evropi so različni. Če izhajamo iz dejstva, da so NVO organizacije, ki nudijo določene storitve različnim populacijam ljudi in glede na delitev tega dela med državo in NVO lahko dobimo idealno tipske modele sodelovanja (glej Leskošek in Hrženjak, 2002).

V nordijskih državah še vedno prevladujejo javne službe, ki se financirajo večinoma iz državnega proračuna, nekatere storitve pa je potrebno plačati. Tak model se imenuje vladno dominantni. Naslednji je dualni, v katerem storitve izvajajo javni zavodi in tretji sektor, financirajo pa se iz proračuna, participacije tretjega sektorja in plačil uporabnikov storitev. Takšen model je značilen za Veliko Britanijo. Tretji model, ki ga najdemo v Avstriji, Nemčiji in na Nizozemskem, v izvajanje vključuje le tretji sektor, ki se financira iz proračuna in direktnega plačila uporabnikov. Zato ime sodelovalni model, zaradi dobrega odnosa med državo in civilno družbo (Leskošek in Hrženjak, 2001:12-13).

V kateri tip modela bi lahko uvrstili Slovenijo? Stanje v Sloveniji se najbolj približuje dualnemu modelu, kljub neenakomernemu udejstvovanju in neurejenim pogojem delovanja.

Z začetkom aktivnega dela NVO za vključevanje NVO v procese oblikovanja politike in tesnejšega sodelovanja z Vlado, je bila z vladne strani sogovornica nevladnikom Služba vlade za evropske zadeve. Najbrž zveni presenetljivo, vendar to kaže na dejstvo, da so NVO pravo pozornost dobile šele s procesom vključevanja Slovenije v EU, kjer je položaj NVO veliko bolj integriran v procese odločanja, kakor v državah kandidatkah.

##### **4.4.1. Pravne in institucionalne podlage ter prakse za vključevanje NVO**

Ustava RS v svojem 44. členu zagotavlja vsakemu državljanu pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev. V skladu z 81. členom Poslovnika vlade RS imajo organizacije zainteresirane civilne družbe pravico aktivno sodelovati v postopkih zakonskih sprememb, če se vsebinsko nanašajo nanje ali na njihovo področje dela.

V Partnerstvu za pristop, ki ga je Slovenija podpisala leta 1997, je v postopku vključevanja Slovenije v Evropsko unijo ena od pomembnih nalog tudi krepitev NVO. Za nadzor priprave in izvajanja Državnega razvojnega programa deluje Usklajevalni svet. V njem po načelu partnerstva delujejo štirje člani NVO in sicer za naslednja področja: varstvo okolja, zagotavljanje enakosti med spoloma, zaposlovanje in socialno vključevanje v družbo.

Na področju okolja se že izvaja Program sodelovanja med okoljskimi nevladnimi organizacijami in Ministrstvom RS za okolje in prostor - MOP). MOP je leta 1998 izdalo Navodila o postopku priprave splošnih pravnih aktov in drugih dokumentov na MOP, ki jasno opredeljuje možnosti za sodelovanje z NVO.

Pravne podlage za sodelovanje z NVO pri pripravi dokumentov in izvedbi strategij socialnega vključevanja, ki zagotavljajo uvajanje pluralne mreže izvajalcev storitev, so zapisane že v Zakonu o socialnem varstvu. NVO kot enakopravne partnerice v sistemu socialnega varstva določajo tudi Nacionalni program socialnega varstva in Program boja proti revščini in socialni izključenosti ter programe s področja zaposlovanja.

Predstavniki NVO sodelujejo v nekaterih telesih, ki skrbijo za izvajanje zgoraj naštetih programov. Tako so prisotni v usmerjevalni skupini za izvajanje Nacionalnega programa in Programa boja proti revščini in socialni izključenosti, čeprav ni jasno definirano in zadosti transparenten izbor predstavnikov v ta telesa.

Zadnji trendi v spreminjanju pravnega reda kažejo na pripravljenost države za uveljavljanje načela odprte države.

#### *4.4.1.1. Vlada , NVO in pogajanja za vstop Slovenije v EU*

Ob začetku pogajanj za vstop Slovenije v EU (1998) je Služba vlade za evropske zadeve povabila NVO k sodelovanju.

Na javno povabilo za sodelovanje v procesu približevanja Slovenije EU se je odzvalo 156 zainteresiranih organizacij civilne družbe. Predstavitve pogajalskih izhodišč se je udeležilo v povprečju do 10% prijavljenih. Še manjši je bil delež tistih, ki so se aktivno vključili in delovnim skupinam (DS) posredovali predloge in pobude. Sodelovanje je bilo slabše od pričakovanj. Prevladoval je enosmerni proces informiranja zainteresiranih organizacij, višje oblike sodelovanja so ostale omejene na posamične primere, ko so nekatere nevladne organizacije uspele s svojimi predlogi za dopolnitev pogajalskih izhodišč

Med vzroki za takšno stanje lahko navedemo:

- pregled usklajenosti zakonodaje in oddaja pogajalskih izhodišč sta bila v posameznih primerih opravljena pred povabilom na sodelovanje,
- določena področja so bila strokovno izredno zahtevna in je bilo sodelovanje nujno omejeno na že tako ozek nabor strokovnjakov,

- pomanjkanje finančnih sredstev za izobraževanje in usposabljanje nevladnega sektorja na področju vključevanja Slovenije v EU na strani tako nekaterih državnih organov kot tudi zainteresiranih organizacij civilne družbe, ipd.

Ugotovljeni so bili tudi širši problemi sodelovanja med Vlado in civilno družbo, med katerimi naj omenimo razdrobljenost in nepovezanost nevladnega sektorja, slabo obveščenost in nepripravljenost za konstruktiven dialog z vlado in tudi z institucijami EU. Rešitev tega problema se je kasneje pokazala v ustanovitvi Centra za NVO, ki bi deloval kot krovna organizacija in medij med NVO in vlado RS.

#### **4.4.2. Pomen organiziranosti NVO in vloga vlade pri mreženju NVO**

Razvoj nevladnega sektorja v EU bi lahko slovenske NVO, ki so zaradi majhnosti, neorganiziranosti in nepovezanosti le s težavo sposobne izvesti večje projekte, še bolj oviral pri njihovem delovanju. Večini slovenskih NVO namreč primanjkuje znanja s področij upravljanja s projekti, stiki z javnostjo ali pridobivanja sredstev. Komunikacijski kanali med različnimi NVO, ki delujejo na istem področju, so slabo razviti in obseg medsebojnega sodelovanja je majhen. Nekatere NVO, ki so aktivne v evropskem prostoru, so s strani slovenskih državnih organov deležne le malo podpore.

Vendar pa so se NVO v Sloveniji v preteklosti že zavedale svojih pomanjkljivosti in izrazile interes, da bi se organizirale in povezale. Prvi poskusi takega povezovanja oziroma ustanavljanja informacijskih centrov segajo v leto 1994. V teh poskusih je bil cilj NVO predvsem pridobitev opreme, dostopa do omrežja, pomoč pri prijavljanju projektov ter organiziranje konferenc. NVO je uspelo pridobiti sredstva tujih donatorjev, npr. Zavoda za odprto družbo in Regionalnega okoljskega centra za nabavo računalniške in ostale tehnične opreme, NVO pa so izvedle potrebne izobraževalne programe. Vendar pa je večina poskusov povezovanja NVO zaradi pomanjkanja sredstev po začetnem razcvetu in navdušenju sčasoma zamrla. NVO niso imele zagotovljenih sredstev za vzdrževanje vzpostavljene mreže ne iz državnega proračuna kakor tudi iz tujine ne. Ob tem je potrebno opozoriti, da je NVO izjemno težko pridobiti sredstva iz gospodarstva, ker davčne olajšave v Sloveniji ne spodbujajo podjetij, da bi NVO darovala sredstva ali sponzorirala njihove dejavnosti.

Pomemben premik pri razvoju nevladnih informacijskih centrov je predstavljala nevladna iniciativa, na podlagi katere je bila ustanovljena Tiskovna informacijska agencija NVO, ki je

imela za cilj interno komunikacijo med NVO, kot tudi informiranje medijev in širše javnosti o dejavnostih NVO. Vendar je bila tudi ta iniciativa iz podobnih razlogov kratkotrajne narave.

Zadnji dve leti pa kljub vsem težavam poteka pomemben proces imenovan »Stebri civilne družbe«, z namenom povezovanja organizacij glede na njihovo statusno obliko. Povezovanje pomeni ključno funkcijo pri doseganju in realizaciji ciljev in strategij za krepitev nevladnega sektorja, saj združeno sodelovanje prinaša večje rezultate pri pogajanjih in tudi pri prepoznavnosti.

Neformalna povezava poteka v okviru Koordinacije mrež nevladnih organizacij (KMNOV), v njej pa se povezujejo Zveza društvenih organizacij Slovenije (ZDOS), Mreža zasebnih zavodov (MZZ) in Združenje slovenskih ustanov (ZSU).<sup>5</sup>

#### *4.4.2.1. CNVOS – Center za nevladne organizacije*

Služba Vlade RS za evropske zadeve (v nadaljevanju SVEZ) je v januarju 2000 v okviru bilateralnega sodelovanja z Nizozemsko vlado povabila v Slovenijo svetovalca dr. Michela van Hultna, da sodeluje pri analizi stanja na področju slovenskih nevladnih organizacij in pri oblikovanju predlogov za možne rešitve.

Ključne ugotovitve iz poročila dr. Michaela van Hultnovega:

- nevladni sektor je razdrobljen, nepovezan in nekooperativen. Nekatere NVO že danes dobro sodelujejo z NVO v EU in se prijavljajo na razpise EU, večina pa ima premalo razvito strukturo in premalo potrebnih znanj, da bi lahko vplivala tako na vladno politiko kot na oblikovanje politik EU prek vključevanja v evropske platforme NVO,
- slovenske NVO ne nudijo zadostne organizacijske opore za razvoj prostovoljnega dela,
- zaradi naštetih razlogov tako vladna stran kot NVO podpirajo idejo o ustanovitvi neke vrste centra NVO, preko katerega bi se NVO usposabljale,
- če želi Vlada okrepiti nevladni sektor, potrebuje v ta namen tako dokument, ki bi izražal politično voljo, kakor tudi določitev vloge NVO v pravnem in političnem kontekstu,

---

<sup>5</sup> Danes na nevladni strani obstaja več nevladnih informacijskih vozlišč. V Ljubljani so to: Ljudmila za NVO s področja kulture, ženskih vprašanj in sociale; Labeco za NVO s področja okolja; Kiss za študentsko populacijo; v Mariboru je to Kibla, ki posreduje informacije za različna področja delovanja NVO; v Kopru pa deluje informacijski center Pina, ki je mlad in še relativno nerazvit.

- s tem v zvezi je potrebno na novo definirati NVO v javnem interesu in zagotoviti določena finančna sredstva s strani Vlade, pripraviti pravne predloge za spremembo Zakona o dohodnini in Zakona o davku od dobička pravnih oseb in proučiti možnosti, da NVO pridobijo del sredstev tudi s članarinami,
- Vlada nima oblikovane skupne strategije do nevladnih organizacij. Ministrstva oblikujejo povsem interne kriterije, katerim pravnim oblikam združevanja bodo dodelile finančna sredstva. Tako nekatera ministrstva financirajo samo projekte, ki jih prijavljajo društva, medtem ko projektov privatnih zavodov in fundacij ne financirajo. Nekatera ministrstva uvajajo večletno programsko financiranje, nekatera pa izključno samo projektno. Transparentnost pretoka sredstev iz proračuna Vlade k NVO je pomanjkljiva (glej [www.cnvos.si](http://www.cnvos.si)).

Na podlagi zgoraj navedenega se je med predstavniki SVEZ in predstavniki NVO oblikoval širok konsenz, da je najprimernejše orodje za preseganje obstoječega stanja in izboljšanje sodelovanja med Vlado in nevladnimi organizacijami ustanovitev neke vrste Centra, ki bi koordiniral evropske aktivnosti NVO, kar pomeni, da bi predvsem organiziral usposabljanja NVO in skrbel za posredovanje in izmenjavo informacij. Tak sklep je bil sprejet tudi na sestanku med predstavniki SVEZ in 15 NVO, ki je bil 6. marca 2000 organiziran na pobudo SVEZ. Na sestanek so bile povabljene najvidnejše NVO z različnih področij delovanja (okolje, socialne zadeve, človekove pravice, itd.), ki so v preteklih letih sodelovale pri razpisih na temo evropskih zadev.

30. marca 2000 so NVO podpisale skupno izjavo o nameri, v kateri so soglašale glede potrebnosti Centra, ki naj bi zagotavljal, da bi se povečala vloga in pomen NVO v Sloveniji in tako izboljšalo njihovo sodelovanje v procesu vključevanja Slovenije v EU.

[\(http://www.gov.si/svez/\)](http://www.gov.si/svez/)

Ustanoviteljice centra so NVO, SVEZ pa bi ponudila predvsem strokovno in finančno pomoč pri ustanovitvi in njegovem delovanju. Tako je SVEZ kmalu za tem v okviru programa bilateralne nizozemske pomoči MATRA kandidirala za pridobitev strokovne pomoči nizozemskih svetovalcev, ki naj bi v sodelovanju s slovenskimi NVO pomagali pri usposabljanju slovenskih NVO v okviru Centra.

SVEZ je s projektom "Center nevladnih organizacij" seznanila Vlado RS, ki je projekt podprla in naložila SVEZ, da nadaljuje z usklajevanjem aktivnosti za sodelovanje nevladnih organizacij v procesu vključevanja v EU.

15. septembra 2000 sta iniciativna skupina nevladnih organizacij, ustanoviteljic Centra za nevladne organizacije, in Služba Vlade RS za evropske zadeve podpisali Izjavo o nameri za sodelovanje pri delovanju in sofinanciranju Centra.

Med SVEZ in Centrom nevladnih organizacij je bil dosežen sporazum, da bo Center za potrebe priprav na vstop Slovenije v EU :

- obveščal nevladne organizacije o poteku pridružitvenega procesa ter o sodelovanju pri oblikovanju evropskih politik,
- zbiral in posredoval mnenja nevladnih organizacij glede poteka pridružitvenega procesa,
- spodbujal usposabljanje nevladnih organizacij za potrebe njihovega uspešnega delovanja v Evropski uniji,
- spodbujal usposabljanje nevladnih organizacij za kakovostno upravljanje projektov,
- spodbujal usposabljanje in krepitev nevladnih organizacij z namenom prenosa nalog ki izhajajo iz pravnega reda Evropske unije, iz državnih institucij na nevladne organizacije, kjer je to mogoče,
- posredoval informacije, ki služijo nevladnim organizacijam za boljše delovanje v evropskem okolju s poudarkom na informacijah glede prijavljanja projektov, sodelovanja na konferencah in srečanjih nevladnih organizacij ter možnosti sodelovanja s partnerskimi organizacijami doma in v tujini,
- vzpostavljaj okolja za vzpodbujanje mrežnega sodelovanja nevladnih organizacij na posameznih področjih in koordiniranje mrež nevladnih organizacij.

CNVOS danes predstavlja gonilno silo pri reševanju problematike NVO in je prvi produkt sodelovanja Vlade RS in NVO. Po začetnih težavah danes deluje normalno. Njegovo delovanja je dejansko neodvisno od Vlade. V svetu CNVOS ni njenih predstavnikov, niti ni Vlada kakorkoli vplivala na sestavo tega telesa. Pogodba med SVEZ in CNVOS je predmet rednega mesečnega pregleda pooblaščenecv CNVOS in SVEZ, zapisniki teh sestankov so dostopni na spletu. Enkrat letno je predvideno srečanje predsednika upravnega odbora CNVOS s predstojnikom SVEZ.

Število članov centra je naraslo od 27 (ob ustanovitvi) na 58. Možnost vključitve je ponujena tudi posameznim mrežam NVO. Poudariti pa velja, da je krepitev članstva dolgoročen proces, ki je tesno povezan z uveljavljanjem CNVOS v praksi.

#### **4.4.3. Akcije in strategije NVO in vlade RS za integracijo NVO v procese odločanja**

Pod naslovom »Odpiramo odprta vrata« je maja 2002 potekala manifestacija NVO ob mednarodni konferenci OECD »Izgradnja odprte vlade v jugovzhodni Evropi: obveščanje, posvetovanje in javna udeležba.« Z manifestom so podpisnice pozdravile prizadevanja slovenske Vlade za odpiranje do pobud državljanov in organizacij in njihovo večjo udeležbo v procesih priprave, oblikovanja, sprejemanja in izvajanja odločitev. Hkrati so opozorile, da je napredek na tem področju v Sloveniji opazen še vedno predvsem na deklarativni ravni. Apelirale so na čim hitrejši premik od besed k dejanjem. Dale so tudi pobudo za organizacijo nacionalne konference o odprti vladi in ponudile svoje sodelovanje pri njeni zasnovi in izvedbi.

##### *4.4.3.1 Strategija systemskega razvoja nevladnih organizacij*

Intenzivnejše sodelovanje za krepitev in razvoj nevladnega sektorja se je začelo leta 2002, ko je fundacija »Trust for the Civil Society in Central and Eastern Europe« izbrala štiri pilotne projekte krepitev nevladnega sektorja v Sloveniji, ki so jih izvajali CNVOS, PIC, Šent in Umanotera.

Spomladi 2002 se je začel proces »Strategija systemskega razvoja nevladnih organizacij« na pobudo štirih organizacij (CNVOS, PIC, Šent in Umanotera), prejemnic pilotnih podpor fundacije »Trust for the Civil Society in CEE«. Namen procesa je bil oblikovanje strateškega okvirja za systemski razvoj nevladnega sektorja, opredelitev skupnega poslanstva in vizije NVO ter opredelitev prednostnih področij delovanja. Dokument opredeljuje skupno poslanstvo in vizijo nevladnega sektorja, določa skupne globalne strategije in strateška razvojna področja NVO, opredeljuje prioriteta področja delovanja ter določa projekte rasti in razvoja nevladnega sektorja. Vsebuje tudi podroben oris zgodovinskega pregleda razvoja NVO v ter predstavitev NVO v Sloveniji. Strategija temelji na podrobni analizi NVO, kjer se vprašanja in odgovori opredeljujejo na konkretni analizi stanja NVO. (glej tabelo 5.1) Priložena SWOT analiza predstavlja refleksijo značilnosti nevladnega sektorja, njegovega okolja, pa tudi notranje strukture. Njen namen je zmanjševanje področij negotovosti oziroma osvetlitev odločilnih dejavnikov, ki bodo potencialno vplivali na razvoj nevladnega sektorja.



Tabela 4.5: SWOT analiza nevladnega sektorja.

PREDNOSTI	SLABOSTI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• fleksibilnost, vzdržljivost, inovativnost, kreativnost in iznajdljivost</li> <li>• finančna učinkovitost</li> <li>• socialni kapital (ekspertno znanje in izkušnje)</li> <li>• neodvisnost</li> <li>• mednarodno sodelovanje</li> <li>• strategija NVO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• finančna nestabilnost</li> <li>• slaba promocija dela NVO</li> <li>• slaba organiziranost sektorja (nerazvite informacijske, komunikacijske in odločevalske forme)</li> <li>• slabo sodelovanje in povezanost z vladnimi organizacijami</li> <li>• izgubljanje motivacije in elana</li> <li>• težavnost merjenja učinkovitosti in kvalitete posameznih NVO in sektorja</li> </ul>
PRILOŽNOSTI	NEVARNOSTI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• pripravljenost vlade RS za sodelovanje</li> <li>• finančna sredstva iz EU</li> <li>• izdelovanje vladnega strateškega dokumenta za NVO</li> <li>• Prihod Trust Fundacije v Slovenijo</li> <li>• volitve 2004 (SLO in EU)</li> <li>• vzpostavljena struktura za NVO na strani vlade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nedorečena zakonodaja (statusna, davčne olajšave)</li> <li>• nedefiniran status sektorja in pojma, negativen odnos države do NVO</li> <li>• neprepoznavnost NVO v družbi</li> <li>• neučinkovito delovanje Komisije vlade za sodelovanje z NVO</li> </ul>

Vir: [www.civos.si](http://www.civos.si).

Junija 2003 je bila prva predstavitev osnutka dokumenta, proces pa se nadaljuje v okviru priprav na dialog vlada in NVO.

#### 4.4.3.2. Globalne strategije nevladnega sektorja

Globalne strategije nevladnega sektorja predstavljajo glavne strateške usmeritve in cilje sektorja nevladnih organizacij (glej tabelo 4.6). Skupno je definiranih triindvajset strateških usmeritev in ciljev, ki so razdeljeni na področje »pogojev« (v njem so zapisane strategije za izboljšanje oziroma ureditev možnosti delovanja NVO) in področje »odnosov« (v njem so zapisane razvojne strategije NVO glede na njihovo sodelovanje z drugimi organi in organizacijami).

Tabela 4.6 : Pregled strateških področij in strategij.

	STRATEŠKO PODROČJE	STRATEGIJE	
PODROČJE »POGOJEV«	Zakonodaja in NVO	GS1	Statusna in področna zakonodaja
		GS2	Davčna zakonodaja
	Financiranje in NVO	GS3	Proračunski viri
		GS4	Gospodarski viri
		GS5	Samofinanciranje
		GS6	Mednarodni viri
	Infrastruktura in NVO	GS7	Kadri
		GS8	Podporne storitve
		GS9	Informacijske tehnologije
	Standardi in NVO	GS10	Kakovost
		GS11	Klasifikacija
		GS12	Etika
PODROČJE »ODNOSOV«	Državni in lokalni organi ter NVO	GS13	Partnerski odnosi
		GS14	Nacionalni program razvoja NVO
		GS15	Nacionalna konferenca
		GS16	Mednarodne delegacije
	NVO in NVO	GS17	Mreženje
		GS18	Mednarodne NVO in slovenske NVO
		GS19	Forum
	Mednarodne organizacije in NVO	GS20	Mednarodne organizacije
	Splošna javnost in NVO	GS21	Mediji
		GS22	Sistem vzgoje in izobraževanja
		GS23	Festival NVO

Vir: [www.cnvos.si](http://www.cnvos.si).

Globalne strategije za razvoj NVO se sistematsko dotikajo vsej področij, ki so povezane z uspešnim delovanjem NVO:

## 1.Zakonodaja in NVO

### ➤ Statusna in področna zakonodaja

Zakonodaja, ki ureja delovanje NVO, je pomemben element zagotavljanja stimulativnega okolja za njihovo delovanje. Njena ureditev – tako statusna kot tudi področna – mora omogočati in pospeševati razvoj NVO.

### ➤ Davčna zakonodaja

Za delovanje NVO je ureditev davčne zakonodaje, ki spodbuja razvoj in delovanje, izjemnega pomena. Ukrepi davčne politike lahko zagotovijo pomembne pogoje za okrepitev sektorja.

## **2.Financiranje in NVO**

### **➤ Proračunski viri**

Državni proračun je pomemben vir, ki omogoča delovanje NVO. Potrebno je pripraviti predlog 'meril in kriterijev' razdeljevanja proračunskih sredstev, ki bo povečal transparentnost in kjer bo delitev neodvisna od diskrecije organov odločanja.

### **➤ Gospodarski viri**

(Med gospodarskim in nevladnim sektorjem lahko poteka vzajemno koristno sodelovanje. NVO bodo pripravile predloge sprememb davčne zakonodaje, ki bodo povečale stimulacijo gospodarstva za sodelovanje z nevladnim sektorjem.)

### **➤ Samofinanciranje**

(NVO so neprofitne organizacije; ko ustvarjajo dobiček, ga ponovno investirajo v razvoj in izboljševanje delovanja. Davčna zakonodaja mora vzpodbujati samofinanciranje NVO, hkrati pa zagotoviti transparentnost in javnost delovanja.)

### **➤ Mednarodni viri**

(NVO sodijo med najpomembnejše dejavnike mednarodnega razvoja, zato mednarodne ustanove odobravajo finančna sredstva za podporo mednarodnim ali nacionalnim NVO. Cilj mednarodnih razpisov je vzpodbuda razvoja NVO in podpora mnogih aktivnosti, denimo demokratičnega delovanja civilne družbe.)

## **3.Infrastruktura in NVO**

### **➤ Kadri**

Zaposlenost ali profesionalizacija je eden najpomembnejših kazalcev razvitosti NVO sektorja. NVO bodo oblikovale predlog modela državne podpore pospeševanja zaposlovanja v NVO, kar bo vključevalo tudi potrebne systemske spremembe, denimo ustrezen način financiranja delovanja NVO, subvencioniranje zaposlovanja, idr.

### **➤ Podporne storitve**

Težave sektorja NVO, ki so posledica kadrovske šibkosti, narekujejo potrebo po vzpostavitvi in krepitvi svetovalnih služb - servisnih NVO po vseh regijah. Te bodo zagotavljale podporo in strokovno pomoč NVO na številnih področjih.

### **➤ Informacijske tehnologije**

Informacijske tehnologije odpirajo nove možnosti za komunikacijo: izvedbo spletnega e-foruma nevladnega sektorja, dostop do elektronskih baz podatkov, idr. Za NVO so pomembni vidiki uporabe IT, ki omogočajo e-javno participacijo, elektronsko demokracijo, s katero je participacija NVO v procesih odločanja učinkovitejša.)

## **4.Standardi in NVO**

### **➤ Kakovost**

Za doseganje odličnosti in kakovosti ter za nemoteno delovanje potrebujejo NVO osnovne pogoje, izdelane splošne in specifične standarde, etična načela ter ustrezne objektivne kriterije, merila in ocene. Ti bodo izboljšali kakovost delovanja NVO, poenotili in optimirali modele interne urejenosti ter povečali transparentnost delovanja.

### **➤ Klasifikacija**

Eden izmed pogojev za vključitev NVO v pripravo strateških in drugih državnih dokumentov, zakonov je ustvaritev mednarodno primerljivih, objektivnih kriterijev za razvrstitev NVO – glede na področja delovanja, namen organizacije, kvaliteto opravljanja dejavnosti, ipd.

### **➤ Etika**

NVO bodo opredelile skupni kodeks etike, ki bo temeljil na osnovi enotnih vrednot in načel NVO in ga bodo podprle in spoštovale vse NVO.

## **5.Državni in lokalni organi ter NVO**

### **➤ Partnerski odnosi**

Nakazujejo se nove smeri razvoja demokracije – demokracije sodelovanja s ključnimi pojmi, kot so: odprta država, partnerstvo med državo in civilno družbo, mehanizmi za neposredno vplivanje NVO in ljudi pri odločanju. Za uspešnejše udejanjanje načela partnerstva med državnimi in lokalnimi organi ter NVO bo vzpostavljeno soodločevalsko telo.

### **➤ Nacionalni program razvoja NVO**

Na osnovi pričujoče Strategije NVO, zaključkov nacionalne konference o odprti državi in izhodišč Vlade bo pripravljena resolucija o Nacionalnem programu razvoja NVO.

### **➤ Nacionalna konferenca**

Prva nacionalna konferenca bo namenjena postavljanju temeljev partnerstva med vladnim in nevladnim sektorjem, njeni rezultati pa bodo prispevali k oblikovanju nacionalnega programa razvoja NVO. Nacionalna konferenca bo kontinuiran proces, ki bo utrjeval odnose med državo in civilno družbo ter omogočal civilni dialog.

### **➤ Mednarodne delegacije**

Vzpostavljen bo sistem, po katerem bodo k sodelovanju v lokalnih in državnih delegacijah za udeležbo na mednarodnih srečanjih povabljeni tudi predstavniki NVO. Namenski sklad bo finančno podpiral sodelovanje predstavnikov NVO v mednarodnih delegacijah RS.

## **6.NVO in NVO**

### **➤ Mreženje**

S povezovanjem NVO – tako v panoge kot programske mreže - bomo utrdili pomembnost in vlogo NVO sektorja. S postavitvijo skupne, mrežne baze bomo dobili vpogled v že obstoječe povezave NVO.

### **➤ Mednarodne NVO in slovenske NVO**

Poleg vključevanja v mednarodne mreže je potrebno NVO sektor krepitev – ob ustvarjanju vzpodbudnega okolja in pogojev - tudi z mednarodnimi organizacijami, ki bodo imele podružnice tudi v Sloveniji.

### **➤ Forum**

Vsakoletni Forum bo služil pregledu dela NVO v preteklem letu, evidentirane in prediskutirane bodo ovire razvoja NVO ter oblikovani sklepi za nadaljnji razvoj.

## **7.Mednarodne organizacije in NVO**

### **➤ Mednarodne organizacije**

NVO bodo izdelale pregled vključenosti v mednarodne organizacije ter zagotovile strokovno in finančno pomoč za aktivnejše vključevanje v njihovo delo.

## **8.Splošna javnost in NVO**

### **➤ Mediji**

Za izboljšanje promocije delovanja sektorja NVO, dvig prepoznavnosti in vidnosti dela ter pomena NVO je nujno potrebno preučiti vlogo medijev za delovanje NVO ter krepitev medijske pokritosti delovanja NVO. Prav tako je potrebno zagotoviti neodvisne tiskane in elektronske medije ter razvijati lastno medijsko produkcijo.

### **➤ Sistem vzgoje in izobraževanja**

NVO si bodo prizadevale, da se v vzgojne in izobraževalne programe vključi več vsebin, ki se dotikajo delovanja NVO.

### **➤ Festival NVO**

Festival NVO je prireditvev, ki vzpostavlja aktivnejši kontakt med širšo javnostjo in NVO sektorjem. Gre za neposredno promocijo sektorja NVO in ustvarjanje pozitivnega pogleda na sektor (glej: (2003) Strategija systemskega razvoja nevladnih organizacij v Sloveniji za obdobje 2003-2008).

#### 4.4.3.3. Komisija Vlade RS za NVO in nacionalni koordinator za NVO

Vlada RS je 17. oktobra 2002 sprejela sklep, v katerem ugotavlja, da sta obstoj in delovanje NVO pomemben pogoj za nemoten razvoj družbe in uveljavljanje najvišjih standardov demokracije v družbi. Z namenom vzpostavitve sodelovanja sta bila imenovana nacionalni koordinator za NVO (dr. Fedor Černe, Služba Vlade za Evropske zadeve) in Komisija Vlade RS za NVO, ki je dobila mandat za pripravo Strategije sodelovanja z NVO in Dogovora o sodelovanju.

Oktober lani je sprejela Strategijo za sodelovanje z NVO kot podlago in okvir za vzpostavitev in razvoj sodelovanja z NVO. Spremljajoči sklepi so med drugim potrdili odločitev o organizaciji Nacionalne konference v sodelovanju z NVO, izdelavi celovite analize pravnega in ekonomskega okvira za delo NVO ter analizo vključevanja NVO v pripravo in izvajanje vladnih politik. Vsem ministrstvom in vladnim službam je naložila tudi pripravo ocene možnosti vključevanja NVO v izvajanje določenih javnih funkcij.

V okviru oblikovanja Državnega razvojnega programa in Enotnega programskega dokumenta je nastal dokument »Strokovne podlage za program institucionalnega in vsebinskega vključevanja NVO v pripravo, vrednotenje in izvedbo razvojnih strateških dokumentov RS, z namenom odpreti možnosti NVO, za njihovo učinkovito sodelovanje pri programiranju in izvajanju pomoči iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada, pri tem pa izkoristiti pomoč tudi za krepitev usposobljenosti nevladnega sektorja, da s pripravo in izvedbo projektov sodelujejo pri uresničevanju regionalnih politik. Projekt je izvajal CNVOS ob sodelovanju z Regionalnim centrom za okolje (REC).

Slika 4.1 Grafični prikaz sodelovanja Vlade in NVO.



Vir: <http://www.gov.si/svez/>

#### *4.4.3.4. Oblikovanje neformalne medresorske delovne skupine*

SVEZ je vzpostavil neformalno medresorsko skupino, namenjeno izmenjavi mnenj pri reševanju skupnih problemov, ki zadevajo sodelovanje ministrstev, vladnih uradov in služb s civilno družbo. Na sestanke so vabljeni predstavniki Ministrstva za notranje zadeve, Generalnega sekretariata Vlade RS Slovenije, Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Urada RS za varstvo potrošnikov, Ministrstva za okolje, prostor in energijo, Agencije za učinkovito rabo energije, Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstva za zdravje, Ministrstva za finance, Urada Vlade RS za droge, Urada Vlade RS za informiranje, Urada RS za mladino, Urada RS za enake možnosti, Ministrstva za šolstvo, znanost in šport, Urada RS za šolstvo, Ministrstva za kulturo, Ministrstva za zunanje zadeve ter Urada RS za priseljevanje in begunce. Neformalna medresorska skupina je pričela s tvornim medresorskim dialogom v zvezi z reševanjem horizontalnih zadev, ki zadevajo sodelovanje Vlade s civilno družbo. Skupina se ukvarja samo s tistimi vprašanji, ki jih po svoji naravi ni mogoče rešiti na ravni posameznih resorjev. Neformalna medresorska skupina pri svojem delu neposredno sodeluje s strokovnjaki, ki so na voljo v okviru programa pomoči MATRA.

#### *4.4.3.5. Regijske delavnice in 2. forum NVO*

Julija 2003 se je združilo 35 organizacij v t.i. »Pobudo za prihodnost NVO« le-ta deluje kot neformalna skupina posameznikov in posameznic z namenom samoorganizacije v procesu priprav na dialog z Vlado in Nacionalno konferenco Vlada-NVO, za doseganje naslednjih ciljev:

- vzpostavitev stalnega dialoga in partnerstva z Vlado pri pripravi dokumentov, politik, programov,
- zagotovitev boljših pogojev za delovanje NVO s strani vlade in boljše prepoznavanje sektorja v družbi,

V okviru štirih delovnih skupin: partnerstvo oz. civilni dialog, zakonodaja, kadri in proračunski viri, so bili pripravljene predlogi vsebin za dogovor z Vlado.

V naslednji fazi so Pobuda za prihodnost NVO in Služba Vlade RS za evropske zadeve v sodelovanju z regionalnimi razvojnimi agencijami oktobra in novembra 2003 organizirali 12 regijskih delavnic z namenom predstavitve modela strateškega pristopa, dialoga in dokumentov Vlade ter NVO, motiviranja udeležencev za prenos modela na regijsko oziroma

lokalno raven ter aktiviranja udeležencev lokalnih nevladnih organizacij za sodelovanje na 2. forumu NVO in nacionalni konferenci z Vlado.

2. forum je potekal v so-organizaciji CNVO in Pobude za prihodnost NVO v okviru priprav na Nacionalno konferenco. Predstavljeni in dopolnjeni so bili predlogi vsebin za dogovor Vlada - NVO, obravnavana pa je bila tudi problematika predstavnštva NVO v dialogu z Vlado.

#### *4.4.3.6. Nacionalna konferenca: Vzpostavimo sodelovanje*

Prva nacionalna konferenca o sodelovanju med Vlado RS in nevladnimi organizacijami "Vzpostavimo sodelovanje" je potekala 17.12.2003 v prostorih Viba filma v Ljubljani, na kateri je sodelovalo 250 udeležencev.

Vlada je s Strategijo sodelovanja Vlade RS z nevladnimi organizacijami potrdila, da sta obstoj in delovanje nevladnih organizacij pomemben pogoj za vsestransko uveljavljanje načel pluralnosti in demokracije v družbi.

Premier mag. Anton Rop je med drugim poudaril, da se z današnjo prvo nacionalno konferenco zaključuje pomembna etapa v prizadevanjih, da postane metoda dialoga osnovno orodje trajnega izboljšanja pogojev za delo in razvoj nevladnih organizacij. Da se z odpiranjem procesa odločanja izkoristi vse potencialne, ki jih iz različnih razlogov nismo znali ali zmogli izkoristiti za skupno dobro ter da gre za prvovrstni izziv tako Vladi kot nevladnim organizacijam, izrazil pa je tudi svoje prepričanje, da se bosta tako vladna kot nevladna stran na ta izziv znali odzvati (<http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/>).

Nevladna stran je izrazila svoja pričakovanja, da jih Vlada RS v prihodnje ustrezno upošteva in vključuje v pripravo, vrednotenje in izvedbo razvojnih politik in dokumentov.

Na konferenci sta obe strani predstavili svoje strateške dokumente ter elemente za oblikovanje dogovora o sodelovanju med Vlado RS in nevladnimi organizacijami: Strategija systemskega razvoja nevladnih organizacij v Sloveniji za obdobje 2003-2008, Predlog elementov za "Dogovor o sodelovanju Vlada - NVO", ki so ga oblikovale sodelujoče nevladne organizacije, Strategija Vlade RS za sodelovanje z nevladnimi organizacijami, Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005, Poročilo iz 12 regionalnih delavnic Vzpostavimo sodelovanje.

Razprava je v okviru delavnic potekala na štirih področjih: civilni dialog, financiranje nevladnih organizacij, zakonodaja ter človeški viri.



Plod 1. nacionalne konference so bile naslednje ugotovitve in dogovori:

- doseženo je bilo soglasje za vzpostavitev trajnega partnerstva, ki naj nadgradi dosedanje primere dobre prakse, kar je mogoče le ob trajnem izboljševanju pogojev za delo in razvoj nevladnih organizacij,
- ustanovi se odbor za pripravo dogovora o sodelovanju med Vlado RS in nevladnimi organizacijami. V ta odbor imenuje vsaka stran enako število svojih predstavnikov. Vlada RS izpelje postopek imenovanja odbora takoj, ko nevladne organizacije sporočijo imena svojih predstavnikov,
- na podlagi na konferenci predstavljenih dokumentov in razprave bo oblikovan akcijski načrt za leto 2004, ki bo vseboval naloge tako vladne kot nevladne strani z opredelitvijo nosilcev, ciljev, rokov ter finančnih virov,
- na konferenci je bilo predlagano, da se v postopku sprejemanja davčne zakonodaje omogoči predstavitev mnenj nevladnih organizacij ter da se Vlada RS opredeli do predstavljenih predlogov,
- določil se je termin za naslednjo nacionalno konferenco, predvidoma decembra leta 2004. Naredila so bo evaluacija doseženega v letu 2004 ter obravnaval akcijski načrt za leto 2005.

#### ***4.5. Ključni elementi za vključevanje NVO v oblikovanje politike in v vladne institucije***

Model sodelovanja, ki ga je oblikovala Komisija Vlade RS za nevladne organizacije tekom svojih pogajanj in posvetovanj z nevladniki; organizirana civilna družba v Svet civilne družbe, ki ga poleg NVO sestavljajo še druge organizacije (glej sliko 4.2 ) in komunicira z Vladnim svetom, s tem da imajo ministrstva v svoje delo vključene posamezne predstavnike NVO z istega področja dela.

Tako predstavniki NVO kot predstavniki vladne strani so pripravili vsak svoj »manifest« oziroma pričakovanja glede pravic in odgovornosti z obeh strani. Skupni povzetek vseh izdanih in izmenjanih dokumentov, ki služijo kot ključni elementi za vključevanje NVO so:

- priprava podlag,
- uresničevanje predpogojev za sodelovanje,
- udejanjanje postopkov z upoštevanjem načel civilnega dialoga in partnerstva.

### **1. Priprava podlag za vključevanje NVO v pripravo, izvedbo in vrednotenje strateških dokumentov:**

- \* Vzpostavitev evropskih meril in načel za partnerstvo NVO pri pripravljavcev strateških dokumentov.
- \* Sprejetje primernih zakonskih osnov za partnerstvo in sodelovanje NVO.

### **2. Uresničevanje predpogojev za vključevanje NVO v pripravo, izvedbo in vrednotenje strateških dokumentov**

- \* Opredelitev terminologije (kaj so NVO; javno koristne NVO).
- \* Zagotavljanje finančnih in materialnih pogojev za sodelovanje NVO in predstavnikov NVO zlasti:
  - primerno ovrednotenje dela NVO,
  - zagotovitev primernih sredstev s strani pripravljavca strateškega dokumenta za vključevanje NVO.
- \* Obstoje kvaliteten servisnih storitev, potrebnih za doseg partnerstva NVO v vseh postopkih:
  - raziskovalna služba,
  - pravna služba
  - druge potrebne službe.
- \* Zgrajena kvalitetna infrastruktura, potrebna za partnerstvo NVO v postopkih priprave, izvajanja in vrednotenja dokumentov.
- \* Informacijska infrastruktura za pretok informacij.
- \* Povečanje zaposlitvenih in storitvenih možnosti NVO.
- \* Usposabljanje pripravljavcev strateških dokumentov za vključevanje NVO, ter usposobitev NVO za sodelovanje.
- \* Izdelava in sprejetje jasnih kriterijev in meril izbire NVO predstavnikov v postopkih, kjer je število NVO omejeno.

### **3. Udejanjanje postopkov priprave, izvedbe in vrednotenja strateških dokumentov**

- \* Uvedba in izvajanje načel civilnega dialoga v vseh sklopih, z naslednjimi ustreznimi:
  - a) izdelanimi kriteriji za izbiro primernega
  - mehanizma izvajanja načela civilnega dialoga (informiranje, posvetovanje, sodelovanje, soodločanje)

- načina izvajanja (skupna so- odločevalska telesa, posvetovalna telesa, stalni ali ad- hoc mehanizmi, enakopravna izhodišča, kultura dialoga...)

b) udejanjanje načela partnerstva, med pripravljavcem strateških dokumentov in NVO zlasti z metodami:

- pravočasnosti in popolnosti informacij s strani pripravjavca za NVO
- sodelovanje NVO pri oblikovanju postopkov priprave in so-oblikovanje strateških dokumentov pri določanju vsebin strateških dokumentov,
- sodelovanje NVO pri izvajanju in vrednotenju strateškega dokumenta in ovrednotenje izvajanja načela civilnega dialoga v smislu prispevka NVO (postopkovni in vsebinski prispevek) k uspešnosti dokumenta,
- zagotavljanje primernih pogojev za delo predstavnikov NVO s strani pripravjavca dokumenta,
- ★ Udejanjanje načela javnosti in odprtosti postopka vsem zainteresiranim.
- ★ Udejanjanje načela partnerstva med NVO in ostalimi akterji strateškega dokumenta, zlasti:
  - lokalnimi skupnostmi,
  - drugimi mrežami NVO,
  - drugimi pomembnimi subjekti.
- ★ Uvedba in izvajanje načela vključevanja NVO v vsebine strateških dokumentov na vseh nivojih.

Sodelovanje med NVO in Vlado RS je dejansko realiziralo nekaj ministrstev in preko CNVOS razpisalo mesta za predstavnika NVO iz določenega področja.

Tako najdemo predstavnike NVO v naslednjih ministrstvih in drugih vladnih organizacijah:

- Ministrstvo za okolje: predstavnika NVO s področja okolja za sodelovanje v svetu EMAS in znak za okolje,
- Ministrstvo za informacijsko družbo: predstavnika NVO v Svetovalni odbor projekta Forum EMS,
- Služba Vlade za evropske zadeve – SVEZ: predstavnika NVO v Evropski ekonomsko-socialni odbor,
- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve: NVO predstavnik v Delovni skupini za pripravo nacionalnega akcijskega načrta o socialnem vključevanju ,
- Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj: predstavniki NVO v Svetu za trajnostni razvoj,

- Urad za enake možnosti: v Svetu Vlade RS za uresničevanje enakega obravnavanja,
- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve: predstavnik v Nadzornem odboru Programa pobude skupnosti EQUAL,
- Javna agencija za regionalni razvoj; predstavnika v Nacionalnem odboru INTERREG III.

Slika 4.2: Zamisel institucionalnega okvira za dialog med Vlado RS in civilno družbo.



Vir: Poročilo: Sodelovanje z NVO v procesu vključevanja v Evropsko unijo, 2002.

## **V. SKLEPNE UGOTOVITVE**

Pregledali smo položaj NVO skozi zgodovino, s posebnim poudarkom na obdobju postsocializma in času pristopa Slovenije v Evropsko unijo. Glede na začetne teze in indikatorje, s katerimi sem poskušala najti odgovore na moja izhodiščna vprašanja, lahko zaključim analizo in pogledam, kakšne so ugotovitve.

Pri tem se lahko poslužujem tudi svojih lastnih izkušenj v mojem udejstvovanju pri različnih društvih in mladinskih NVO ter mojem triletnem obdobju dela pri zasebnem zavodu Gallus Carniolus, s sedežem na Metelkovi. Le-ta se ukvarja z organizacijo kulturnih prireditev, t.i. »special events« oziroma posebnih dogodkov, poleg tega pa še z založništvom, kulturnim menedžerstvom in neformalnim izobraževanjem.

Če pogledamo prvo postavljeno hipotezo:

Pozitiven odnos javnega mnenja do organizacij tretjega sektorja, število različnih NVO in aktivna civilna družba so nižji od evropskega povprečja, zaradi premajhnega poudarjanja neekonomskih dejavnikov družbenega razvoja s strani razvojne politike države. Posledice tega so ohlapnost civilnega dialoga in prešibko vključevanje ter integracija NVO v procesih odločanja.

Hipoteza je potrjena, saj so indikatorji, ki sem jih postavila za ocenjevanja stanja NVO v Sloveniji, pokazali, da tako mediji in posledično ali vključno tudi družba oziroma javno mnenje nasploh ne kažeta velike afinitete in zanimanja za nevladni sektor. Analiza CNVOS, ki sem jo predstavila, je to domnevo potrdila. Menim, da tudi v današnjem času vse večje koncentracije kapitala in spopadi različnih interesov vplivajo tudi na izbiro novic, za katere so selektivni kriteriji velikokrat moč in denar. V času svojega dela sem velikokrat doživela mlačen odziv medijev za projekte, kot je na primer mednarodno multi-umetniško dogajanje, še posebej, če so se novinarji morali za to odpeljati iz Ljubljane.

Vsaj navidezni interes so pokazali novinarji ali uredniki, ki so bili osebni znanci organizatorjev. Kako torej prodreti v medije, obdane s filtri in siti, skozi njihovo nefleksibilno in zaprto uredniško politiko, skozi katero težko pricurjajo informacije, ki niso v interesu kapitala, profita in politike? Kako v tem spektakelsko urejenem svetu urednikom in novinarjem približati tako »dolgočasne« vsebine, ki se tičejo nevladnega sektorja, še posebej na področju kulture? Vprašanja, ki so že stvar druge analize, vendar ostajajo trn v peti vsem, ki so kakorkoli vključeni v delo ali aktivnosti v nevladnem sektorju.

Vprašanje, zakaj je naklonjenost medijev tako nizka, ostaja torej odprto.

Delen odgovor se zagotovo skriva v odnosu državne politike do tretjega sektorja oziroma nevladnih organizacij. Dokaz za to najdemo v relativno poznem vzpostavljanju civilnega dialoga z NVO, saj ta proces sovpada s procesom vključevanja Slovenije v EU. Brez izoblikovane politike EU do nevladnega sektorja in primoranost naše države do sprejema pravnega reda EU, lahko samo ugibam, kdaj bi Vlada pokazala posluš in priznala pomembnost organizacijam tretjega sektorja. Skorajda ironično se zdi dejstvo, da je bila Komisija Vlade za NVO, ki je bila edina sogovornica s strani Vlade za predstavnike NVO, ustanovljena znotraj Službe Vlade za evropske zadeve, kar že samo po sebi nakazuje urejanje položaja NVO šele s procesom priključevanja Slovenije k Evropski uniji.

Po drugih evropskih državah je to stvar notranje politike in NVO niso predmet obravnave komisij ali služb, ki se ukvarjajo z zunanjimi zadevami. Dejstvo, ki Slovenijo v optimističnem smislu dela za eksotično, v pesimističnem pa kaže na njen pozen in neresen odnos do pomembnosti tretjega sektorja in organizirane civilne družbe. Spodbujanje socialnega čuta in s tem posredno tudi volonterstva v NVO ni del današnjega izobraževalno–vzgojnega sistema. Tako ni presenetljivo, da je nevladni sektor v primerjavi s profitnim gospodarskim tretiran kot nižje razreden. Tudi sama ob trenutkih doživljam padec samozavesti in zdravega ponosa na moje dosedanje delo kot študentka kulturologije v nevladnem kulturnem sektorju, kadar se nahajam v družbi prepotentnih pravnikov ali ekonomistov, ki s povzdignjeno obrvjo gledajo na sfero tretjega sektorja, sektorja za neambiciozne humanitarne, ki bodo prej ali slej živeli od beračenja pri uspehih in bogatih gospodarstvenikih ali vsaj uslužbencih v javni upravi. Sicer karikatura, ki pa niti ni tako daleč od realnosti, če pogledamo, kakšne so dejanske možnosti zaposlitve v nevladnem sektorju in tudi nenazadnje kako utopistične so velikokrat želje po rednem finančnem dohodku, ekvivalentnem s časom in energijo, ki je vložena v projekte.

Vlada se je sicer namenila lotiti nekaterih ukrepov, strategij in akcij, ki sem jih predstavila, vendar ti ukrepi Vlade ostajajo več ali manj zgolj na papirju. Praksa je vse prej kot rožnata, še posebej kar se tiče sofinanciranja NVO preko javnih razpisov. Ne smemo pozabiti dejstva, da se NVO financirajo večinoma po projektih in nekateri razpisi, tako domači kot tuji, velikokrat nimajo postavke za plačilo honorarja osebam, ki organizirajo in izvajajo projekt. Tako se vsakršen sen o plačilu ali zaposlitvi v tem sektorju hitro razblini. Alternativa je seveda redna služba in ukvarjanje z NVO v prostem času, kar pa ne prispeva k profesionalizaciji in razvoju NVO do stopnje, na kateri se danes nahajajo razvite in tudi bogate evropske države. Če predstavim samo nekaj dejstev, ki kažejo na mačehovski odnos različnih ministrstev do NVO ob javnih razpisih, še posebej tistih, ki se ukvarjajo s področjem kulture:

- nenehno se spreminjajo pogoji in pravila sofinanciranja,
- čas razpisov ponavadi ni vnaprej znan, niti okvirno ne,
- navodil za izpolnjevanje prijavnih projektnih obrazcev ni ali pa so nejasna in skopa, kakor tudi neprijazna pojasnila kontaktnih oseb na ministrstvih,
- prav tako ministrstva nimajo informativnih srečanj pred razpisom za pojasnila in pomoč pri izpolnjevanju razpisne dokumentacije,
- obrazci sami po sebi, kakor tudi postopki oddaje opravljajo selekcijsko funkcijo in so od ministrstva do ministrstva različni,
- vedno znova je potrebno vpisovati množico osnovnih podatkov o organizaciji in prilagati ustanovne dokumente, ki se potem le kopičijo, namesto, da bi obstajala organizirana baza organizacij na ministrstvih, ki izvajajo razpise,
- velikokrat niso znani kriteriji in merila za vrednotenje in sofinanciranje projektov, prav tako je velikokrat skrivnost skupna vsota denarja, ki je na razpolago,
- rezultati razpisov so znani pozno, včasih šele na tretjini ali polovici leta, za katerega so razpisana sredstva, skladno s tem se tudi pogodbe podpisujejo prepozno,
- rezultati niso objavljeni na spletu,
- dodeljena vsota je praviloma nekajkrat nižja od zaprosenega zneska, obveznosti organizacije do ministrstva pa zaradi sofinanciranja temu nesorazmerno visoke .

Lahko bi rekli, da je denar je nevladnega sektorja vladar. Kljub temu, da gre za neprofitni sektor.

Če pogledamo še drugo zastavljeno tezo o uspešnosti akcij NVO v procese vključevanja, mreženja in nasploh izboljšanje prepoznavnosti in položaja NVO v družbi, se odgovor na to hipotezo navezuje na prejšnje ugotovitve.

Posledično pozni vzpostavitev civilnega dialoga se je tudi integracija NVO v odločevalne procese in vključenost predstavnikov v državne institucije začela pozno. Kot sem naštel, obstaja nekaj ministrstev, ki so vključili NVO, vendar je sistem sodelovanja še vedno v svojih povojih in nekega resnega učinka od tega sodelovanja zaenkrat ne moremo beležiti. Upam lahko samo, da bodo vsi ti dokumenti in strategije tako s strani Vlade kot s strani NVO enkrat oživel v duhu večje učinkovitosti za javno dobro.

Uspešnost akcij s strani NVO in Vlade lahko merimo samo za obdobje zadnjih desetih let, ali natančneje odkar so se začela pogajanja Slovenije za vstop v EU. Prej je vladalo zatišje, oziroma se je aktivna vloga NVO kazala v obliki družbenih gibanj. Tovrstne akcije so bile usmerjene na izražanje vsesplošnega družbenega nezadovoljstva, medtem ko se je kasneje ta revolucionarnost umirila in so nevladniki začeli veliko bolj razmišljati o nezadovoljstvu s

samim položajem NVO v družbenem kontekstu. Predvidevam, da so se aktivno začeli zavzemati za izboljšanje položaja prav z zgledovanjem po državah EU oziroma so se nekako opogumili, ko so dobili podporo s strani institucij EU, ki je veliko bolje in tesnejše sodelovala z NVO v primerjavi z domačimi vladnimi organi. Žalosti me dejstvo, da je račun za nekoliko izboljšan položaj NVO na ravni priznavanja s strani države, izguba dinamike in neke politične revolucionarnosti. V začetku devetdesetih je civilna družba kot politično gibanje prispevala k transformaciji slovenske družbe. Zdi se, da je od punkovskega gibanja ostala le medla energija današnjih NVO. Ni udarnosti. Če seveda izvzamemo redke »radikalne« skupine (primer skvoterjev Molotov), ki ne plešejo po ritmih državnih zakonov in ki so več ali manj situirane na Metelkovi. Res pa je, da med takimi skupinami in organiziranimi društvi obstaja razlika v viziji in namenu.

Intenzivnost delovanja NVO je sicer upadla, vendar kljub vsemu predstavlja enega od vsaj potencialnih delov avtonomne civilne družbe s transformacijskim učinkom, ampak v novem družbenem kontekstu. Kakor ugotavlja tudi Zinka Kolarič, nove civilnodružbene pobude in aktivnosti ohranjenih jeder teh gibanj, ki so se organizirala v formalne organizacije, delujejo na politično manj vidnih področjih. Kot sem že omenila je še vedno zelo živa alternativna kulturna produkcija. Ostanki družbenih gibanj so iz sfere političnega naboja prešli nazaj v sfero družbenosti. Lahko bi zaključili, da so civilna družba in njeni sestavni deli v tranzicijskem času slovenske družbe, zaradi preusmerjanja pozornosti na izgrajevanje državnosti ter prevelikega zaupanja protagonistom, ki so kasneje prišli na oblast, potegnili krajši konec. Šele sedaj pa počasi dobivajo priložnost za zagotovitev in ureditev ustreznih legalnih in finančnih ter drugih pogojev (ki so vsekakor daleč od idealnih), za komplementarno delovanje pri zagotavljanju javnih dobrin in storitev kot tudi za vzpostavitev mehanizmov kanaliziranja in artikuliranja njihovih interesov v procesih odločanja (Kolarič in drugi, 2002: 108-109).

Vsekakor je za NVO danes nenapisano pravilo, da je za dosego navedenega potrebno igrati po pravilih igre in preko okroglih miz ter takšnih in drugačnih forumov ohranjati dober odnos z državo. Meja med neodvisnostjo in padcem v birokracijo javne uprave pa je zelo tanka. Kakor trenutno kaže, bodo NVO, če bodo hotele doseči svoje cilje, morale postati neka kvazi javna uprava. Spet zgolj moj karikiran pomislek.

Kot sem že prej omenila je veliko vlogo pri vsem razvoju NVO v Sloveniji imela tudi EU. Lahko bi rekla, da se je zadnja hipoteza potrdila, vendar nikakor ne morem mimo pasti, ki se skrivajo tudi znotraj meja EU za predstavnike tretjega sektorja. Nova ustava nikakor ne zagotavlja tega, kar bi si želeli vsi predstavniki NVO, tudi v drugih državah članicah. NVO so



omenjene v dveh členih in še takrat zgolj v povezavi z verskimi organizacijami kot predstavniki civilne družbe. Dokumenti kot »European Governance. A white paper Commission of the European Communities«, še posebej »The Commission and Non-Governmental Organisations : Building a stronger relationship«, so kot biblija za NVO, vendar imajo z biblijo tudi sledečo skupno lastnost - temelji namreč zgolj na verovanju. Zavedati se moramo, da so vse to dokumenti, ki niso pravno zavezujoči in EU v primeru, da ne izpolni obljube, tvega zgolj osip svojih vernikov. EU prav tako nima poenotenega sistema sodelovanja z NVO v raznih odborih institucijah. Edina institucija EU, ki zakonsko določa zastopnost civilne družbe, je Ekonomsko–socialni odbor. Vsa ostala posvetovanja z NVO potekajo brez zakonske obveze in to sodelovanje se omejuje na velike nevladne organizacije ali pa mreže NVO, kot so omenjene Act 4 Europe, ECAS, CENPO ali CEDAG.

Na ravni delovanja EU lahko izpostavim centraliziranost; vsa pogajanja, posveti in druge oblike srečevanja se zgodijo v Bruslju, znotraj »Bruseljskega establišmenta«, z organizacijami, ki imajo sedež prav tako v Bruslju, ter so financirane direktno iz virov Komisije. Vsekakor je velika prednost bližine, vendar obstaja pa tudi velika možnost klientelizma.

Druga nevarnost preži na majhne organizacije, ki bodo imele velike težave pri prebijanju in tudi pri pridobivanju finančnih sredstev. Kriteriji za pridobitev finančnih virov iz mednarodnih razpisov ali iz programov EU velikokrat zahtevajo določen delež lastnih finančnih vložkov, ki pa si jih majhne organizacije ne morejo privoščiti. Da seveda ne govorimo o strokovni in zaposlitveni šibkosti, itd.

Dejstvo je, da evropski prostor ponuja več možnosti za sofinanciranje, s tem pa tudi večjo konkurenco. Veliko skladov je bilo namenjenih izključno za nove pristopne članice, kar pa se bo v prihodnosti spremenilo. Tudi nekatere velike krovne evropske mreže NVO opozarjajo na financiranje, ki je v času pristopanja v EU veliko boljše kot v sami EU.

NVO, ki bodo želele konkurirati močnim in stabilnim organizacijam v razvitih evropskih državah, se bodo morale konkretno lotiti večje investicije v razvoj, kar bo morala postati tudi večja prioriteta države. Začeti bo potrebno pri sami profesionalizaciji. V samem začetku je organizacijska struktura zelo ohlapna in prilagodljiva. Pozneje praviloma vse rastejo in oblikujejo svojo identiteto in za uspešno delovanje je potrebna vsaj določena mera institucionaliziranosti, predvsem profesionalizacije. To pomeni, da dejavnosti izvajajo zaposleni, ki so za svoje delo plačani. Druga pomembna naloga, ki jo je potrebno urediti s sodelovanjem države je, da NVO postanejo producentke storitev za socialno državo. Država bi naročila in tudi plačala določeno količino in določene vrste storitev, katerih sama iz takšnih

razlogov zanemarja ali ne uspe urejati. Odločilnega pomena je tudi komercializacija. Vzpostavitev tržnih odnosov in zdrava konkurenca tudi med NVO. Ključnega pomena je namreč kvaliteta pri nujenju določenih storitev, ki pa se lahko zagotavlja le s primernim zdravim tekmovanjem. Še posebej pomemben vidik je to pri organizacijah, ki so aktivne na področju zdravstva, sociale, okolja, itd (glej Kolarič in drugi 2002).

Temelj vsake NVO organizacije je namreč posameznik. Človek kot družbeno, psihološko in biološko bitje in vse NVO vzklijejo iz začetne želje pomagati sočloveku. Ob vseh teh papirjih, zakonih, takih in drugačnih pogajanjih se mi zdi, da zaradi preobremenjenosti tako vladnih kot nevladnih organizacij s samimi seboj, pozabljamo, za kaj v resnici gre. Kljub vsem prednostim organiziranosti in formaliziranosti vse to nekako ločuje človeka od človeka. Kadar je v vprašanju človeško dostojanstvo, njegove pravice in vrednote, njegove sociološke, biološke in psihološke potrebe ali navsezadnje samo življenje, nobena konvencija ali zakon ne bosta uspela tega, kar lahko naredi neposreden stik, pomoč ali zgolj nasmeh.

Z svojim udejstvovanjem v nevladnih organizacijah sem začela iz zelo preprostega razloga. Kot gimnazijka s podeželja sem s svojimi sovrstniki delila željo po nekem alternativnem druženju, ki bi se izognilo zgolj posedanju v gostilnah, kot edinemu družabnemu prostoru srečevanja. Skupna želja je rodila sadove in energija, kvalitetno preživljanje prostega časa so vnesle v naša življenja neko dinamiko, pestrost, veselje, rast, spremembo...

Dragocene izkušnje, ki si jih ne moreš nabrati ob okenčku neke birokratske vladne institucije. Za človeka gre. Za vsakega posameznika v sferi civilne družbe. Ne glede, če je čez dan zaposlen v javni upravi. Sinergija, ki se je porajala ob delu z različnimi skupinami ljudi, ob skupnem ustvarjanju, spoznavanju novega, me je navdušila in vzljubila sem »tretji sektor«, kljub pomanjkljivostim in težavam, s katerimi sem se soočala in kljub temu, da moji sovrstniki raje prebirajo teorije o takih in drugačnih ekonomskih teorijah, kako povečati dobiček. Ob pisanju te naloge sem nekajkrat obupala, saj se mi je zdela tako suhoparna, tako daleč od tega, kar res definira in odlikuje nevladni sektor. Življenje v njegovi primarnosti, ki nima nič skupnega z zaprašenim papirjem in vso birokracijo, s katero se je v imenu sistema prisiljen spopadati. Vendar sem prepričana, da dokler bo vsakemu posamezniku po napornem dnevu lahko določena organizacija civilne družbe nudila balzam za dušo, odvisno od njegovih potreb in želja, tako dolgo so vsi volonterji, nevladniki in simpatizerji pripravljeni sprejeti breme suhoparnosti, institucionaliziranosti, formalnosti in birokracije na svoja pleča. Vključno z mano.

## VI. LITERATURA IN VIRI

### LITERATURA

- Adam, Frane, Matej Makarovič, Borut Rončević, Matevž Tomšič (2001): Socio – kulturni dejavniki razvojne uspešnosti. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana.
- (2003). Constitution for Europe Submitted to the European council meeting in Thessaloniki. Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Chomsky, Noam (2003) : Somrak demokracije. Studia Humanitatis, Ljubljana.
- De Jong Nemanič, Alenka (1999): »Kdo potrebuje predpise o društvih v javnem interesu?« Pravna praksa, 18, 21-22, str. 47-49.
- (1999) Državni program Republike Slovenije za prevzem pravnega reda Evropske unije do konca leta 2002. Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve, Ljubljana.
- (2001) European Governance. A white paper Commision of the European Communities. Brussels.
- Fink-Hafner, Danica (1992): Nova družbena gibanja – subjekti politične inovacije. FDV, Ljubljana.
- (2003) Fundamental principles on the Status on Non-governmental Organisations in Europe. Council of Europe, Strasbourg.
- Grzybowski, Candido (2001). »Nevladne organizacije: iskanje trdnih tal.« Glasnik Unesco, 31, 68, str. 27-28.
- Ivanko, Štefan (2000): Strukture in procesi v organizaciji. Založba Vuš, Ljubljana.
- Jelovac, Dejan (2002): Jadranje po nemirnih vodah menedžmenta nevladnih organizacij. Visoka šola za management, Koper.
- Kolarič, Zinka, Andreja Črnak – Meglič, Maja Vojnovič (2002): Neprofitno volonterske organizacije. Založba FDV, Ljubljana.
- Klemenc, Andrej (1994): »Paberkovanja o nevladnih organizacijah, politiki in teoriji.« Časopis za kritiko znanosti, 22, 168-169, str. 91-106.
- Leskovšek, Vesna (1996): »Socialna politika – nova pogodba med državo in civilno družbo.« IB revija za strokovna in metodološka vprašanja, 30, 5-6, str. 3-13.

- Leskovšek, Vesna, Majda Hrženjak (2002) :Spremenjen vloga nevladnih organizacij. Mirovni inštitut, Ljubljana.
- Levičar, Robert (1999): Vodnik po nevladnih organizacijah v Sloveniji. ADI – Agencija za razvojne iniciative, Ljubljana.
- Marega, Milena (ur.) (1997): Vloga in financiranje NVO. Možnosti za izboljšanje političnih, zakonskih, finančnih pogojev delovanja nevladnih organizacij. Zbornik strokovnih prispevkov. REC – Regionalni center za okolje, Ljubljana.
- Murgel, Jasna (1999): Pravni položaj mednarodnih nevladnih organizacij po mednarodnem pravu in pravu Republike Slovenije. Pravniki, 54, 9-10, str. 577-586.
- Oblak, Katja (2003): Seznam finančnih virov Evropske unije, odprtih za nevladne organizacije v Sloveniji. CNVOS, Ljubljana.
- Ovsenik, Marija, Milan Ambrož (1999): Neprofitni avtopoetični sistemi. Založba VUŠ, Ljubljana.
- (2001) »Partnerstvo za okolje-Program sodelovanja med okoljskimi NVO in MOP« v Modri ljudje za modro nebo. Zbornik 2, Regionalni center za okolje za Srednjo in Vzhodno Evropo. Str. 7-22. Ljubljana.
- (2000) Program Phare Access. Delegacija Evropske komisije v Sloveniji, Ljubljana.
- (1993) Poslovnik Vlade RS. Ur.l. RS 13/1993.
- Praprotnik, Laura (ur.) (1999): Nevladna Evropska unija. PIC, Ljubljana.
- (2003) Priročnik za novinarsko poročanje o manjšinskih skupinah, Mediawatch. Mirovni inštitut. Ljubljana.
- Salomon, Lester M, in Helmut Anheier (1998): The Emerging Sector Revisited. The Johns Hopkins University, Baltimore.
- (2003) Sektor. Politična revija. Štev. ¾. CNVOS, Ljubljana.
- (2003) Seznam finančnih virov Evropske unije, odprtih za nevladne organizacije v Sloveniji. CNVOS, Ljubljana.
- (1999) Slovenija: partnerstvo za pristop. Slovenski prevod, skladen z določbami uredbe Sveta 622/98, OJ L 85, 20.3.2998.
- (1999) Slovenija v Evropski uniji? Urad vlade za informiranje, Ljubljana.
- Šporar, Primož, Milena Marega, Bojan Žnidaršič, Vesna Leskovšek, Tatjana Greif, Zoran Maksimovič (2003): Strokovne podlage za program vključevanja nevladnih organizacij v pripravo, izvedbo in vrednotenje razvojnih strateških dokumentov RS. CNVOS, Ljubljana.

- Šporar, Primož (2004): Poročilo o položaju nevladnih organizacij v Sloveniji 2003/2004. PIC, Ljubljana.
- (2000) The Commission and Non-Governmental Organisations : Building a stronger relationship. Commission discussion paper. Brussels.
- Trstenjak, Verica (1998): »Nevladne organizacije v Sloveniji - pravna ureditev«. Pravna praksa, 17, 7, str. I-VI.
- (1998) V korak s časom, slovensko mladinsko prostovoljno delo. Zveza za tehnično kulturo Slovenije, Ljubljana.
- Vaupotič, Mirko (2003): Za prihodnost nevladnih organizacij v Sloveniji. CNVOS, Ljubljana.
- Willke, Helmut (2000): Sistemska teorija razvitih družb. FDV, Ljubljana.

## **VIRI**

- Bernik, Ivan, Zinka Kolarič (1998): Civilna družba v post-socialističnih družbah: oblikovanje intermediarnih struktur. Raziskava, financirana pri Ministrstvu za znanost in tehnologijo.
- Statistične informacije 1989-98. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenija.
- Statistični letopis Republike Slovenije 2000. SURS, Ljubljana.
- Zakon o društvih, Ur.l. RS 60/95
- Uradni list RS, 13/12. 3. 1993.
- Zakon o zavodih, Ur.l. RS 12/91, 8/96
- Zakon o ustanovah, Ur.l. RS 60/95

## **SVETOVNI SPLET**

### **Aarhuška konvencija**

<http://www.unece.org/env/pp/>

### **Act 4 Europe**

<http://www.act4europe.org>

### **AER Assembly of European Regions**

<http://www.are-regions-europe.org>

### **Committee of Regions**

<http://www.cor.eu.int/home.htm>

**Council of European Municipalities and Regions**

<http://www.ccre.org>

**Enlargement Europa's Website on the Enlargement**

[http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/index\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/index_en.html)

**European Convention (the)**

<http://european-convention.eu.int>

**EUROPA Official Site of the European Institutions**

<http://www.europa.eu.int>

**EUROPARL Official Site of the European Parliament**

<http://www.europarl.eu.int>

**EUROSTAT Statistical Information Service**

<http://europa.eu.int/comm/eurostat>

**European Citizen Action Service**

<http://www.ecas.org>

**European Economic and Social Committee**

<http://www.ces.eu.int>

**Government of RS**

<http://www.gov.si>

**Grants and loans Secretariat General of the European Commission**

[http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general)

**Local Development Website on the local development**

<http://www.developpement-local.com>

**Mirovni inštitut**

<http://www.mirovni-institut.si>

**Pravno informacijski center nevladnih organizacij**

<http://www.pic.si>

**Scadplus Summaries of the Union's legislation**

<http://europa.eu.int/scadplus>

**The European Commission and the Civil Society Europa's Website on the Civil Society**

[http://europa.eu.int/comm/civil\\_society](http://europa.eu.int/comm/civil_society)

**The Future of Europe Europa's website**

[http://www.europa.eu.int/futurum/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/futurum/index_en.htm)

**Zavod center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij-CNVOS**

<http://www.cnvos.si>

