



dobra družba

izkoristimo potencial nevladnih organizacij

Poročilo o stanju v nevladnem sektorju

Uredila: Erika Oblak

Povzetki po področjih: Maks Soršak, Špela Veselič, Dragana Trivundža Tomanić, Erika Oblak

Ljubljana, avgust 2004

Poročilo je v celoti financiral sklad Trust for Civil Society in Central & Eastern Europe v okviru programa Dobra družba

Uvod

Po osamosvojitvi leta 1991 se je Slovenija osredotočila na krepitev dveh sektorjev: javnega in gospodarskega, večinoma tudi znotraj poznejšega procesa približevanja EU. Glavni cilj je postal izpolnjevanje kopenhavskih kriterijev kot prvega pogoja za vstop Slovenije v EU. Razvoj nevladnega sektorja (nevladnih nepridobitnih organizacij) pa je ostal daleč v ozadju. Oblikoval se je znotraj neuskrajene podpore vlade in nekaterih tujih donatorjev (ambasad, fundacij, Delegacije EK v Republiki Sloveniji) in brez skupnega razvojnega načrta tega sektorja. Danes je v Sloveniji zgolj manjše število močnih in velikih nevladnih organizacij (močnih v smislu zmožnosti doseganja sprememb in velikih glede na več kakor pet redno zaposlenih sodelavcev). Ocene kažejo, da je raven zaposlenosti v nevladnih organizacijah nizka, delujejo v izredno negotovih finančnih razmerah, večinoma pa jih vlada, politika in javnost nimajo za pomemben del demokratične družbe. Skratka: za delovanje nevladnih organizacij in za razvoj tega sektorja v Sloveniji še vedno niso zagotovljeni niti minimalni pogoji.

Kljub vsemu pa je bilo v Sloveniji objavljenih nekaj raziskav in različnih dokumentov o stanju nevladnih organizacij v Sloveniji, ki smo jih v tem poročilu skušali kratko povzeti, pri tem pa smo se osredotočili na nekatere večje ovire, s katerimi se pri svojem delovanju srečujemo: število NVO, zaposlenost, pravne in davčne podlage njihovega delovanja, financiranje, civilni dialog in sodelovanje v mednarodnih organizacijah.

Poročilo uporablja predvsem naslednje vire:

- Z. Kolarič, A. Črnak - Meglič, M. Vojnovič. 2002. Neprofitno-volonterske organizacije. Ljubljana: FDV
- I. Vrečko, urednik. 2003. Strategija systemskega razvoja nevladnih organizacij za obdobje 2003-2008 http://www.cnvos.si/PobudaNVO_strategije.php
- Strategija vlade za sodelovanje z nevladnimi organizacijami [http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/B12782C6BFA6B9F8C1256DB4002B508C/\\$file/NVO_strategija-final021003.doc](http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/B12782C6BFA6B9F8C1256DB4002B508C/$file/NVO_strategija-final021003.doc)
- Pobuda za prihodnost NVO. 2003. Predlog vsebin za dogovor o sodelovanju Vlada-NVO http://www.cnvos.si/download/Aktualno/Dogovor_Vlada-NVO.doc

Glede na to, da je za nevladne organizacije značilna velika pestrost vsebin njihovih dejavnosti in so neposredno vezane na civilni dialog, sofinanciranje pa na različna ministrstva in druge vladne institucije in da oblikujejo nekoliko različna okolja delovanja, smo v nadaljevanju analizirali tudi nekatera specifična področja: človekove pravice, kulturo, socialo in varstvo okolja.

Povzetku teh dokumentov smo dodali tudi rezultate analize mnenja slovenskih političnih strank o položaju in vlogi nevladnih organizacij. Analiza je nastala na podlagi vprašalnika, ki je bil ob koncu junija 2004 poslan vsem političnim strankam v Sloveniji, evidentiranim v registru na Ministrstvu za notranje zadeve. Na vprašalnik se je odzvala večina parlamentarnih in nekaj drugih strank.

Kaj so nevladne nepridobitne organizacije?

Za nevladne, nepridobitne organizacije je povsod in tudi v Sloveniji značilna predvsem njihova pestrost ali mavričnost, ki se kaže v načinih in področjih njihovega delovanja, v stopnji vključevanja prostovoljcev, pa tudi v načinih financiranja in managementa organizacij.

Prav ta pestrost ali mavričnost je v mnogočem njihova prednost, saj pomeni večjo inovativnost, fleksibilnost in prilagajanje storitev potrebam uporabnikov ali drugim spremembam v okolju. Po drugi strani pa je prav ta prednost lahko tudi slabost. Zaradi raznolikega delovanja so kot celota v širši javnosti manj prepoznavne, zaradi širokega spektra vsebin pa pogosto označene kot konfuzne, neurejene in zato nediskutabilne. Poskusi urejanja delovanja sektorja lahko ogrozijo prednosti njihovega delovanja, uničijo njihovo pestrost, inovativnost in fleksibilnost. To seveda še ne pomeni, da za njihovo delovanje niso potrebne nekatere temeljne sistemske spremembe v zakonodaji, v načinih financiranja in sodelovanja v procesih sprejemanja odločitev, ki bodo v Sloveniji vendarle pripeljale do stabilnejšega okolja, v katerem delujejo.

Po nekaterih ocenah v Sloveniji nevladne nepridobitne organizacije združujejo več kakor milijon ljudi. V njih državljani nastopajo kot člani, kot prostovoljci, kot zaposleni. Če ste član planinskega ali gasilskega društva, donator organizacije, ki se zavzema za uveljavljanje človekovih pravic ali za humanitarne namene, če sodelujete v akcijah za varstvo okolja in narave, če uporabljate storitve invalidskih organizacij, če se združujete na področju kulture, če svoje strokovno znanje povezujete v okviru društva ..., potem delujete v nevladni nepridobitni organizaciji ali pa ste uporabnik njenih storitev. Glede na ocene, po katerih je kar polovica državljanov tako ali drugače povezanih s tem sektorjem, je presenetljivo dejstvo, da po več kakor desetletju (če se omejimo zgolj na obdobje samostojnosti Slovenije) še niso oblikovani minimalni pogoji, ki bi zagotovili stabilnost delovanja nevladnih organizacij.

Nevladne nepridobitne organizacije nastajajo zaradi skupnih interesov, ki so lahko osredotočeni na eno samo področje, lahko pa so bolj splošne narave in se dotikajo več področij. Te organizacije so lahko izvajalke storitev ali pa družbeno kritične in imajo ambicijo, dosegati družbene spremembe. Zato je njihova vloga strokovna, zagovorniška in nujno tudi politična. Politična je v smislu javnega opozarjanja na družbene neenakosti in na zahteve po družbenih spremembah. Nevladne organizacije pomenijo organizirane oblike javnosti, ne pa javnosti v celoti.

V nevladnih organizacijah je mogoče uresničevati ustavne pravice do mirnega zbiranja in združevanja, do svobode izražanja misli, do govora in javnega nastopanja, do tiska in drugih oblik javnega obveščanja in izražanja, s tem pa postanejo neprecenljivega pomena za doseganje načel pravne in socialne države.

V Sloveniji izraz nevladna organizacija v praksi in zakonsko še ni enotno opredeljen, Evropska unija pa navaja naslednjo definicijo:

- *neprofitnost*: niso ustanovljene za ustvarjanje dobička,
- *prostovoljnost*: ustanovljene so prostovoljno in sodelovanje v njih je prostovoljno,
- *formaliziranost*: vsaj delno so formalizirane, s tem pa so izključene predvsem oblike neformalnega združevanja ljudi,
- *zasebnost*: neodvisne so od vlade in drugih javnih oblasti, od političnih strank in od profitnih podjetij,
- *javna koristnost*: ne delujejo samo zaradi interesov svojih članov, ampak je njihov temeljni smisel delovanje v splošne, družbeno koristne namene.

Pri razumevanju delovanja nevladnih organizacij se najpogosteje zatika pri izrazu *neprofitnost*, ki ne pomeni, da organizacija ne sme dosegati dobička. Poenostavljeno rečeno, to pomeni, da potencialni dobiček ne sme biti predmet delitve med zaposlene, člane ali ustanovitelje, temveč je lahko namenjen izključno izvajanju dejavnosti organizacije v skladu z njenim namenom in poslanstvom.

V nadaljevanju besedila je za nevladne, nepridobitne organizacije uporabljen pri nas že uveljavljen in poenostavljen izraz nevladne organizacije ali skrajšano NVO.

Zgodovina nevladnih organizacij v Sloveniji

Najpomembnejšo zgodovinsko prelomnico pri intenzivnejšem združevanju v društva in druge oblike nevladnih organizacij pomeni marčna revolucija leta 1848. Prinesla je svobodo združevanja kot ustavno pravico in pravne norme, ki so urejale ustanavljanje društev in drugih oblik združevanja ljudi. Nastala so prva slovenska društva. V tem času so bili vodilni razredi predvsem nemški, kmečko in delavsko prebivalstvo pa je bilo slovensko. S poznejšo industrializacijo se je izoblikovala plast slovenskega izobraženstva, nižje duhovščine in svetne inteligence. Središče kulturnega in družabnega življenja slovenskega srednjega sloja so postale sredi 19. stoletja čitalnice, iz katerih so pozneje izšla številna društva. Poleg čitalnic so bili v 60. in 70. letih pomembni tudi tabori kot množična zborovanja na prostem in narodnoobrambna in telovadna društva ob koncu 19. stoletja. Ustanavljati so se začela slovenska poklicna združenja. Pomemben dejavnik razvoja je bila tudi katoliška Cerkev, ki je širila dobrodelno dejavnost za reveže in se udeleževala na področju kulture, zdravstva in izobraževanja. Ob koncu 19. stoletja so imele nevladne organizacije tudi ekonomsko funkcijo, saj se je začelo razvijati zadružništvo, ki se je razraslo v množično socialno gibanje in pomenilo pomemben obrambni mehanizem kmetov, delavcev in obrtnikov pred rastočim kapitalizmom.

Za razvoj nevladnih organizacij so bile odločilne tudi politične stranke in delavsko gibanje po letu 1891. Politične stranke so prek društev želele vplivati na idejno, kulturno, izobraževalno, športno, socialno in politično delovanje ljudi in s tem seveda tudi na njihove politične opredelitve. Poleg sokolskih so nastala tudi gasilska društva.

Društva so imela do leta 1918 pomembno vlogo pri narodnem boju, zato je bilo njihovo delovanje pogosto prepovedano. Med njimi izstopajo gasilska, dramatična, kulturno-prosvetna, pevska, godbena, planinska in učiteljska društva, ki so utrjevala narodno in razredno zavest in dvigala splošno kulturno raven prebivalstva.

Leta 1869 je bilo na Slovenskem le 58 društev, leta 1922 je njihovo število naraslo na 3.317, leta 1938 pa je obstajalo že 8.211 društev.

Druga svetovna vojna in pozneje socialistična revolucija ter sprememba družbenega sistema so na Slovenskem povzročile prekinitev tradicije v najširšem pomenu besede, to pa je imelo za posledico zaton delovanja nevladnih organizacij. Pomenilo je namreč nevarnost za politično oblast in je bilo organizirano zgolj v omejeni obliki, večinoma na lokalni ravni (gasilci, planinci, rekreativci itd.). Javni sektor je prevzel praktično vse funkcije nevladnih organizacij. Delovanje Cerkev je bilo omejeno le na verske zadeve, mnoge njene dobrodelne in humanitarne organizacije so bile nacionalizirane in vključene v javni sektor. Država je podpirala eno samo humanitarno organizacijo: Rdeči križ. Podpirala je tudi Zvezo prijateljev mladine, ki je na lokalni ravni pokrivala programe za otroke in mladino. Poseben položaj pa so v tem obdobju imele invalidske organizacije, ki jih je v veliki meri financirala država, prek državne loterije. V svojih vrstah so pogosto združevale podporne člane in občane, ki so se prostovoljno združevali zaradi želje po dajanju pomoči. Največ društev je bilo na lokalni ravni, in to na področju športa, rekreacije, kulture, hobi dejavnosti in strokovnega usposabljanja.

Skupno število društev se je v tem obdobju drastično zmanjšalo in je bilo manjše kakor v obdobju med obema vojnama.

Z ustavo iz leta 1974 in s sprejemom novega zakona o društvih so bile državljanom dane dokaj široke možnosti ustanavljanja prostovoljnih organizacij in društev. Novi zakon je povzročil pospešeno rast njihovega števila, ker pa država njihovega delovanja finančno ni podpirala, je bila njihova profesionalna struktura majhna in niso imeli množičnega članstva. Delo v njih je bilo predvsem prostovoljno, razvijati so se začele skupine za samopomoč in vzajemne pomoči (klubi bolnikov, stanovanjske zadruge ...). Široko so se razmahnila strokovna združenja in prostovoljsko delo v javnih socialnih servisih.

Leta 1975 je bilo v Sloveniji registriranih 6.761 društev.

V Sloveniji pomenijo 80. leta obdobje novih družbenih gibanj v razvoju nevladnih organizacij. Širila so se različna družbena gibanja: mirovna, ekološka, feministična, duhovna in tudi subkulturalna gibanja, gibanja za človekove pravice ... Poleg političnega delovanja so začela oblikovati alternativno mrežo produkcije dobrin in storitev. Nastopil je proces izločanja in osamosvajanja posameznih delov in oblik aktivnosti iz obstoječih društev. Ta proces so spodbudile skupine, nezadovoljne z obstoječim stanjem. V tem obdobju je bilo pomembno tudi vključevanje prostovoljcev v izvajanje programov javnih zavodov, zlasti na področju socialnega varstva. V drugi polovici 70. let se je zgodila ekspanzija društev, ki so se začela bolj pospešeno razvijati v urbanih okoljih, povečalo se je število znanstvenih in strokovnih društev.

Šele leta 1980 se je število društev približalo številu iz predvojnega obdobja. Leta 1980 je bilo registriranih 8.446 društev.

»Civilna družba« se je v Sloveniji začela razvijati kot alternativa in ne kot opozicija uradni politični strukturi. Prvo takšno novo gibanje je konec 70. let pomenil punk, pridružila so se mu druga poznejša gibanja, ki so začela ustvarjati alternativno mrežo svojega delovanja. Sredi 80. let so oblikovala alternativno medijsko mrežo, ki ji je uspelo spodbuditi javno razpravo in doseči vpliv na širšo javnost.

Po letu 1988 sta se začela proces diferenciacije znotraj civilne družbe in formiranje prvih političnih strank. Velik del protagonistov novih družbenih gibanj se je vključil v strankarski in pozneje državni aparat.

V tem obdobju se je obnovila dobrodela dejavnost Cerkve, ki je opravljala številne naloge: varovanje otrok, zagotavljanje pomoči bolnim, invalidom, ostarelim, organizirano je bilo delo z mladimi in razvila so se duhovna gibanja. V tem obdobju je poleg društev nastopil nov tip nevladnih organizacij: ustanove.

Število nevladnih organizacij je po letu 1980 nenehno naraščalo. Če jih je bilo leta 1981 registriranih 8.897, je bilo leta 1990 njihovo število že 10.320, leta 1995 pa smo imeli v Sloveniji 13.984 nevladnih organizacij.

Nevladne organizacije v Sloveniji

Poslanstvo in vizija nevladnih organizacij

Danes nevladne organizacije pomenijo enega od treh glavnih stebrov sodobne družbe, imajo povsem lastno identiteto in funkcijo, neodvisno od državnega in gospodarskega sektorja. Skupaj z organizacijami civilne družbe (sindikati ipd.) ter posamezniki in posameznicami, ki so nosilci načela participatorne demokracije, sestavljajo civilno družbo, brez katere razvoj demokracije v Republiki Sloveniji ni mogoč.

Poslanstvo nevladnih organizacij izpolnjuje naslednje funkcije:

- *Funkcija zgraditve skupnosti in demokratičnosti:*
Med ljudmi gradijo čut solidarnosti in spodbujajo stike med njimi in večje zaupanje, to pa so temeljni gradniki svobode in demokracije. Vključujejo se v procese javnega odločanja in tako vplivajo na oblikovanje družbe. Hkrati krepijo suverenost in samozavest državljanov, vključno z zavestjo o lastni odgovornosti do skupnosti in družbe kot celote.
- *Varnostna funkcija:*
Branijo svoje člane in druge ljudi pred močjo državnih aparatov, zasebnih organizacij in večinskih skupin, pa tudi pred posamezniki, ki kršijo norme sprejemljivega ravnanja. Tako delujejo kot posredniki med nemočnimi posamezniki in nedotakljivimi velikani.
- *Funkcija izražanja:*
Svojim članom in drugim privržencem zagotavljajo prostor, v katerem posamezno ali kolektivno izražajo svoja verska, narodnostna, kulturna, idealistična, globalna, regionalna, lokalna, profesionalna in druga prepričanja, mnenja, interese ali izročila.
- *Inovacijska funkcija:*
Odzivajo se na nove pogoje in razmere in ob preizkušanju novih pristopov pogosto eksperimentirajo; ob tem prevzemajo tudi velika tveganja. So pionirji na mnogih področjih, na katerih prvi zaznajo probleme, skušajo jih razrešiti in predstaviti svoja spoznanja.
- *Storitvena funkcija:*
Zagotavljajo in ponujajo širok spekter različnih storitev, ki niso namenjene samo članom, ampak celotni družbi. Prevzemajo odgovornost do državljanov, ki bi jo v nasprotnem primeru prevzela država, svoje storitve pa dajejo na voljo na področjih, ki zaradi komercialne komponente niso zanimiva za gospodarski sektor.

Vizija nevladnih organizacij, na katere država relativno ugodno in preprosto preloži svoje obveznosti in se tako reši stroška servisiranja in zagotavljanja nekaterih storitev, ki jih družba pričakuje ali potrebuje, je resda legitimna, a vsekakor neprimerna. Glede na poslanstvo nevladnih organizacij je jasno, da je to zgolj ena od mnogih funkcij, ki jih te organizacije opravljajo.

Zato vizijo nevladnih organizacij, katerih poslanstvo je reševanje problemov blagostanja državljanov, združujejo z vizijo avtonomnega partnerja, ki s svojimi metodami in pristopi zagotavljanja storitev pomeni legitimno alternativo državnim organizacijam.

Razvojna usmeritev nevladnih organizacij je zato podprta z vizijo nevladnega sektorja kot socialnega dejavnika, ki se vključuje na vseh ravneh in je zmožen predstaviti resnične interese državljanov in prek svojih aktivnosti zagotoviti demokratičen razvoj in stabilnost države.

To je vizija organizacijske strukture, ki je vpletena v nestransko politiko: stabilizira odnose v državi, omogoča in stimulira neformalne iniciative državljanov in vključevanje državljanov v javne zadeve. Nevladni sektor v povezavi z internacionalnimi strukturami pomeni aktivno silo v odločitvenih postopkih, sposobno mobiliziranja javnosti za izvajanje pritiska na druge elementarne dele družbe. Pri tem mora nastopati nevladni sektor v vlogi partnerja javnemu in gospodarskemu sektorju; torej je to

tudi vizija, v kateri nevladni sektor ni le »privesek« javnemu in gospodarskemu sektorju, temveč alternativa in protiutež.

Število in področja delovanja nevladnih organizacij

V Sloveniji vključujejo nevladne organizacije več tipov organizacij, vendar statistika v svojih registrih, žal, še ne omogoča ločevanja nevladnih od drugih organizacij ali pa zanje sploh nima razvitega registra. V Sloveniji je bilo ob koncu leta 1997 registriranih približno 15.000 društev, 60 ustanov in 160 zasebnih zavodov, ocene števila družb civilnega prava pa ni mogoče predložiti. Vsa registrirana društva v resnici niso aktivna (po ocenah je takšnih skoraj tretjina), skoraj polovica pa jih deluje zgolj zaradi interesov svojih članov in ne za javno korist. Potencial društev za alternativno produkcijo kolektivnih dobrin in storitev je tako v resnici majhen in kaže na razmeroma slabo razvit sektor nevladnih organizacij.

Največ društev deluje na področju športa (28 %), kulture (12 %), gasilstva (12 %) in okolja in zaščite živali (6 %); druga področja so manjša, na primer sociala (3,5 %). Sektor nevladnih organizacij je v Sloveniji posebno slabo razvit na področju človekovih pravic in delovanja civilne družbe.

Zaposleni v nevladnih organizacijah

Po ocenah kar 91 % društev v Sloveniji nima zaposlenih, enako velja za 81 % ustanov in za 60 % zasebnih zavodov. Dva ali več zaposlenih ima le 1,7 % društev in približno 6 % ustanov in zasebnih zavodov. V invalidskih in humanitarnih organizacijah je zaposlenih 15,6 % vseh zaposlenih v društvih, čeprav njihovo število v celotni strukturi društev pomeni le 3,3 %. To kaže na poseben položaj nevladnih organizacij s tega področja, ki jih država podpira v bistveno večjem obsegu kakor druge nevladne organizacije.

Prostovoljci v nevladnih organizacijah opravijo približno polovico toliko dela, kolikor ga opravijo zaposleni. Največ prostovoljcev deluje v gasilskih in športnih društvih.

Ocena za Slovenijo kaže, da delež vseh zaposlenih v društvih, zasebnih zavodih in ustanovah dosega zgolj 0,7 % vseh zaposlenih v Sloveniji. To pomeni bistveno manjšo stopnjo zaposlenosti v nevladnem sektorju kakor v drugih državah¹, kjer delež vseh zaposlenih v nevladnih organizacijah znaša v povprečju 3,4 %.

Za kakovostno opravljanje dela, ki izhaja iz njihovega poslanstva, pa tudi za enakopravno sodelovanje v partnerskem odnosu z vlado morajo nevladne organizacije izpolniti vrsto različnih pogojev, med katerimi je zagotavljanje potrebnih človeških virov eden od najpomembnejših. Pomanjkanje ustrezne kadrovske zasedenosti in kot posledica tega tudi zmanjšana zmožnost hitrejšega razvoja ter kvalitetnega in kontinuiranega delovanja pomenita eno najresnejših ovir na poti oblikovanja nevladnega sektorja v Sloveniji, ki bi mogel uspešno in kvalitetno izvajati različne splošno koristne funkcije. Tako je nezadostna kadrovska zasedenost oziroma stopnja zaposlenosti ali profesionalizacije nevladnih organizacij ena najpomembnejših ovir za njihov hitrejši razvoj. Obstoječe stanje je kljub majhnim spremembam, ki so se v zadnjih desetih ali petnajstih letih zgodile na tem področju, pod ravni, ki bi jo morala zagotoviti dosežena stopnja družbenega in ekonomskega razvoja.

¹ Kolarič, Črnak – Meglič, Vojnovič. 2002. Neprofitno-volonterske organizacije. Ljubljana: FDV. Avtorice podatke za Slovenijo primerjajo s primerjalno raziskavo *The Nonprofit Sector in Comparative Perspective – An Overview* (L. M. Salamon, H. K. Anheirer), v kateri so zajete naslednje države: ZDA, Japonska, Nemčija, Francija, Italija, Velika Britanija, Madžarska, Švedska, Nizozemska, Irska, Belgija, Španija, Avstrija, Finska, Češka, Slovaška, Romunija, Avstralija, Izrael, Argentina, Peru, Brazilijska, Kolumbija in Mehika.

Država bi zato nujno morala krepiti nevladne organizacije, ta krepitev pa pomeni oblikovanje ustreznega modela državne podpore pospeševanju zaposlovanja v nevladnih organizacijah. Nevladni sektor je pri nas v celoti nezadostno izkoriščen vir zaposlovanja. Kadrovska podhranjenost nevladnih organizacij ne pomeni le priložnosti za odpiranje novih delovnih mest, čeprav bi to prispevalo k zmanjšanju števila brezposelnih. Večja profesionalizacija nevladnih organizacij bi namreč zagotovila kvalitetnejše opravljanje njihovih nalog, istočasno pa tudi kvalitetnejše delovanje v procesu sodelovanja z vlado. Trenutno večina nevladnih organizacij svoje programe izvaja na podlagi prostovoljnega dela svojih članov. To samo po sebi ni slabo, čeprav tudi ni ustrezen temelj za kompetentno in kontinuirano delovanje v okviru produkcije javnih storitev in dobrin. Da bi bile nevladne organizacije zmožne uspešno izvajati različne splošno koristne funkcije, njihovo delovanje ne sme temeljiti na izključno prostovoljnem delu članov. Prostovoljno delo je lahko pomoč profesionalcem pri izvajanju njihovega dela, ne more pa biti nadomestilo zanj. Najbolj učinkovita oblika notranje in funkcionalne organiziranosti nevladnih organizacij bi bila v tem, da bi bili zaposleni profesionalci istočasno tudi strokovni mentorji večjega števila ustrezno usposobljenih prostovoljcev, ki bi jim pomagali pri izvajanju storitvenih dejavnosti. Tovrstna praksa je pri nas že uveljavljena in se je izkazala kot zelo uspešna. Razvoj te prakse bi imel večplastne koristi (znižanje stroškov, ne da bi se obenem znižala raven kvalitete storitev, povečanje dodatne usposobljenosti prostovoljcev in sorazmerno s tem tudi povečanje njihove gibljivosti na trgu delovne sile, povečanje kapacitet nevladnih organizacij za ponudbo storitev večjemu številu uporabnikov ipd.).

V tesni zvezi s krepitvijo nevladnih organizacij prek ustvarjanja ustreznih pogojev za pospeševanje zaposlovanja so tudi vprašanja, vezana na izobraževanje in usposabljanje, in vprašanje novih poklicnih vlog, ki so specifične za nevladni sektor. Po ocenah je v nevladnih organizacijah večina strokovnih delavcev zaposlenih na podlagi večletnega ali kratkoročnega sofinanciranja programov ali projektov. Večina teh strokovnih delavcev opravlja istočasno tudi administrativne in vodilne funkcije. To s seboj prinese večjo obremenitev in zmanjšuje možnost kakovostnega opravljanja njihovih delovnih nalog. Z drugimi besedami, zgolj projektno financiranje ne zagotavlja ustreznih pogojev za razvoj nevladnih organizacij in za njihovo kontinuirano in kompetentno delovanje. Tovrstno financiranje omogoča le bolj ali manj uspešno izvedbo določenih in konkretnih projektov, ne zagotavlja pa graditve struktur, ki bi bile temelj trajnega in kvalitetnega delovanja organizacij.

V prvi vrsti bo v Sloveniji treba narediti celovito analizo zaposlenosti in potrebe po zaposlovanju v nevladnih organizacijah, ki naj bi poleg opisa stanja v Sloveniji vsebovala tudi primerjalne podatke z evropskimi državami in oceno potenciala za zaposlovanje v sektorju za naslednjih deset let.

Pravne in davčne podlage

Delovanje nevladnih organizacij se navezuje na tri temeljne človekove pravice oziroma svoboščine: na pravico do zbiranja in združevanja, na svobodo govora in na pravico do zasebne lastnine. Organizacijske oblike in delovanje nevladnih organizacij urejajo Zakon o društvih, Zakon o ustanovah in Zakon o zavodih.

Za delovanje nevladnih organizacij so pomembni nekateri pravni predpisi, ki urejajo njihove davčne in finančne obveznosti. Nevladne organizacije si prizadevajo tudi za spremembo davčne zakonodaje tako, da bi zagotavljala stimulatивnejše okolje za donatorstvo in sponzorstvo.

Zakon o dohodnini opredeljuje vlaganja zavezancev za namene, za katere lahko uveljavljajo zmanjšanje davčne osnove, *a zgolj za 3 %* (nova davčna zakonodaja to stopnjo še znižuje). Zavezanci lahko osnovo za dohodnino znižajo tudi za plačane prostovoljne prispevke nevladnim organizacijam.

Zakon o davku od dobička pravnih oseb je za nevladne organizacije pomemben z dveh vidikov. Na eni strani so nekatere neprofitne organizacije oproščene plačila davka za tisti del dejavnosti, ki niso profitne. Med prihodke iz neprofitnih dejavnosti sodijo donacije, članarine, prihodki iz naslova materialnih pravic, darila in prihodki iz javnih sredstev. Če nevladne organizacije opravljajo tudi profitno dejavnost (oblika

samofinanciranja), pa morajo od dobička, ustvarjenega s to dejavnostjo, plačati davek. Zakon določa, da podjetja lahko zmanjšujejo svojo davčno osnovo tudi za izplačila nevladnim organizacijam, vendar največ v višini 0,3 % ustvarjenih prihodkov.

Zakon o davkih občanov med drugim ureja tudi davek na dediščine in darila. Zakon v poseben položaj postavlja predvsem humanitarne organizacije, saj določa, da zavezanec ne plača davka na dediščine in darila, če premoženje odstopi Republiki Sloveniji, lokalni skupnosti ali humanitarnim društvom in njihovim zvezam.

V Sloveniji so problemi povezani zlasti s pridobitvijo statusa delovanja v javnem interesu in z njegovimi posledicami. Izraz javni interes v slovenski ureditvi ni določno opredeljen, problem je njegovo parcialno urejanje, pogojeno s pravno statusno obliko prosilca. Tako imajo društva svojo ureditev, pri tem pa je težava neusklajenost pogojev, delno tudi nedoločljivi pogoj, da takšen status lahko pridobi le društvo, katerega delovanje presega interese članov. Problem je tudi v tem, da pravilniki ob pridobitvi statusa ne predvidevajo zadostnih ugodnosti za nevladne organizacije, posledica tega pa je, da to ministrstev ne zavezuje k zadovoljivemu ravnanju in k finančni podpori NVO, ki so jim status podelila. Posebna zakonodaja resda določa, da država neko obdobje lahko krije nekatere stroške delovanja društev, vendar to ni zakonska obveznost države za financiranje dejavnosti, ki jih društvo izvaja v javnem interesu. Postopek pridobivanja statusa društva v javnem interesu je relativno zapleten, poznamo celo zahteve, kakor je na primer število državnih odlikovanj oziroma drugih priznanj, ki jih je društvo prejelo v zadnjem obdobju. O podelitvi statusa društvom odločajo sama ministrstva; se pravi, da o javnem interesu odloča izvršilna veja oblasti. To pa je vprašljivo, saj je ista veja oblasti hkrati tudi izvrševalec posledic takšnega statusa. Zakon o ustanovah ne predvideva zasebnih oziroma družinskih ustanov, kjer je dopusten zasebni namen, se pravi, da so vse ustanove v Sloveniji že po zakonu splošno koristne. Vprašanje je, ali je takšna ureditev ustrezna, sploh v primerjavi z društvi, ki morajo takšen status šele pridobiti. Podobno zavodi resda ne morejo pridobiti statusa organizacije v javnem interesu, lahko pa dobijo koncesijo za opravljanje neke dejavnosti, s katero država posredno prizna, da delujejo v javnem interesu (zavodi s pravico javnosti), vendar so tudi tu pogoji drugačni od pogojev za društva in ustanove. Pri pridobitvi koncesije zavod z državo podpiše pogodbo in za izvajanje dejavnosti država zagotovi finančna sredstva. Glede na nedorečenost ureditev javno koristnega delovanja nevladnih organizacij tudi v sistemski davčni zakonodaji niso urejene posledice pridobitve takšnega statusa.

Financiranje

V tujini so analize pokazale, da nevladne organizacije poznajo tri glavne vire financiranja:

- zasebne prispevke in donacije posameznikov ali pravnih oseb,
- dotacije države v obliki subvencij ali plačil na podlagi različnih pogodb,
- plačila za storitve ali proizvode, ki jih nevladne organizacije prodajajo na trgu.

Glede na vire sta se v tujini oblikovala dva modela financiranja. V ZDA, v Veliki Britaniji, na Japonskem in v Avstraliji v povprečju 60 % prihodkov pomenijo plačila za opravljene storitve ali za prodane proizvode. Med te države sodijo tudi Latinska Amerika in države Vzhodne Evrope, kjer je sektor razmeroma majhen in slabo razvit. V večini držav Zahodne Evrope prevladuje državno financiranje (blizu 70 % prihodkov). V teh državah je sektor dobro razvit, tudi zaradi stabilnega in obsežnega financiranja države.

V Sloveniji razpolagamo s pomanjkljivimi podatki o financiranju nevladnih organizacij, saj tudi pri nas obstoječi sistem spremljanja finančnega poslovanja ne omogoča ločevanja med temi organizacijami ter javnim in gospodarskim sektorjem. Anketa, izvedena leta 1996, kaže, da je bila takrat petina nevladnih organizacij brez prihodkov, do 3 milijone prihodkov je doseglo 60 % organizacij in le petina jih je imela prihodek večji od 5 milijonov. Največje prihodke dosegajo invalidske organizacije (v povprečju 23 milijonov) in za njimi humanitarne organizacije (v povprečju 12 milijonov), to pa lahko pripišemo tudi financiranju teh organizacij iz loterijskih sredstev prek fundacije FIHO.

Loterijska sredstva pomenijo posredno obliko prispevka države, ki se v korist teh organizacij odpoveduje prihodku od obdavčitve iger na srečo. Za izvajanje programov invalidskih organizacij je fundacija 21 organizacijam v letu 2004 namenila 2.227.000.000,00 SIT (približno 11.000.000,00 USD), za delovanje 47 humanitarnih organizacij pa še 734.000.000,00 SIT (približno 3.670.000,00 USD).
Nevladne organizacije na drugi strani kot veliko priložnost ocenjujejo prihod sklada Trust for Civil Society, ki je projektom izboljšanja sistemskih pogojev delovanja nevladnih organizacij v Sloveniji v treh letih namenil nekaj več kakor 1.000.000,00 USD.
To kaže predvsem na neuravnoteženost sofinanciranja delovanja nevladnih organizacij v Sloveniji, čeprav ponovno opozarjamo, da v Sloveniji še vedno nimamo sistema, ki bi omogočil celovit in transparenten pregled njihovega financiranja iz proračunskih virov na nacionalni in lokalni ravni.

Država večino sredstev za delovanje nevladnih organizacij zagotavlja s projektnim financiranjem (58 %) in z letnimi subvencijami (31 %), le manjši del s koncesijskimi pogodbami (10 %). Podoben model financiranja nevladnih organizacij uporabljajo tudi lokalne skupnosti.

Skupni prihodki nevladnih organizacij v Sloveniji so v letu 1996 po ocenah znašali 1,92 % BDP. V državah, zajetih v mednarodno raziskavo leta 1995, je delež prihodkov nevladnih organizacij znašal 4,7 % BDP. Tudi na Madžarskem, kjer je leta 1990 ta delež znašal 1,2 %, se je že leta 1992 povečal na 3,2 % BDP.

Leta 1996 so nevladne organizacije v Sloveniji največ sredstev pridobile iz plačil za storitve (43 %), drugi najpomembnejši vir so bile donacije posameznikov, podjetij in fundacij (28,8 %), prihodki iz dotacij in subvencij države pa so znašali 27,3 %, če vključimo tudi loterijska sredstva. Brez loterijskih sredstev se ta delež zniža na okvirno 17 %.
Že omenjena mednarodna raziskava pokaže, da so nevladne organizacije v teh državah 47 % prihodkov dosegle s prodajo storitev, pomemben vir pa so z 42 % državne subvencije. Prihodki iz donacij pomenijo le 11 % njihovih prihodkov.

Seveda pa zelo nizek delež, ki ga v Sloveniji nevladnim organizacijam namenja država, ni edini problem njihovega financiranja. Trenutno prevladujejo javni razpisi, vendar tu nastajajo zelo velike razlike med različnimi resorji. Nasploh bi lahko rekli, da vlada pri javnih razpisih velik nered, saj ni enotnega koncepta, ki bi zagotovil večjo primerljivost in transparentnost dodeljevanja proračunskih sredstev. Razpisi, ki jih pripravljajo razni resorji, so zelo različni tako v temeljnih izhodiščih kakor tudi glede meril in kriterijev za dodelitev sredstev. Tako se na primer zgodi, da so lahko kriteriji celo strožji za strokovno manj zahtevne programe kakor kriteriji za podobne, a strokovno bolj zahtevne programe. Velik nered opazimo tudi pri časovni dinamiki razpisov: tako pri njihovih objavah, pri času, potrebnem za izvedbo razpisa, in pri sklepanju pogodb kakor tudi pri dinamiki nakazovanja sredstev. Nemalokrat se zgodi, da imajo organizacije za izvedbo resda celoletnega programa v resnici (ali vsaj formalno) na voljo le nekaj mesecev. Pogosto se namreč primeri, da je razpis objavljen šele spomladi, končan pa pred poletjem; pogodbe so zato podpisane sredi poletja ali še pozneje. V oktobru je nato proračunsko leto zaradi pomanjkanja sredstev že končano in organizacije, ki si do takrat niso zagotovile pogodbenega zneska, čakajo nanj nadaljnega pol leta.

To pomeni, da nevladne organizacije pogosto pravzaprav kreditirajo državo in ji pomagajo premostiti morebitno proračunsko luknjo.

Precejšnje anomalije nastopajo tudi pri razumevanju delovanja nevladnih organizacij in pri upravičenih stroških programa. Na eni strani še vedno pogosto zasledimo mnenje, da nevladne organizacije tako ali tako delajo brezplačno in sploh niso upravičene do plačila za svoje delo – tudi kadar je njihovo delovanje že v temelju bistveno cenejše, kakor če bi dejavnost opravljala država sama. V drugih primerih nekateri organi stroškov dela ljudi, ki so v organizacijah zaposleni, ne štejejo med upravičene stroške, češ ti niso del programa. Večinoma pa nevladne organizacije na drugi strani niso upravičene do tega, da bi kot svoj vložek v izvajanje programa ali projekta lahko vključile število ur, ki jih opravijo prostovoljci.

Pogosto se dogaja, da je odnos kakega vladnega resorja, ki resda namenja finančna sredstva nevladnim organizacijam, do teh organizacij podcenjujoč, sredstva, ki jim jih namenja, pa obravnavana kot strošek namesto kot naložbo. V takšnih primerih tudi nihče ne posveča posebne pozornosti kvaliteti in uspešnosti financiranih programov. Morebiti so celo ne glede na uspešnost zainteresirani za realizacijo pogodbenega zneska, saj jim v nasprotnem primeru grozi, da bodo v naslednjem letu imeli na voljo manj denarja na proračunski postavki.

Civilni dialog

Sedanje razmerje med vladnimi institucijami in nevladnimi organizacijami ni urejeno, ne v smislu pozitivnih zakonskih določb ne v smislu morebitnih splošno sprejetih uzanc, to je napisanih ali nenapisanih pravil vedenja, splošnih določb, proceduralnih navodil ipd. Ni jasne delitve odgovornosti med nacionalnimi institucijami in lokalno upravo glede transparentne politike do nevladnih organizacij. Slehera vladna institucija operira z lastno "definicijo" nevladne organizacije, to pa ustvarja zmedo in netransparentna razmerja v odnosih med vladnimi in nevladnimi organizacijami in posredno vpliva na ustvarjanje nelojalne konkurence in nezdrave tekmovalnosti med nevladnimi organizacijami oziroma spodbuja individualistične strategije in zatira solidaristične, partnerske prijeme med samimi nevladnimi organizacijami.

Na vladni ravni ni enotnega, celovitega pristopa do problematike nevladnih organizacij; odnos vlade do nevladnih organizacij je največ seštevek heterogenih praks posamičnih ministrstev, vladnih uradov in drugih državnih institucij v odnosu do nevladnih organizacij. Dogaja se tudi, da zaradi arogance in nekompetentnosti državnih uslužbencev državni organ zavrne sodelovanje in ukine financiranje programov kompetentne nevladne organizacije, tudi za ceno stagnacije in nazadovanja celotnega področja.

Država kljub številnim možnostim ni izkoristila mehanizmov, s katerimi bi lahko pospešila razvoj nevladnih organizacij v preteklosti. Tipičen primer je davčna zakonodaja, ki izrazito nestimulativno vpliva na pridobivanje sredstev na podlagi donacij in sponzorstev, saj tako posameznikov kakor tudi gospodarskega sektorja obstoječa zakonodaja ne stimulira primerno, da bi podprla delovanje nevladnih organizacij. Podoben položaj je mogoče najti v lokalnih okoljih, kjer razvoj ovira preveliko nerazumevanje pomena nevladnih organizacij in pomanjkanje znanja za krepitev teh organizacij. Kaotičnost položaja spodbuja negativne pojave v odnosih med vladnimi in nevladnimi organizacijami: paternalizem, klientelizem, (zlo)raba nevladnih organizacij v smislu paravana oziroma legitimizacije vladne politike na nacionalni in mednarodni ravni, marginaliziranje in celo zloraba javnih pooblastil za »discipliniranje« nevladnih organizacij, ki artikulirajo kritične pristope do vladnih politik, pervertiranje reprezentativnosti v ekskluzivizem in podobno. Nekateri pozitivni premiki so opazni na področju okoljske problematike, delno tudi azila in migracij, na socialnem področju in na nekaterih drugih področjih, na področju varstva potrošnikov pa je stanje tako problematično, da ga je kritizirala celo Evropska komisija.

Izrazi, kakor sta civilni dialog in integracija civilnega dialoga, žal večinoma ostajajo le visoko zastavljeni cilj za prihodnost, čeprav smo v zadnjih dveh letih pričali nastanku pomembnih dokumentov v Sloveniji in Evropski uniji, ki nakazujejo nove smeri razvoja demokracije – demokracije sodelovanja. Srečujemo naslednje ključne besede: odprta država, pomen partnerstva med državo in civilno družbo, mehanizmi za neposredno vplivanje nevladnih organizacij in ljudi pri odločanju. *Strategija gospodarskega razvoja Slovenije* poudarja pomen partnerstva med državo in civilno družbo ter gospodarstvom, razvoj mehanizmov za neposredno vplivanje nevladnih organizacij in ljudi pri odločanju. V Evropski uniji je znanilka bolj odprtega delovanja evropskih institucij *Bela knjiga o upravljanju EU (White Paper on European Governance)*, ki poudarja pomen večjega sodelovanja s civilno družbo in si prizadeva za bolj sistematičen dialog, za oblikovanje minimalnih standardov posvetovanja z javnostjo in za partnerske sporazume z nevladnimi organizacijami.

Leta 1998 je bila podpisana Konvencija o dostopu do informacij, sodelovanju javnosti pri odločanju in dostopu do varstva pravic v okoljskih zadevah, na kratko Aarhuska konvencija. S tem dokumentom,

katerega podpisnica je tudi Slovenija, je bila sprejeta pravna zaveza za sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev v zvezi z okoljem. Partnersko sodelovanje nevladnih organizacij pri oblikovanju nacionalnih strategij in programov, ki temelji na vzajemnem spoštovanju in zaupanju, ima pomembno vlogo pri vzpostavljanju in utrjevanju demokracije. Prednosti udeležbe javnosti in partnerstva nevladnih organizacij so bolj kakovostni postopki in boljše odločitve. Predvsem velja opozoriti, da bodo možnosti za sodelovanje nevladnih organizacij ostale brez pomena, če ne bodo hkrati ustvarjeni boljši pogoji za njihovo delovanje. Organizacije, ki se borijo za preživetje in so kadrovsko in finančno šibke, ne morejo biti kakovostni partnerji v procesih odločanja.

Nevladne organizacije lahko veliko pripomorejo k nastajanju učinkovite povezave in izmenjave mnenj in predlogov med prebivalci in predstavniki oblasti. Zato je nujno, da država vложи vse napore, da bi izboljšala usposobljenost in možnost za sodelovanje nevladnih organizacij pri upravljanju države. Partnerski pristop pri pripravi in sprejemanju pomembnih strateških odločitev in dokumentov naj se kot dobra praksa uporablja tudi pri drugih vejah oblasti in se prenese na nižje ravni (regije, občine).

Sodelovanje v mednarodnih organizacijah

Republika Slovenija v zadnjih letih kot samostojna država aktivno sodeluje pri delu številnih mednarodnih organizacij. Njeno delo v organih in telesih Združenih narodov, Sveta Evrope in zlasti vstop v Evropsko unijo sta izjemnega pomena za prihodnost države. V ta proces pa so nevladne organizacije iz Slovenije izjemno slabo vključene. Redke izjeme so bolj rezultat velike energije in predanosti posameznikov in posameznih nevladnih organizacij, ki so si ob resda neugodnih in nestimulativnih pogojih za sodelovanje, ob velikem vložku lastne energije in dela zagotovile vključenost, doma pa je to le dodatni argument za njihovo marginalizacijo.

Kot neuspešen se je izkazal poskus vključitve nevladnih organizacij v proces približevanja Slovenije EU, saj je bil delež aktivno vključenih v delovnih skupinah izjemno nizek. Podobno skromna je udeležba pri delu organov Združenih narodov, zlasti Ekonomsko-socialnega sveta. Enako velja za vključenost v delo organov Sveta Evrope. Enako je na mednarodnih konferencah, ki jih organizirajo Svetovna banka, Organizacija za ekonomski razvoj in sodelovanje (OECD), Mednarodni monetarni sklad (IMF) in številne druge mednarodne organizacije.

V vseh pomembnejših mednarodnih organizacijah, pa tudi v državah razvite demokracije že dlje poudarjajo pomen nevladnih organizacij, ki so poleg državnega in gospodarskega tretji sektor v družbi. Še več, nevladni sektor velja za izjemno pomembnega partnerja pri kreiranju politike in programov. V Razvojnem centru OECD na primer je že dolgo jasno, da bo cilj, za 50 % zmanjšati število ljudi, ki živijo v absolutni revščini, mogoče doseči le ob intenzivnem sodelovanju nevladnih organizacij v razvojnih politikah in programih vključenih držav. Seveda pa se v istih organizacijah in državah zavedajo tudi tega, da so dober partner lahko le razvite in profesionalno organizirane nevladne organizacije, in njihova dolžnost in interes je, da jim to omogočijo. Predvsem država je namreč tista, ki more zagotoviti ustrezne pogoje za njihov uspešni razvoj ter učinkovito in profesionalno delovanje. Sodelovanje v postopkih oblikovanja politik v mednarodnem prostoru zahteva izpolnitev številnih prvih pogojev. Človeški in finančni viri, znanje in informiranost so namreč pogoji, brez katerih aktivno sodelovanje ni mogoče oziroma je zelo okrnjeno, vsega od naštetega pa ni mogoče razviti brez systemske podpore. Šele ob teh zagotovljenih prvih pogojih je možno pospeševati vključevanje slovenskih nevladnih organizacij tudi v mednarodne organizacije, ki že aktivno delujejo ali imajo posvetovalne ali druge bonitetne statuse. Tega pa seveda nikakor ni mogoče doseči zgolj s podporo in priznavanjem pomena na deklarativni ravni, temveč to zahteva celo vrsto zelo konkretnih mehanizmov in ukrepov.

Pričakovanja nevladnih organizacij

Sistemsko-pravno okolje za delovanje nevladnih organizacij

- Celostna opredelitev izraza »nevladna organizacija«, določitev postopka za primere dvoma o tem, katere organizacije so nevladne, in določitev institucij, ki o tem odločajo
- Uvedba novega enotnega sistemskega mehanizma presoje javne koristnosti delovanja nevladnih organizacij, postopka in meril pri presojanju te koristnosti, institucij, ki o tem odločajo, in kot posledica tega pravic in obveznosti
- Uvedba novega sistemskega mehanizma davčne zakonodaje, ki bo pomenil nadgradnjo obstoječih rešitev na davčnem področju
- Priprava ukrepov za uvajanje »načela vključevanja« javno koristnega delovanja nevladnih organizacij v vsebine predpisov in ukrepi na vseh področjih družbenega življenja
- Izvedba analize ključnih slabosti veljavne statusne in področne zakonodaje, primerjava te analize s tujimi rešitvami v okviru mednarodnih primerjalnih projektov, priprava predlogov »najboljših modelov rešitev« in sodelovanje nevladnih organizacij pri pripravi novih predpisov in ukrepov, ki urejajo njihovo delovanje, vse zaradi sistemske harmonizacije in poenotenja obravnave nevladnih organizacij

Financiranje

- Glede na ugotovitve, ki jih je zapisala vlada v svojem dokumentu »Strateška izhodišča Vlade RS za sodelovanje z nevladnimi organizacijami«, glede njihovega pomena za pluralnost, demokracijo, razvoj in blaginjo v Sloveniji in za zavezo k sistematični krepitvi sistemskih in drugih pogojev za njihov hitrejši in učinkovitejši razvoj zahtevamo, da vlada v čim krajšem času poskrbi tudi za ugodnejše finančne pogoje delovanja nevladnih organizacij in za izvajanje njihovih konkretnih vsebin.
- Zagotovitev sistemskih mehanizmov, na primer prek davčne zakonodaje, ki bodo javno koristnim nevladnim organizacijam zagotovili finančne vire za stabilno in učinkovito temeljno delovanje in uspešen nadaljnji razvoj.
- Večja naklonjenost vlade pri nadaljevanju neposrednega financiranja vsebin nevladnih organizacij prek javnih razpisov in podeljevanja koncesij, pri tem naj bi vlada vzpostavila enoten sistem meril in kriterijev, enoten koncept in časovno dinamiko razpisov ter zagotovila transparentnost in javnost tovrstnega (so)financiranja.
- Zagotovitev učinkovitega in kakovostnega nadzora nad porabo proračunskih sredstev, nikakor ne na podlagi prispevanih finančnih sredstev; vlada ne bo posegala v suverenost in neodvisnost NVO ali kakorkoli poskušala vplivati na njihovo delovanje.

Razvoj kadrov v nevladnem sektorju

- Vlada priznava pomembnost profesionalizacije, izobraževanja in nove poklicne vloge za nadaljnje delovanje in razvoj nevladnih organizacij in se zato obvezuje, da jih bo krepila tudi s pospeševanjem zaposlovanja v nevladnem sektorju in da bo tovrstne probleme reševala v tesnem sodelovanju z legitimnimi predstavniki nevladnega sektorja. Vlada bo obvezala resorni ministrstvi (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve glede zaposlovanja in poklicnih vlog in Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport glede izobraževanja), da v tesnem sodelovanju s predstavniki nevladnega sektorja oblikujeta konkretne rešitve.
- Vzpostavitev pogojev za izvedbo in začetek izvedbe specializiranih programov zaposlovanja za nevladni sektor: subvencionirane zaposlitve za 3–5 let; izvedba in začetek izvedbe specializiranega programa razvoja kadrov za nevladni sektor: pripravništva za 1–2 leti.

- Oblikovanje mešane projektne skupine, ki bo v določenem roku določila poklicne vloge, specifične za nevladni sektor, opredelila izobraževalne poti za doseg te vlog v skladu z normativi in standardi v EU, in oblikovanje modela (vključno s kriteriji) za verifikacijo izobraževalnih programov, ki jih izvaja nevladni sektor.
- Oblikovanje različnih modelov zaposlitvenih spodbud in svetovanja za nevladni sektor, podobno kakor pri modelu spodbujanja razvoja malega gospodarstva (po zgledu PCMG).

Predstavitev nekaterih področij delovanja nevladnih organizacij

Človekove pravice

Financiranje

Področje človekovih pravic je izjemno široko, saj zajema tako organizacije, ki delujejo na področju človekovih pravic in njihove zaščite na splošno, kakor tudi organizacije, ki se ukvarjajo le z določenim vidikom zaščite človekovih pravic, denimo z zaščito pravic žensk, otrok, istospolno usmerjenih, beguncev, azilantov itd. V Sloveniji po številu prevladujejo predvsem zadnje: tiste torej, ki se v svojem delovanju osredotočajo na specifično področje zaščite človekovih pravic.

Prav zaradi raznolikosti področja so tudi viri, iz katerih te organizacije črpajo finančna sredstva za svoje delovanje, dokaj raznoliki, med njimi pa najdemo:

- ministrstva, vladne službe, urade in agencije,
- mednarodne organizacije, fundacije,
- članarine in donatorske prispevke,
- sponzorske prispevke podjetij oziroma organizacij.

Glavnina organizacij finančne vire pridobiva prek projektov, ki jih sofinancirajo vladni uradi, in to je zanje temeljni vir sredstev za izvajanje dejavnosti. Sorazmerno pomemben delež v finančni shemi nevladnih organizacij, ki delujejo na področju človekovih pravic, pomenijo tudi sredstva, pridobljena na mednarodnih razpisih oziroma s sodelovanjem v mednarodnih mrežah.

Članarine in donacije posameznikov in sponzorski prispevki podjetij pomenijo minimalni delež prilivov, s katerimi v povprečju ne bi mogli pokriti niti osnovnih stroškov delovanja. Teme zaščite človekovih pravic niso atraktivne za sponzorje. Podjetja pogosto menijo, da bi tovrstna podpora lahko »obremenjevala« njihovo podobo v javnosti, poleg tega pa tudi obstoječa davčna zakonodaja ne deluje stimulatивно na povečanje donacij podjetij ali posameznikov.

V letu 2003 so sredstva, namenjena nevladnim organizacijam, ki delujejo na področju človekovih pravic, prispevali: Urad za mladino, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Urad za enake možnosti, Urad za priseljevanje in begunce, Ministrstvo za šolstvo in Ministrstvo za kulturo. Natančnih števil, koliko sredstev je namenjenih izključno področju človekovih pravic, iz podatkov, ki so jih poslali vladni resorji, ni mogoče razbrati, saj navedeni sumarni zneski prikazujejo sredstva, razdeljena vsem NVO s področja delovanja resorja.

Pri črpanju sredstev iz vladnih virov organizacije opozarjajo predvsem na težave, s katerimi se soočajo ob izplačilih sredstev, ki izhajajo iz že odobrenih projektov, saj v veliki večini primerov to pomeni, da organizacija izvaja projekt že šest mesecev, preden zanj (po prvem faznem poročilu) finančna sredstva dejansko prejme. To pomeni veliko nestabilnost za izvajanje projektov. Zaradi praktičnih vidikov poslovanja so mnoge organizacije prisiljene zmanjšati aktivnosti na nekaterih projektih, za nekatere pa tovrstna dinamika izplačil lahko pomeni celo ukinitve dejavnosti, če zanje nimajo zagotovljenih ustreznih finančnih virov.

Poseben problem je financiranje že obstoječih, uveljavljenih programov, medtem ko novosti niso vedno dobrodošle. Nevladne organizacije morajo pogosto sredstva za nove programe poiskati drugje, dokazati njihovo utemeljenost in uspešnost, šele potem so vladni uradi pripravljeni priznati potrebo po tovrstnih projektih in jih prek razpisov tudi finančno podpreti.

Civilni dialog

Na področju civilnega dialoga je opaziti predvsem pomanjkanje sistematiziranega sodelovanja med nevladnimi organizacijami in vladnimi resorji. Čeprav po analizi vključevanja nevladnih organizacij v pripravo in izvajanje politik vladne institucije ocenjujejo, da je sodelovanje z NVO dobro, prav dobro in odlično na 80 % področjih dela², so izkušnje NVO, ki delujejo na področju človekovih pravic, bolj kritične.

Pogosto se zdi, da je vzrok za vabilo k sodelovanju pri pripravi zakonov in podzakonskih aktov ali k sodelovanju v strokovnih svetih zgolj izpolnitev formalnih zahtev po navzočnosti NVO pri določanju politik.

Zaradi razdrobljenosti NVO in nepoznavanja specifičnih področij njihovega dela se občasno dogaja, da so k sodelovanju povabljene organizacije, katerim izbrana tema ni primarno polje dejavnosti ali pa jih celo ni mogoče uvrstiti med nevladne organizacije. Na tem mestu se zastavlja vprašanje, ali je tako zgolj zaradi nepoznavanja področja ali pa je treba iskati vzroke drugje (denimo za legitimizacijo lastne pozicije z mnenjem »strokovnjakov iz nevladnega sektorja«).

Sodelavci nevladnih organizacij opozarjajo, da je drugi pomembni element, ki vpliva na vključenost v civilni dialog, obstoj (dolgoročnih) odnosov z zaposlenimi v ključnih vladnih resorjih, ki so bolj naklonjeni vključevanju organizacij, katerih delo dobro poznajo.

Velikokrat je vprašljiva tudi sama organiziranost izmenjave mnenj. Nekatera ministrstva so naklonjena ad hoc razpravam, vabila razpošljejo v zadnjem trenutku oziroma pričakujejo odzivnost organizacij v nemogoče kratkih rokih, tako da jih te ne morejo izpolniti niti z vidika profesionalne korektnosti, kaj šele z vidika razpoložljivosti s kadrovskimi viri. V takšnem okolju se pravo partnerstvo med nevladnimi organizacijami in vladnimi resorji težko razvije, saj je dialog pogosto na eni strani pojmovan kot nujno zlo, na drugi strani pa se nevladne organizacije nanj ne morejo ustrezno pripraviti.

Pohvalna mnenja pri vzpostavljanju civilnega dialoga veljajo predvsem Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve. Po poročanju predstavnikov organizacij, ki delujejo na področju človekovih pravic, se odziva na pobude in predloge nevladnega sektorja in ga v precejšnji meri vključuje v procese priprave zakonodaje in posvetovanja s področij v zvezi z delom nevladnih organizacij.

Mednarodno sodelovanje

Nevladne organizacije, ki delujejo na področju človekovih pravic in so predstavništva uveljavljenih mednarodnih organizacij (denimo Amnesty International), se na področju mednarodnega sodelovanja opirajo predvsem na stike, ki izvirajo iz njihovih matičnih organizacij.

Tiste organizacije, ki se ukvarjajo s posebnimi področji zaščite človekovih pravic, pa se skušajo angažirati v mednarodnih mrežah oziroma se vključujejo skoraj samo v organizacije s svojega področja delovanja. Možnosti angažiranja na mednarodnem področju so – tudi zaradi omejenih možnosti delovanja doma – po poročanju organizacij številne, vendar se organizacije odločajo predvsem za sodelovanje v tistih, ki jim dolgoročno lahko koristijo, bodisi v smislu pridobivanja sredstev bodisi v smislu partnerskih navezav za izvajanje mednarodnih projektov.

Ob tem je treba izpostaviti tesno povezavo med načinom financiranja nevladnih organizacij in njihovim dejanskim delovanjem na mednarodnem področju: kadrovske in finančne viri so omejeni in zato je treba še zlasti skrbno izbrati področje sodelovanja. Stroške, ki nastanejo ob tovrstnih udeležbah (potni stroški, stroški bivanja ...), je težko kriti iz projektov, torej je potreben dodaten napor za pridobivanje sredstev, namenjenih krepitvi mednarodnega povezovanja organizacij.

² Analiza vključevanja nevladnih organizacij v pripravo in izvajanje politik, str. 9.

Predstavniki organizacij, ki delujejo na področju človekovih pravic, tako poročajo, da svoje predstavnike pošiljajo predvsem na tiste dogodke, kjer jim organizator krije stroške udeležbe. Pri tem se kot dodatna slabost izkaže prav možnost lastne izbire mednarodne udeležbe, saj organizacije sklepajo povezave tam, kjer je to zanje z vidika finančnih bremen najugodnejše.

Za nekatere primere dobre prakse, ki izhajajo iz Slovenije, velja zanimanje tudi v drugih državah Vzhodne Evrope, kamor so vabljeni predstavniki slovenskih nevladnih organizacij, vendar se zaradi pomanjkanja kadra tovrstnih predstavitev svojega delovanja ne morejo udeleževati v tolikšni meri, kakor bi to želeli.

Opozoriti velja tudi, da je mednarodno sodelovanje odvisno od prepoznavanja lastnega interesa v mednarodnem povezovanju: trenutno je razvitost sektorja na ravni, ko se organizacije ukvarjajo predvsem z lastnimi težavami, ki zadevajo organizacijo delovanja znotraj okvirov Slovenije, in energijo usmerjajo predvsem v to področje.

Javni interes

Na področju človekovih pravic prav zaradi širine tega področja ni jasne opredelitve delovanja v javnem interesu.

Organizacije, ki delujejo na specifičnem, ozko specializiranem področju, lahko zaprosijo za pridobitev statusa delovanja v javnem interesu na naslednjih področjih: socialno varstvo, zunanje zadeve, vzgoja in izobraževanje oziroma v skladu s pravilnikom o kriterijih za podelitev statusa društev, ki delujejo v javnem interesu, za »splošni« status društva, ki deluje v javnem interesu.

Organizacije, ki delujejo na področju človekovih pravic, opozarjajo predvsem na nejasnosti, na katero ministrstvo se je treba obrniti za pridobitev statusa, ker se - glede na izkušnje - tudi ministrstva ne odločajo za podeljevanje statusa tistim organizacijam, katerih delo ne pokriva izključno lastnega področja.

Poleg tega velja opozoriti na nejasno opredeljene koristi, ki izhajajo iz statusa delovanja v javnem interesu. Društvo, ki zaprosi za status, mora za pridobitev tega statusa izpolniti nekatere postopke in pripraviti ustrezno dokumentacijo, to pa zahteva alokacijo ustreznih kadrov in pogosto se prav zaradi omenjene nejasnosti društva za začetek procesa pridobivanja statusa ne odločajo.

Analiza odgovorov nevladnih organizacij, ki že imajo status delovanja v javnem interesu, kaže, da so bili glavna motivacija za pridobitev statusa obeti finančnih ugodnosti/koristi, ki naj bi iz njega izhajali, vendar so pozneje ugotovile, da je teh finančnih prednosti zanemarljivo malo in jim je morda status koristil le pri eni sami prijavi na razpis.

Ob tem se seveda zastavlja vprašanje smiselnosti pridobitve statusa, vendar po mnenju nekaterih organizacij status delovanja v javnem interesu daje dodatno kredibilnost njihovem delu in jih v spektru nevladnih organizacij z njihovega področja predstavlja kot zaupanja vredno in aktivno organizacijo.

Kultura

Zakonodaja

NVO nimajo posebnega razdelka ali mesta v ZUJIK, temveč jih lahko po definiciji pojmov najdemo med »izvajalci javnih kulturnih programov« in »izvajalci kulturnih projektov« (členi 56–64 ZUJIK), so pa navedene v 10. splošni prioriteti kulturne politike v NPK.

Pravna varnost se je – kljub zagotovilom tako ministrice kakor tudi njenih sodelavcev na Ministrstvu za kulturo – s sprejetjem Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo (ZUJIK, imenovan tudi Krovni zakon o kulturi) in podzakonskih predpisov poslabšala. Uveden je bil namreč poseben postopek prijave na javne pozive oziroma razpise, ki ne predvideva poziva k dopolnitvi nepopolne vloge/prijave, temveč njeno takojšnjo zavržbo. Prav tako ni predvidena pritožba zoper negativno oziroma neugodno odločbo, predvidena je zgolj neposredna tožba na upravnem sodišču. Zakon o (splošnem) upravnem postopku (ZUP) dovoljuje uporabo tako imenovanih posebnih postopkov, vendar vključuje tudi zelo pomembno varovalko: stranka v posebnem postopku ne sme biti v bistveno slabšem položaju kakor stranke v splošnem upravnem postopku.

Financiranje

Po podatkih, ki jih je poslalo Ministrstvo za kulturo, je v letu 2002 NVO zagotovilo 2,772 milijarde SIT (oziroma 9,85 % vseh proračunskih sredstev za kulturo), v letu 2003 pa 2,626 milijarde SIT (oziroma skoraj 9 % vseh proračunskih sredstev za kulturo). Že samo iz primerjave nominalnih zneskov (brez upoštevanja inflacije) je razvidno, da so se sredstva za NVO zmanjšala za 146 milijonov SIT, prav tako pa je zaskrbljujoč znatni padec deleža sofinanciranih NVO znotraj vseh proračunskih sredstev za kulturo. Za leto 2004 podatki še niso znani, kljub temu pa je skrb zbujajoče dejstvo, da so se sredstva, ki so bila na podlagi javnega poziva predvidena za izvajalce javnih kulturnih programov na področju umetnosti in knjige, nominalno znižala z 1,219 milijarde SIT v letu 2003 na 1,118 milijarde SIT v letošnjem letu. V skupna sredstva za financiranje NVO vključujejo tudi nekatera sredstva, ki bi jih težko označili kot sofinanciranje dejavnosti NVO. Če vzamemo za primer leto 2002, ko je bilo po uradnih podatkih realiziranih 2,772 milijarde SIT, odpade na socialne transferje samostojnim ustvarjalcem na področju kulture in republiške priznavalnine 753 milijonov tolarjev, na štipendije 116 milijonov tolarjev in na delovanje Javnega sklada kulturnih dejavnosti Republike Slovenije 627 milijonov tolarjev. Ta del imenuje Ministrstvo za kulturo *posredno financiranje NVO* in je znašal skupaj 1,496 milijarde SIT oziroma 54 % vseh sredstev, ki so bila v letu 2002 namenjena financiranju NVO.

Problematici so tudi nekateri podatki znotraj tako imenovanega *neposrednega financiranja NVO*, predvsem na področju knjižnic in muzejev (v letu 2002 je bil skupni znesek 65 milijonov SIT), saj je to financiranje strokovnih združenj, ki so registrirana kot društva, veliko večino članstva pa pomenijo državni in občinski javni zavodi. Prav tako se v vsoti sredstev za založništvo (v letu 2002 jih je bilo 350 milijonov SIT) »skriva« podatek, da imajo možnost kandidiranja za sredstva na javnem razpisu/pozivu tudi gospodarske družbe. V večini primerov jih te tudi pridobijo (v letu 2003 je na primer Založba Mladinska knjiga d. d. prejela na javnem pozivu skoraj 60 milijonov SIT).

NVO med glavne probleme, povezane s financiranjem, uvrščajo:

- Velike zamude pri izvedbi javnih pozivov in javnih razpisov: v zadnjih dveh letih se je uveljavila praksa, da je poziv/razpis za javne kulturne programe objavljen šele februarja ali celo marca za tekoče leto in je odprt 30 dni, razpis za kulturne projekte pa takoj po koncu tega razpisa in je prav tako odprt 30 dni.
- NVO, ki je uspešna pri prošnji za sofinanciranje programa, dobi 50 % odobrenih sredstev po podpisu pogodbe in v 30 dneh od oddaje zahtevka za izplačilo (v praksi je to šele v juniju), uspešni prijavitelj

projekta pa dobi 60 % odobrenih sredstev, prav tako po podpisu pogodbe in v 30 dneh po oddaji zahtevka, seveda še pozneje (v praksi v avgustu).

- Težave pri realizaciji (predvsem programov) so izjemno velike, načrtovani roki izvedbe pa se zaradi načina financiranja v veliki večini primerov premaknejo v jesenski čas, ko se začne lov na trdno in nesprenljivo postavljene roke Ministrstva za kulturo. Velika koncentracija kulturne ponudbe v zadnjih treh mesecih v letu objektivno seveda škodi tako kvaliteti programov in projektov in zanimanju javnosti kakor tudi odmevnosti programov in projektov.
- Že tako majhen delež lastnih prihodkov, ki ga zaradi nekomercialne narave programov in projektov (to je tudi zahteva v javnih razpisih) lahko pridobi NVO, v letu 2002 ni bil oproščen plačila DDV v tistem delu, ki ga pomenijo prodane vstopnice, čeprav takšna oprostitev velja za javne zavode. Še več, NVO so zavezane plačati DDV tudi od brezplačnih vstopnic.
- Specifičen problem pomeni drugo obdobje Zakona o zagotavljanju sredstev za nekatere nujne programe Republike Slovenije v kulturi 2003–2008 (ZZSNPK, imenovan tudi Zakon o kulturnem tolarju), ki bo v veljavi vse do leta 2008, saj je v primerjavi s prvim obdobjem (1998–2003) v celoti izpadlo financiranje prostorov neinstitucionalne kulture, torej področje, ki ga povsem pokrivajo NVO. Tovrstno financiranje je v prvem obdobju znašalo 349 milijonov SIT.

Civilni dialog

ZUJIK v 18. in 19. členu navaja Kulturniško zbornico Slovenije kot telo, ki naj bi bilo nosilec civilnega dialoga v vseh segmentih in fazah delovanja kulturne politike. Tudi Resolucija o nacionalnem programu za kulturo 2004–2007 (NPK) v 10. splošni prioriteti predvideva sodelovanje z nevladnimi organizacijami v vseh segmentih in fazah kulturne politike.

Vendar vsaj doslej civilni dialog na področju kulture ostaja bolj ali manj zgolj na deklarativni ravni. Takšne so bile izkušnje tako pri pripravi ZUJIK kakor pri pripravi NPK, saj praktično nobeden od številnih predlaganih predlogov in pripomb NVO v končnem besedilu dokumentov ni bil upoštevan. Pri NPK so v obdobju od osnutka do končne verzije besedila izpadle celo vse konkretno navedene načrtovane obveznosti Ministrstva za kulturo tako glede financiranja dejavnosti kakor tudi glede infrastrukture. V lanskem poletju je bilo v okviru tako imenovanih Kulturnih krogov obljubljeno sodelovanje pri pripravi večletnih razpisov, a se je to sodelovanje ustavilo pri namelih: »skupaj pripraviti resnično kvaliteten javni poziv in javni razpis«.

Mednarodne organizacije

Za NVO, ki delujejo na področju kulture, ne obstajajo nobene formalne ovire za včlanitev v mednarodne organizacije. Res pa je tudi, da kljub drugačnim, deklarativno pogosto izraženim prioritetam NVO niso stimulirane za mednarodno sodelovanje, saj ga omejujejo že nominalno maksimirana letna sredstva v ta namen. Izvajalec javnega kulturnega programa ne glede na izkazano uspešno mednarodno sodelovanje v preteklem obdobju tudi v letu 2003 ni mogel pridobiti več kakor 5 milijonov SIT iz tega naslova.

Javni interes

ZUJIK v 80. in 81. členu obravnava pogoje za pridobitev statusa društva in drugih organizacij, ki na področju kulture delujejo v javnem interesu. Za zdaj obstaja samo register društev, ki so takšen status pridobila še po prejšnjem krovnem zakonu (Zakon o uresničevanju javnega interesa na področju kulture), konkretno pa z ureditvijo statusa niso pridobila v bistvu ničesar.

V javnem interesu delujejo vse organizacije, ki so izbrane na javnih pozivih in razpisih in sklenejo pogodbo z Ministrstvom za kulturo, saj ZUJIK v 93. členu govori o pogodbi o financiranju v javnem interesu na področju kulture.

Sociala

Število in področja

Po podatkih, ki jih najdemo v Strategiji systemskega razvoja nevladnih organizacij v Sloveniji za obdobje 2003–2008, deluje na področju socialnega varstva 3,5 % vseh registriranih društev. S tega vidika je področje socialnega varstva eno od manjših področij v Sloveniji³. Po drugi strani pa področje socialnega varstva zajema precej raznolika in široka področja, kakor so področje družinske politike, področje istospolnih partnerstev, področje nasilja nad ženskami in področje zatočišč, materinskih domov, invalidov, zasvojenosti, duševnega zdravja ipd. Nekatera področja sodijo v okvir socialnega varstva le delno. Eno od njih je na primer trgovanje z ljudmi, pri katerem govorimo o organiziranem kriminalu in se zato z njim večinoma ukvarja policija. Pozornost tej problematiki pa namenjajo tudi ženske nevladne organizacije, ki delujejo na področju socialnega varstva, saj so najpogosteje prav ženske tiste, ki so žrtve trgovanja z ljudmi zaradi različnih oblik izkoriščanja (spolnega, ekonomskega ipd.).

Civilni dialog

Na nekaterih imenovanih področjih ima Slovenija izdelane smernice za delovanje in politike, na nekaterih pa se šele oblikujejo. Za primer pogledimo področje nasilja nad ženskami, ki mu nekatere vladne organizacije posvečajo vedno več pozornosti. Nevladne organizacije so pomembno prispevale k temu, da je problematika nasilja nad ženskami našla svoje mesto na politični agendi. V okviru Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ) na primer deluje Strokovni svet za nasilje nad ženskami, ki je nastal na pobudo nevladnih organizacij, v njem pa sodelujejo tako vladne kakor nevladne organizacije. Šele z začetkom delovanja strokovnega sveta in z naklonjenostjo MDDSZ so se pravzaprav lahko začele uresničevati nekatere večletne zahteve nevladnih organizacij na področju nasilja nad ženskami: pripravljena je bila Analiza stanja na področju nasilja nad ženskami v družini, pripravljena so bila Strokovna izhodišča s predlogi rešitev za systemsko ureditev varstva pred nasiljem v družini, v katerih najdemo tudi predlog zakona o varstvu pred nasiljem v družini, podpora Strokovnega sveta je pripomogla k realizaciji projekta Nacionalnega načrta dela proti nasilju nad ženskami, ki ga je v sodelovanju z drugimi vladnimi in nevladnimi organizacijami in strokovnjakinjami pripravilo Društvo za nenasilno komunikacijo.

Pri omenjenih oblikah delovanja nevladnih organizacij na področju socialnega varstva lahko identificiramo in med seboj povežemo nekatere njihove vloge, ki so izpostavljene v strategiji systemskega razvoja NVO. V okviru svoje inovacijske vloge se NVO odzivajo na nove pogoje in razmere, za katere še ni razvit neki »standarden« oziroma preizkušen način obravnave. Na mnogih področjih prve zaznajo težave in jih poskušajo razrešiti. Pogosto prevzemajo odgovornost do državljanek in državljanov, ki bi jo morala prevzeti država, svoje storitve pa ponujajo na področjih, ki zaradi komercialne komponente niso zanimiva za gospodarski sektor (socialno varstvo je zagotovo eno od takšnih področij). MDDSZ v svojem odgovoru na vprašalnik UMANOTERE pravi, da bo tudi v prihodnje podpiralo prenos javnih funkcij in pooblastil na nevladni sektor v tistih primerih, v katerih so lahko NVO uspešnejše in učinkovitejše. Eno takšnih področij je področje oblikovanja novih pristopov za obvladovanje socialnih stisk, kjer NVO razvijajo vedno nove, uporabnicam in uporabnikom prijazne in njim prilagojene programe. Julija letos se je isto ministrstvo dogovorilo z NVO, da jih bo vključevalo v pripravo vseh pomembnejših zakonskih in podzakonskih aktov, strategij in drugih dokumentov⁴. Zadnje seveda predpostavlja, da se politični akterji v državi zavedajo obstoja problema in da je problematika načeloma zanimiva za vladajočo politično opcijo. Za delovanje NVO na področju socialnega varstva pa je vsaj v preteklosti pogosto veljalo, da so morale s svojim delovanjem šele opozoriti na obstoj določene problematike, na potrebo, da začne država težave v okviru te problematike sistematično reševati, da

³ Vrečko, I. (ur.): Strategija systemskega razvoja nevladnih organizacij v Sloveniji za obdobje 2003–2008. Ljubljana, 2003.

⁴ Odgovor Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve na vprašalnik UMANOTERE o dostopu do informacij in podatkov, potrebnih za izvedbo projekta NVO na volitvah 2004. Ljubljana: MDDSZ, 2004.

oblikuje ustrezno politiko in izdela smernice za delovanje ter potemtakem izoblikuje jasno stališče do problematike. Praksa delovanja NVO na področju socialnega varstva (še posebno na področju dela proti nasilju nad ženskami) je, da so NVO samoiniciativno začele izvajati nekatere projekte in programe in zanje nato pridobile sofinanciranje države. Društvo za nenasilno komunikacijo ob koncu Letnega poročila o delovanju društva ugotavlja, da je njihovo delo pravzaprav tridimenzionalno: po eni strani morajo svoje projekte umeščati v okvire, ki jih postavljajo posamezni sofinancerji; po drugi strani morajo biti projekti v skladu s potrebami, ki jih zaznavajo pri uporabnicah in uporabnikih; kot tretje pa je zanje izjemno pomembno, da vplivajo na spremembe na področju oblikovanja politik in se tem spremembam prilagajajo⁵.

Financiranje

Društvo za nenasilno komunikacijo v svojem dokumentu ugotavlja, da so na področju socialnega varstva v Sloveniji sofinancirani večinoma tisti projekti in programi nevladnih organizacij, ki so namenjeni neposrednemu delu z uporabnicami in uporabniki⁶. Podobna ugotovitev je zapisana tudi v Strategiji systemskega razvoja NVO, ki pove, da so šibki človeški viri v NVO zlasti rezultat kratkotrajnega projektnega financiranja, ki v veliki meri ne omogoča primerne in trajnega razvoja dejavnosti in povzroča prehod kadrov v druge sektorje. Ena od težav, ki jo na primer izpostavljajo vladni resorji v Analizi vključevanja NVO v pripravo in izvajanje politik, je prav premajhen obseg finančnih sredstev in neustrezen način financiranja NVO, saj so v glavnem financirani projekti in ne programi⁷. To pomeni, da je sofinanciranje kratkotrajno (večinoma enoletno) in da je pogosto od pragmatičnosti NVO odvisno, koliko jim bo uspelo zagotoviti finančna sredstva za večletno (dolgoročno) izvajanje projektov. Do neke mere je MDDSZ to težavo uredilo tako, da je leta 1998 za dopolnilne programe socialnega varstva uvedlo večletno sofinanciranje. Tako naj bi bilo izvajalcem zagotovljeno stabilno sofinanciranje za izvajanje programov⁸.

Društvo za nenasilno komunikacijo v svojem dokumentu ugotavlja, da sodelovanje pri oblikovanju politik, kamor sodi tudi priprava tako imenovanih *policy* dokumentov, in pri oblikovanju strokovnih smernic države na posameznih področjih pokrijejo nevladne organizacije večinoma s prostovoljnimi delom⁹. Na vseh področjih na videz resda ni tako, saj je glede na Analizo vključevanja NVO v pripravo in izvajanje politik¹⁰ skupni znesek, ki so ga vladne institucije v letu 2002 namenile NVO za njihov prispevek pri sooblikovanju politik, znašal 32.097.000 SIT, v letu 2003 pa 28.368.721 SIT. Finančno podporo NVO za sodelovanje pri oblikovanju politik je po navedbah vladnih resorjev zagotovilo sedem vladnih resorjev. Avtorice analize ugotavljajo, da so bila ta finančna sredstva najbolj pogosto namenjena za izvedbo raziskav, kakšne raziskave pa so to bile, ne navedejo. Sodelovanje pri oblikovanju politik lahko namreč pomeni vse kaj drugega kakor pripravo raziskav. Ena od težav, ki jo omenjajo vladni resorji pri sodelovanju z NVO, pa je bilo med drugim to, da ni formalne podlage za zagotavljanje finančnih sredstev za vključevanje NVO v oblikovanje politik.

Po podatkih, ki so jih vladni resorji predložili za Analizo vključevanja NVO v pripravo in izvajanje politik, je delovanje NVO v letu 2003 finančno podprlo 21 vladnih resorjev. Na podlagi pridobljenih podatkov so v letu 2003 dodelili 6.736.527.797 SIT sredstev. Največ finančnih sredstev so nevladnim organizacijam namenili na Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport (2.464.199.623 SIT), na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve (1.443.542.686 SIT) in na Ministrstvu za kulturo (1.280.000.000 SIT). Avtorice analize ugotavljajo, da posamezni resorji pravzaprav ne vodijo posebnih evidenc o sredstvih, ki jih namenjajo

⁵ Veselič, Š.: Poročilo o delovanju Društva za nenasilno komunikacijo v letu 2003. Ljubljana: Društvo za nenasilno komunikacijo, 2004.

⁶ Društvo za nenasilno komunikacijo: Nacionalni načrt dela proti nasilju nad ženskami. Ljubljana: 2004.

⁷ Mežnarič, I., Emeršič, M., Selišnik, I.: Analiza vključevanja nevladnih organizacij v pripravo in izvajanje politik. II. fazno poročilo. Delovno gradivo. Ljubljana: 2004.

⁸ Odgovor Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve na vprašalnik UMANOTERE o dostopu do informacij in podatkov, potrebnih za izvedbo projekta NVO na volitvah 2004. Ljubljana: MDDSZ, 2004.

⁹ Društvo za nenasilno komunikacijo: Nacionalni načrt dela proti nasilju nad ženskami. Ljubljana: 2004.

¹⁰ Mežnarič, I., Emeršič, M., Selišnik, I.: Analiza vključevanja nevladnih organizacij v pripravo in izvajanje politik. II. fazno poročilo. Delovno gradivo. Ljubljana: 2004.

nevladnim organizacijam, in o sredstvih, ki jih namenjajo drugim civilno-družbenim organizacijam (sindikatom, univerzi, raziskovalnim inštitutom, zbornicam idr.)¹¹.

MDDSZ v svojem odgovoru na vprašalnik UMANOTERE navaja, da je v letu 2003 sofinanciralo 183 programov v višini 175.165.231 SIT, v letu 2004 pa 205 različnih programov v višini 314.996.354 SIT. Skupaj so za izvajanje dopolnilnih programov socialnega varstva v letu 2004 namenili 1.269.817.000 SIT. Poleg tega MDDSZ vsako leto sofinancira še programe za podporo družini. V letu 2003 sta bili v tem okviru sofinancirani dve področji: preventivni programi za preprečevanje nasilja v družini in programi za pomoč in podporo ogroženim skupinam otrok in mladostnikov. Skupaj jima je bilo namenjenih 44.000.000 SIT, od tega za preprečevanje nasilja v družinah 9.387.354 SIT, za programe pomoči in podpore ogroženim skupinam otrok in mladostnikov pa 34.612.751 SIT.

Urad za enake možnosti je v letu 2003 sofinanciral 10 projektov nevladnih organizacij s 3.031.346 SIT sredstev¹². To je skoraj dva milijona tolarjev manj, kakor ga je Urad za enake možnosti namenil programom NVO v letu 2002. V Tretjem poročilu Republike Slovenije h Konvenciji o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk namreč najdemo podatek, da je urad za sofinanciranje programov NVO v letu 2002 namenil približno 5 milijonov tolarjev¹³.

Za primerjavo pogledimo sredstva, ki sta jih v letu 2003 od vladnih institucij prejela Društvo za nenasilno komunikacijo in Društvo SOS telefon za ženske in otroke – žrtve nasilja. Pri Društvu SOS telefon za ženske in otroke – žrtve nasilja je bilo v letu 2003 redno zaposlenih šest sodelavk. Od tako imenovanih državnih sofinancerjev so pridobile 19.950.580 SIT sredstev (od Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve 19.148.155 SIT, od Urada za enake možnosti 352.425 SIT in od Urada Republike Slovenije za mladino 450.000 SIT)¹⁴. Pri Društvu za nenasilno komunikacijo je bilo v letu 2003 pet sodelavk zaposlenih za nedoločen čas, ena za določen čas, ena sodelavka je opravljala pripravništvo v okviru programa Razvoj kadrov v socialnem varstvu, dva sodelavca (eden za drugim) pa sta bila zaposlena prek javnih del. Od tako imenovanih državnih sofinancerjev so pridobili skupaj 13.678.799 SIT sredstev (od Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve 11.343.799 SIT, od Urada za enake možnosti 675.000 SIT in od Urada Republike Slovenije za mladino 1.660.000 SIT)¹⁵.

Mednarodne organizacije

V »Resoluciji 1. foruma NVO 2002« zasledimo opozorilo, da so človeški in finančni viri, znanje in informiranost pogoji, brez katerih aktivno sodelovanje v mednarodnih organizacijah ni mogoče oziroma je okrnjeno¹⁶. Izkušnje nekaterih NVO na področju socialnega varstva to potrjujejo: čeprav večina NVO kot izjemno pomembno ocenjuje sodelovanje na konferencah, izobraževanjih ipd., ki jih pripravljajo različne mednarodne vladne in nevladne organizacije, pripravo poročil o stanju na nekem področju v Sloveniji, pripravo tako imenovanih poročil v senci kot alternativo vladnim poročilom ipd., tega pogosto zaradi kadrovskih in finančnih okoliščin ne morejo realizirati. Naj to ponazorimo bolj plastično: oseba, ki se bo udeležila konference v tujini, približno en teden ne bo opravljala dela, ki jo čaka v njeni organizaciji. Če se bo lotila priprave kakršnegakoli poročila za neko mednarodno organizacijo, bo to zanjo pomenilo dodatno, pogosto nefinancirano delo. Dodatnega kadra, ki bo strokovno usposobljen, pa NVO največkrat preprosto ne morejo zaposliti.

¹¹ Mežnarič, I., Emeršič, M., Selišnik, I.: Analiza vključevanja nevladnih organizacij v pripravo in izvajanje politik. II. fazno poročilo. Delovno gradivo. Ljubljana: 2004.

¹² Podatki: Sonja Robnik, Urad za enake možnosti, 2004.

¹³ Convention on the elimination of all forms of discrimination against women. Third report of the Republic of Slovenia on the implementation of the provisions of the convention to the committee on the elimination of discrimination against women. Ljubljana, 2002.

¹⁴ Podatki: Maja Plaz, Društvo SOS telefon za ženske in otroke – žrtve nasilja, 2004.

¹⁵ Veselič, Š.: Poročilo o delovanju društva za nenasilno komunikacijo v letu 2003. Ljubljana: Društvo za nenasilno komunikacijo, 2003.

¹⁶ Resolucija "1. foruma NVO 2002". V: Vrečko, Igor (ur.): Strategija systemskega razvoja nevladnih organizacij v Sloveniji za obdobje 2003–2008. Ljubljana, 2003.

Varstvo okolja

Partnerstvo za okolje¹⁷

V letih 2000/2001 je nastajal program sodelovanja med NVO in Ministrstvom za okolje, prostor in energijo (MOPE), imenovan Partnerstvo za okolje. Sestavljen je iz dveh delov: prvi obsega vizijo in načelna stališča o izboljšanju pogojev delovanja NVO, o dostopnosti do okoljskih informacij in o sodelovanju javnosti v procesih odločanja. V drugem delu so navedeni ukrepi za izvajanje programa.

Cilji in naloge so določene po naslednjih poglavjih:

1. zagotavljanje pogojev za delovanje nevladnih organizacij;
2. dostop do informacij;
3. sodelovanje javnosti pri:
 - odločanju o posebnih dejavnostih,
 - načrtih, programih in politikah v zvezi z okoljem in pri pripravi zakonov in podzakonskih aktov.

Prvi okoljski forum je bil namenjen predvsem javni zavezi za izvajanje ukrepov, zapisanih v Partnerstvu, medtem ko so bile na Drugem okoljskem forumu že identificirane nekatere prioritete:

- *uveljavitev rednih moderiranih srečanj med predstavniki NVO in MOP:*
takšna srečanja pa se niso uveljavila, čeprav so občasno NVO tudi v sodelovanju ali na pobudo MOPE organizirale različne dogodke;
- *ureditev statusa delovanja v javnem interesu:*
pridobitev statusa delovanja v javnem interesu bo urejal poseben pravilnik (v postopku oblikovanja) na podlagi Zakona o varstvu okolja (ZVO); status omogoča NVO predložitev stališč in mnenj o posameznih vprašanjih v zvezi z varstvom okolja in sodelovanje v različnih telesih ministrstva in vlade; povezan je tudi s pravicami vlaganja pravnih sredstev v nekaterih postopkih odločanja, kjer se NVO s statusom delovanja v javnem interesu priznava status stranke v postopku; status delovanja v javnem interesu so že predtem lahko pridobile NVO na področju varstva narave na podlagi Zakona o ohranjanju narave (ZON); ker ZVO eksplicitno navaja, da je stranka v postopku lahko NVO, ki je ta status pridobila po ZVO, pa je nejasno, ali morajo te NVO ponovno pridobiti status delovanja v javnem interesu po določilih ZVO;
- *priprava strategije financiranja nevladnih organizacij:*
strategija do danes ni bila pripravljena;
- *ustanovitev podpornega svetovalnega centra za usposabljanje članov NVO in zagotovitev strokovne pomoči:*
center ni bil ustanovljen, vlada pa je neodvisno od Partnerstva aktivno podpirala ustanovitev CNVOS;
- *priprava zakonskih podlag za sodelovanje javnosti in zagotovitev implementacije:*
ZVO predvideva sodelovanje javnosti v nekaj postopkih: projektne presoje vplivov na okolje, strateške presoje vplivov na okolje, izdaja okoljevarstvenih dovoljenj, priprava državnega programa varstva okolja in operativnih programov; sodelovanje javnosti, kakor to določa Partnerstvo, pa ni bilo urejeno, delno se je upoštevalo Navodilo o sodelovanju javnosti pri pripravi programov in predpisov na MOPE;
- *vzpostavitev učinkovitega informacijskega sistema, zagotovitev izobraževanja o postopkih pridobivanja informacij:*
v procesu vključevanja Republike Slovenije v EU se je izrazito povečala potreba po celovitem sistemu poročanja o stanju in obremenjevanju okolja; tako so nastale tudi različne baze podatkov in poročila, ki so objavljena na spletnih straneh ARSO; zagotovitev izobraževanja o postopkih pridobivanja informacij pa ni bila uresničena;

¹⁷ Keuc, Albin. 2003. Osnutek poročila o izvajanju Partnerstva za okolje. Ljubljana: PIC.

- *priprava programa vlade za ratifikacijo in implementacijo Aarhuške konvencije:*
Slovenija je Aarhuško konvencijo ratificirala spomladi 2004, vendar program vlade za ratifikacijo in implementacijo konvencije ni bil oblikovan;
- *razširitev partnerstva na lokalne skupnosti, druga ministrstva, obe univerzi:*
Partnerstvo se ni razširilo na nobeno od naštetih institucij;
- *zagotovitev finančnih sredstev in drugih pogojev za izbor predstavnikov NVO v vladna delovna telesa:*
podatkov o sredstvih teh teles in koliko sredstev je bilo namenjenih za povračilo stroškov predstavnikom NVO, ni na voljo; izbor predstavnikov NVO se izvaja prek CNVOS.

V procesu nastajanja Partnerstva je bila identificirana potreba, da program podpišejo vsi partnerji, vendar se to, žal, nikoli ni zgodilo. Program je bil tako postavljen na raven nezavezujočega dogovora, kjer je možna tudi »figa v žepu«. Ministrstvo programa ni želelo potrditi s podpisom ministra, to pa je postavilo pod vprašaj smiselnost tega, da ga podpišejo nevladne organizacije, in končni rezultat je znižanje relativne vrednosti samega programa.

Čeprav je bilo Partnerstvo za okolje pisano z iskreno mislijo o pomembnosti razvoja NVO za kakovostno in trajno usmerjeno okoljsko politiko in za razvoj participativne demokracije v Sloveniji, ta izhodišča v dogovoru niso jasno izražena. Po drugi strani pa je veliko vsebin Partnerstva usmerjenih v doseganje zelo konkretnih ciljev, ki presegajo zmožnosti partnerjev. Tako na primer urejanje davčnih olajšav presega pristojnosti ministrstva na eni strani, medtem ko bi po drugi strani ministrstvo lahko ukrepalo v smeri povečanja razpoložljivih proračunskih sredstev za razpise, odprlo dodatne vire v Ekološko-razvojnem skladu in okrepilo programsko financiranje.

Ministrstvo samo v zadnjih dveh letih zaznava precejšen upad aktivnih NVO, ne opazi pa aktivnosti novih NVO¹⁸. Ugotavlja tudi, da so NVO finančno podhranjene, to se kaže v pomanjkanju kadrov, ki bi lahko kompetentno sodelovali v postopkih odločanja in sooblikovanja politik ministrstva. A v isti sapi dodaja, da bistvenega povišanja proračunskih sredstev za sofinanciranje programov oziroma projektov NVO ni pričakovati. Kot razlog navaja prenizko zavedanje vladnih resorjev o pomembnosti vloge NVO, na drugi strani pa premalo učinkovit vpliv NVO na odločevalske strukture!

Število organizacij in zaposlenost

V Sloveniji je okoli 110 dejavnih okoljskih in naravovarstvenih organizacij, od katerih jih ima kar polovica sedež v Ljubljani, več kakor 60 % okoljskih NVO pa deluje na lokalni ravni. *Zgolj 40 NVO deluje izključno na okoljskem in naravovarstvenem področju, preostali dve tretjini obe področji kombinirata z drugimi dejavnostmi, večinoma kulturnimi in športnimi ter s turizmom in kmetijstvom*¹⁹. Navedeni podatki veljajo za omenjenih 40 organizacij.

Nad pet zaposlenih sodelavcev ima le ena organizacija, dva ali tri zaposlene pa nadaljnjih pet organizacij, druge delujejo z enim zaposlenim ali brez zaposlenih sodelavcev. Večina izključno okoljskih in naravovarstvenih organizacij v Sloveniji (75 %) torej deluje brez zaposlenih. Delovanje okoljskih NVO temelji na prostovoljnem delu, zgolj 25 % si jih lahko privoščijo stalno ali začasno zaposleno osebje. Zaposlovanje oziroma profesionalizacija organizacij je tesno povezana z višino njihovih prihodkov.

Pregled dejavnosti okoljskih NVO pokaže, da jih večina deluje na področju okoljskega izobraževanja in ozaveščanja, naslednje najpogostejše dejavnosti pa zajemajo področje varstva narave, zbiranje in posredovanje informacij, organizacija srečanj in kampanj in objava publikacij. Nekaterne nevladne organizacije (29 %) se vključujejo tudi v postopke priprav politik in v različne dejavnosti na področju reševanja okoljskih problemov.

¹⁸ MOPE. 2003. Poročilo o izvajanju Partnerstva za okolje. Ljubljana: MOPE.

¹⁹ Regionalni center za okolje za Srednjo in Vzhodno Evropo. 2001. Modri ljudje za modro nebo II. Ljubljana: REC.

Trend sodelovanja in povezovanja med okoljskimi in naravovarstvenimi nevladnimi organizacijami narašča, na podlagi skupnih interesov in ciljev se vzpostavljajo predvsem ad hoc koalicije. V času od začetka leta 2004 so se organizacije združile v tri takšne koalicije: Koalicija za trajnostno ravnanje z odpadki (10 organizacij), Koalicija za Volovjo reber (28 večinoma naravovarstvenih organizacij) in Koalicija za boljši Nacionalni energetski program. Že od leta 2001 dalje Umanotera koordinira delo Koalicije NVO za Slovenijo, brez GSO, ki združuje 16 organizacij.

Razloge za povezovanje gre iskati predvsem v naslednjih dejstvih:

- okoljske nevladne organizacije so specializirane za posamezna področja (odpadki, energetika, GSO, podnebne spremembe, zelena davčna reforma, eko kmetijstvo itd.) in s tem ne pomenijo konkurence ali podvajanja dela s temi vsebinami,
- organizacije posamično nimajo zadostnih kapacitet za izvajanje večjih in kompleksnejših projektov in kampanj, zato z določenim namenom združujejo svoje znanje in druge kapacitete.

Omeniti je treba, da za koordinacijo koalicij in za spodbujanje mreženja nevladnih organizacij namenske finančne spodbude ne obstajajo, zato takšno delovanje temelji na prostovoljnem delu zaposlenih in članov teh organizacij.

Na področju varstva narave je stanje podobno. V Sloveniji še nimamo nacionalne naravovarstvene organizacije v klasičnem smislu. Nevladne organizacije so večinoma specializirane na posamezne vrste (Bird Life Slovenija, Društvo za preučevanje dvoživk, Društvo za preučevanje netopirjev, Botanično društvo Slovenije itd.) ali na posamezna geografska območja (Cipra, Mountain Wilderness Slovenije itd.). Omeniti velja tudi Prirodoslovno društvo Slovenije, ki združuje predvsem strokovnjake biologe in ne naravovarstvenikov.

Financiranje²⁰

Približno 50 % NVO je leta 2000 ocenjevalo svoje finančne razmere kot slabe, zelo slabe ali nestabilne. Najpomembnejši finančni viri okoljskih NVO so članarina in razpisi za projekte na državni ravni. Pridobivanje sredstev iz mednarodnih virov je šibko, prav tako ustvarjanje prihodka s storitvami ali prodajo izdelkov.

Okoljske nevladne organizacije so leta 2000 kot najpomembnejše vire financiranja navedle Delegacijo EK v Republiki Sloveniji prek programov Phare, štiri ministrstva, tri veleposlaništva in REC. Z vstopom Slovenije v EU in z doseženim BDP na prebivalca bo večina teh virov financiranja (veleposlaništva, Delegacija EK) ukinjena. Projektno financiranje iz teh virov pomeni večino prihodkov okoljskih nevladnih organizacij, to pa je dodatna grožnja za njihov obstoj, saj njihovo število v zadnjih letih že tako upada! Za samostojno kandidiranje na razpisih Evropske komisije pa so okoljske nevladne organizacije tako finančno kakor kadrovsko prešibke.

Okoljske nevladne organizacije prav pomanjkanje finančnih virov označujejo kot največjo oviro za delovanje. Sofinanciranje njihovega delovanja na državni in lokalni ravni poteka izključno prek enoletnih razpisov za izvajanje projektov in programov.

V leta 2001 sta bili objavljeni dve raziskavi REC o prihodkih okoljskih nevladnih organizacij. Le ena organizacija navaja, da njihovi prihodki znašajo nad 100.000 EUR na leto, nadaljnji dve organizaciji pa imata med 50.000 in 100.000 EUR prihodkov na leto. Naslednjih šest organizacij dosega prihodke med 10.000 in 50.000 EUR na leto. Skupno je v Sloveniji torej 10 okoljskih in naravovarstvenih nevladnih organizacij z letnim prihodkom, višjim od 10.000 EUR.

²⁰ Regionalni center za okolje za Srednjo in Vzhodno Evropo. 2001. Modri ljudje za modro nebo II. Ljubljana: REC.

Leta 2003 je Ministrstvo za okolje, prostor in energijo za sofinanciranje delovanja nevladnih organizacij namenilo skupno 82.141.119,80 SIT. Znesek vključuje tudi koncesije. Brez koncesij je v letu 2003 na rednem razpisu za sofinanciranje projektov in programov 36 organizacij prejelo 31.436.344,00 SIT (131.000 EUR). Na eno organizacijo to pomeni povprečno 873.000,00 SIT (približno 3.600 EUR).

Dodatno nestabilnost delovanja okoljskih NVO pomeni tudi način črpanja že odobrenih sredstev. V Partnerstvu za okolje je zabeleženo fazno izplačevanje sredstev, in to 50 % ob podpisu pogodbe, 40 % med izvajanjem in 10 % ob končnem poročilu. Dejansko pa MOPE za programsko sofinanciranje nakazuje 50 % sredstev mesec dni po oddanem polletnem poročilu (konec julija), drugo polovico pa mesec dni po oddanem sklepnem poročilu (torej konec leta). Odobrena sredstva za izvajanje projektov pa MOPE v celoti nakaže NVO mesec dni po oddaji sklepnega poročila.

Civilni dialog

Leta 1998 je ministrstvo sprejelo dokument Navodilo o postopkih priprave splošnih pravnih aktov in drugih dokumentov na Ministrstvu za okolje in prostor. Navodilo zadeva tako pravne akte kakor tudi druge dokumente s področja varstva okolja in urejanja prostora.

Členi navodila navajajo postopek sodelovanja javnosti:

- osnutki aktov in dokumentov morajo biti javno objavljeni, med drugim na spletnih straneh ministrstva, vključno z ustreznim naslovom in načinom ter rokom oddaje pripomb,
- pripombe so poslane osebi, odgovorni za pripravo akta ali dokumenta,
- gradiva, na podlagi katerih je akt ali dokument pripravljen, so na vpogled pri odgovorni osebi,
- državni sekretar predloži osnutek dokumenta kolegiju ministra,
- po obravnavi je osnutek akta ali dokumenta poslan v javno razpravo,
- na javni razpravi odgovorni z ministrstva predstavijo akt ali dokument, o poteku javne razprave se vodi zapisnik,
- po javni razpravi se dokončno oblikovani predlog pošlje v nadaljnji postopek sprejemanja.

Navodilo torej uvaja javno razpravo in možnost sodelovanja pri pripravi pravnih aktov in drugih dokumentov, praktične izkušnje nevladnih organizacij pa kažejo, da ostaja zgolj na ravni enosmernega komuniciranja. Ministrstvo resda daje možnost oddaje pripomb na akte in dokumente; o tem nevladne organizacije celo obvešča prek elektronske pošte in spletnih strani. Za nekatere osnutke tudi organizira javno razpravo.

Vendar pa od tod dalje nevladne organizacije ne morejo ničesar več spremljati, ne glede na to, kako in če sploh so bile njihove pripombe v nadaljevanju oblikovanja akta ali dokumenta upoštevane. Ministrstvo na spletnih straneh namreč ne objavlja vseh poslanih pripomb niti se do poslanih pripomb ne opredeli.

Izkušnje nevladnih organizacij, ki v teh postopkih sodelujejo, kažejo, da je to večinoma zgolj legitimacija sprejetih dokumentov in izpolnjevanje zahtev navodila; njihove pripombe so upoštevane izjemoma in o kakem bistvenem vplivu na oblikovanje pravnih aktov in drugih dokumentov ne moremo govoriti.