

# STRATEGIJA VLADE RS ZA SODELOVANJE Z NEVLADNIMI ORGANIZACIJAMI

<b>1</b>	<b>UVOD</b>	<b>2</b>
1.1	Splošno	2
1.2	Namen dokumenta	2
1.3	Formalni okvir	3
1.4	Metoda dela	5
<b>2</b>	<b>OPREDELITEV IN FUNKCIJE NVO</b>	<b>6</b>
2.1	Opredelitev NVO	6
2.2	Funckije NVO	6
<b>3</b>	<b>OCENA STANJA</b>	<b>9</b>
3.1	Mednarodne primerjave	9
3.2	Republika Slovenija	11
3.2.1	Dosedanji razvoj	11
3.2.2	Učinki vključevanja v EU	13
3.2.3	Splošna ocena stanja	14
<b>4</b>	<b>IZHODIŠČA, CILJI IN PREDNOSTNE NALOGE SODELOVANJA VLADE RS Z NVO</b>	<b>15</b>
4.1	Izhodišča	15
4.2	Cilji in ukrepi	16
<b>5</b>	<b>UKREPI ZA IZVAJANJE STRATEGIJE</b>	<b>17</b>

## o **UVOD**

### o **Splošno**

Obstoj in delovanje nevladnih organizacij je pomemben pogoj za vsestransko uveljavljanje načel pluralnosti in demokracije v družbi. Posamezniki s povezovanjem v nevladne organizacije in druge oblike organiziranja civilne družbe vplivajo na celovit in trajnostno naravnani družbeni razvoj, porast družbene blaginje, kakovosti življenja ter socialne varnosti.

Vlada se zaveda pomena strokovnega in učinkovitega delovanja nevladnih organizacij. S tem dokumentom se zavezuje, da bo sistematično krepila temeljne in druge pogoje za njihov hitrejši in učinkovitejši razvoj. Pri tem bo Vlada spoštovala načeli različnosti in komplementarnosti v odnosu do nevladnih organizacij in se zavzemala za vzpostavitev demokratičnega, na medsebojnem spoštovanju temelječega sodelovanja. Pri vzpostavljanju sodelovanja bo Vlada delovala odprto in transparentno in bo dosledno spoštovala načelo neodvisnosti nevladnih organizacij pri določanju lastnih ciljev in dejavnosti ter se vzdržala vsakršnih ravnanj, ki bi takšno neodvisnost ogrožala.

Vlada se zaveda, da nevladne organizacije opravljajo na posameznih področjih delovanja pomembno in koristno delo, zato bo podpirala prenos javnih funkcij in pooblastil tudi na nevladni sektor v tistih primerih, kjer so lahko nevladne organizacije uspešnejše in učinkovitejše.

Pričujoči dokument ne predstavlja strategije razvoja nevladnih organizacij. Vlada želi s Strategijo sodelovanja Vlade Republike Slovenije z nevladnimi organizacijami (v nadaljnjem besedilu: Strategija) opredeliti predvsem začetek in najširši okvir dolgoročnega sodelovanja, ki bo lahko uspešno samo, če bosta vsebina in način samega sodelovanja oblikovana skupaj z nevladnimi organizacijami. V tem smislu je ta dokument v prvi vrsti pobuda Vlade Republike Slovenije za začetek dialoga, po svoji naravi je odprt in bo svojo končno obliko dobival v procesu samega sodelovanja.

### o **Namen dokumenta**

S tem dokumentom Vlada dodatno izpostavlja pomen nevladnih organizacij (v nadaljnjem besedilu: NVO) in vzpostavlja trajno podlago za reševanje problemov, ki se porajajo pri njihovem delu in razvoju. Z njim želi Vlada tudi neposredno prispevati svoj delež k promociji NVO v družbi ter pričeti postopek za uveljavitev trajnih oblik vplivanja NVO na oblikovanje in izvajanje politik Vlade, ki bodo zagotavljale sodelovanje javnosti pri sprejemanju aktov državne oblasti.

Na podlagi in v okviru te Strategije daje Vlada pobudo za začetek tvornega sodelovanja z nevladnimi organizacijami, ki ga razume, ob že vzpostavljenem sodelovanju na ravni posameznih resorjev, kot dodatni mehanizem za hitrejše uveljavljanje potrebnih sistemskih sprememb pogojev za delovanje in razvoj nevladnih organizacij. Konkretna rešitve bodo torej opredeljene v neposrednem sodelovanju z NVO, vsebine sodelovanja pa bo mogoče črpati iz že prepoznanih problemov v praksi, strokovnih gradiv in drugih podlag, ki jih pripravljata vlada in NVO. V dialog bodo na ta način vstopale vedno nove vsebine, kar bo celotnemu procesu dalo moč odzivanja na vsakokratne razmere. Pomembno za uspeh celotnega procesa bo prav prepoznavanje pravih vsebin na vladni in nevladni strani ter zagotavljanje celostnega postopka priprave, izvajanja in vrednotenja rešitev.

V smislu uveljavljanja nove kvalitete razmerij med Vlado in NVO je ta Strategija mišljena kot začetek in ne kot zaključek aktivne vloge Vlade na tem področju. Vlada razume Strategijo predvsem kot zavezo ter najširši okvir za doseganje ciljev, saj se lahko na podlagi tega dokumenta na dogovorjen način vsa vprašanja sistematično preoblikujejo v zakonske in organizacijske ukrepe. Vlada skupaj s to Strategijo sprejema tudi dodatne ukrepe za uspešno sodelovanje z NVO.

Strategija izhaja iz bolj ali manj uspešne prakse sodelovanja med posameznimi vladnimi resorji in NVO ter jo nadgrajuje, ne pa tudi nadomešča. Sodelovanje med resorji in NVO na posameznih področjih bo še naprej osnovna oblika obravnave in reševanja problematike NVO, ki delujejo na teh področjih.

Vlada želi s primeri dobre prakse prispevati k uspešnejšemu sodelovanju med resorji ter razvoju sodelovanja tudi na regionalni in lokalni ravni.

### o **Formalni okvir**

Delovanje NVO se navezuje na tri temeljne človekove pravice oziroma svoboščine in sicer na pravico do zbiranja in združevanja, pravico do zasebne lastnine in svobodo govora. Pravica do združevanja in zbiranja je opredeljena v ustavah večine držav, slovenska ustava pa jo uvršča v poglavje človekovih pravic in temeljnih svoboščin.<sup>1</sup> Pravica do združevanja temelji na določbah Splošne deklaracije o človekovih pravicah,<sup>2</sup> Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah<sup>3</sup> ter Evropske konvencije o

---

<sup>1</sup> 42. člen: " Zagotovljena je pravica do mirnega zbiranja in do javnih zborovanj. Vsakdo ima pravico, da se svobodno združuje z drugimi. Zakonske omejitve teh pravic so dopustne, če to zahteva varnost države ali javna varnost ter varstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni. Poklicni pripadniki obrambnih sil in policije ne morejo biti člani političnih strank." Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33-1409/91-I z dne 28.12.1991.

<sup>2</sup> 20. člen Splošne deklaracije o človekovih pravicah določa, da ima vsakdo pravico do mirnega zborovanja in združevanja, ter da nikogar ni dopustno prisiliti, da se včlanja v združenje.

<sup>3</sup> 21. in 22. člen Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah določata, da je vsakomur zagotovljena pravica do mirnega zbiranja in do svobodnega združevanja z drugimi, vključno s pravico oblikovati in včlanjevati se v sindikate za zaščito

človekovih pravicah<sup>4</sup>. Za Slovenijo so naštetih mednarodni pravni akti posebej pomembni, ker ustava določa, da morajo biti vsi zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo.

Poleg mednarodnih pravnih aktov in Ustave RS so bistvene določbe, ki urejajo delovanje NVO opredeljene v zakonih, podzakonskih predpisih in strateških dokumentih. Takšnih, ki neposredno določajo pravice in obveznosti nevladnih organizacij, je v Republiki Sloveniji preko petdeset, poleg teh je še vrsta drugih, ki na delovanje NVO vplivajo posredno<sup>5</sup>.

Pomembne so tudi pravne podlage, ki omogočajo sodelovanje med državnimi organi in NVO. Nekatere že obstajajo<sup>6</sup>, posebej pomembni pa so posamezni sklepi, ki jih je sprejela Vlada. Tako je na 93. redni seji dne 17.10.2002 sprejela poročilo Službe Vlade RS za evropske zadeve in ugotovila, da sta *obstoj in delovanje NVO pomemben pogoj za nemoten razvoj družbe in uveljavljanje najvišjih standardov demokracije v družbi in je zaradi tega potrebno na področju sodelovanja med Vlado in NVO vzpostaviti sodelovanje na podlagi in v okviru posebne strategije*.

S posebnim sklepom je Vlada na isti seji ustanovila Komisijo Vlade Republike Slovenije za nevladne organizacije z nalogo priprave Strategije Vlade Republike Slovenije za sodelovanje z nevladnimi organizacijami ter za oblikovanje Dogovora o sodelovanju Vlade Republike Slovenije in nevladnih organizacij (v nadaljnjem besedilu: Dogovor). Komisijo je zadolžila, da predlog Strategije in Dogovora predloži Vladi najkasneje do konca marca leta 2004. Vlada je za usklajevanje priprave gradiv s področja sodelovanja z NVO in za izvedbo posvetovanj z NVO imenovala nacionalnega koordinatorja za nevladne organizacije.

Pričujoča Strategija je komplementarna s projektom reform "Odprta uprava", ki opredeljuje dostop do informacij javnega značaja, sodelovanje javnosti pri sprejemanju predpisov in analizo učinkov predpisov (RIA), kot tri stebre odprte uprave.

---

lastnih interesov. Prav tako Evropska konvencija o človekovih pravicah (1950) vsebuje svobodo izražanja (10. člen) ter pravico združevanja in mirnega zborovanja (11. člen). 25. člen konvencije opredeljuje pravico posameznikov, skupin in NVO, da v primeru kršitve navedenih določb naslovijo vlogo na generalnega sekretarja Sveta Evrope, kar pomeni, da pravice iz 10. in 11. člena konvencije uživajo tudi NVO. Ustava RS v okviru poglavja o gospodarskih in socialnih razmerjih v 76. členu (sindikalna svoboda) posebej določa, da je ustanavljanje in delovanje sindikatov ter včlanjevanje vanje svobodno.

<sup>4</sup> Določa jo v 11. členu: "1. Vsakdo ima pravico, da mirno zboruje in se svobodno združuje, vključno s pravico, da ustanavlja sindikate in se jim pridruži, da bi zavaroval svoje interese. 2. Izvrševanje teh pravic je mogoče omejiti samo z zakonom, če je to nujno v demokratični družbi zaradi državne ali javne varnosti, za preprečitev neredov ali zločinov, za zaščito zdravja ali morale ali za zavarovanje pravic in svoboščin drugih ljudi. Ta člen ne preprečuje, da bi pripadnikom oboroženih sil, policije ali državne uprave z zakonom omejili izvrševanje teh pravic."

<sup>5</sup> Zakon o tujcih tako npr. že vsebuje določbo, ki opredeljuje sodelovanje z nevladnimi organizacijami na področju tujske in migracijske problematike.

<sup>6</sup> Sodelovanje nevladnih organizacij pri delu Državnega zbora omogoča Poslovnik Državnega zbora, podobno vsebuje napotilo o sodelovanju npr. program dela Vlade Republike Slovenije za leto 2003.

### o **Metoda dela**

Pri oblikovanju Strategije so sodelovali predstavniki vseh ministrstev, vladnih služb in uradov, ki pri svojem delu sodelujejo z nevladnimi organizacijami. Kot temeljna delovna metoda je bila uporabljena metoda moderacije, ki je temeljila na aktivnem delu v tematskih podskupinah, ob sodelovanju zunanjih ekspertov in v okviru projekta pomoči nizozemske vlade (program MATRA). Vse informacije o delu na projektu so bile posredovane zainteresirani javnosti na spletnih straneh Službe Vlade RS za evropske zadeve. S pripravo Strategije je Vlada seznanila NVO v okviru 1. Foruma nevladnih organizacij, ki je bil novembra leta 2002.

Izdelava Strategije časovno sovpadala s pripravo Strategije systemskega razvoja nevladnih organizacij v Sloveniji za obdobje 2003 - 2008, ki jo pripravljajo nekatere NVO. Dokument se je pričel pripravljati v začetku leta 2002 na pobudo štirih organizacij (Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij - CNVOS, Pravno-informacijski center nevladnih organizacij - PIC, Šent – Slovensko združenje za duševno zdravje, Umanotera – Slovenska fundacija za trajnostni razvoj) in ob podpori mednarodne organizacije Trust for Civil Society in CEE. Interes za sodelovanje je izrazilo 81 NVO. Vlada pričakuje, da bo ta dokument dobil dovolj široko podporo med NVO in da bo lahko eno pomembnih vsebinskih izhodišč za začetek sodelovanja.

## ○ **OPREDELITEV IN FUNKCIJE NVO**

### ○ **Opredelitev NVO**

Pojem se v večini držav enači s sektorjem, ki zapolnjuje prostor med trgom, državo in skupnostjo. Neprofitnost NVO ločuje od trga, zasebnost od države, vsaj minimalna formaliziranost pa od skupnosti, za katero so značilni neformalni odnosi.. Glede na različne poudarke pri opredelitvi vsebine delovanja, so nevladne organizacije različno poimenovane: neprofitni sektor - ZDA, dobrodelni sektor - Velika Britanija, prostovoljni sektor, neobdavčeni sektor, nevladni sektor, socialna ekonomija, tretji sektor ipd.) V evropskem prostoru se največkrat uporabljata oznaki nevladni in neprofitni sektor oziroma organizacije.

NVO različno opredeljujejo tudi mednarodne organizacije. Evropska unija določa nekatere skupne značilnosti, ki naj bi jih NVO izpolnjevale, podobno določa minimalne kriterije tudi Svet Evrope. Opredelitvi pa se v celoti ne ujemata z definicijami Združenih narodov in drugih mednarodnih organizacij, kar kaže na dejstvo, da termin nevladne organizacije pravno ni enotno opredeljen.

Podobno je tudi v Sloveniji, kjer prav tako nimamo zakonske opredelitve NVO. Zaradi tega prihaja do pomembnih razlik v opredelitvah značilnosti, kriterijev ali pogojev za NVO. Iz tega izhaja neusklajenost pristopov ter oženje ali širjenje kroga subjektov, ki bi jih bilo mogoče šteti med NVO.

V tem dokumentu razumemo kot nevladno organizacijo vsako *prostovoljno, neodvisno in nepridobitno organizacijo civilne družbe, s statusom pravne osebe, ki jo skladno z zakonom ustanovijo fizične ali pravne osebe zasebnega prava. Organizacija mora biti ustanovljena in mora delovati po načelu svobodne odločitve. Delovati mora tudi po načelu nepridobitnosti, kar pomeni, da presežkov prihodkov nad odhodki in premoženja ne deli med člane ali upravi, temveč jih uporablja za doseganje v ustanovnem ali temeljnem aktu določenih ciljev. Biti mora neodvisna, zlasti od vlade in drugih organov oblasti, političnih strank in gospodarskih družb. Namen delovanja mora presegati interese članstva oziroma mora biti splošno koristen ali dobrodelen.*

Gornja opredelitev NVO ni dokončna. Vlada se zaveda pomena enotne definicije in jo želi v sodelovanju z NVO po potrebi nadgraditi in izboljšati. Ne glede na gornjo definicijo, pa želi Vlada sodelovati tudi z drugimi oblikami organiziranja civilne družba.

### ○ **Funckije NVO**

NVO so eden od stebrov civilne družbe, podvržene stalnim spremembam in so izraz prožnosti socialne dinamike v pogojih demokracije. NVO izvajajo različne splošno

koristne funkcije, ki jih državni organi in druge organizacije iz različnih razlogov opravljajo le deloma ali pa jih sploh ne opravljajo. Za izvajanje teh funkcij morajo NVO izpolnjevati enega ali več pogojev za kakovostno opravljanje svojega dela, odvisno od poslanstva. Med takšne pogoje sodijo usposobljenost za: izmenjavo informacij, posredovanje spoznanj zainteresirani javnosti, raziskovalno delo, obvladovanje podatkovnih zbirk, redno usposabljanje in izobraževanje, inovativnost, zagotavljanje potrebnih človeških virov ter prostovoljcev, pripravljenost za usklajevanje in vzpostavljanje dialoga z državo, zagotavljanje trajnosti delovanja itd. Če so izpolnjeni ti pogoji, so NVO sposobne prevzeti del odgovornosti za splošno dobrobit in družbeni razvoj na vseh ravneh njihovega delovanja (lokalni, regionalni, nacionalni in mednarodni).

V splošnem lahko opredelimo tri temeljne funkcije NVO - čeprav v vsakdanji praksi NVO lahko nastopajo hkrati v več kot eni od spodaj navedenih funkcij:

- **Glas državljanov:** Državljeni prevzemajo pobudo z željo, da vplivajo na sprejemanje odločitev na različnih ravneh odločanja. Za to funkcijo je značilno njeno uveljavljanje od spodaj navzgor in to preko različnih formalnih in neformalnih načinov kot npr: zastopništvo (NVO zagovarjajo interese šibkih in ranljivih skupin in posameznikov); civilni dialog (predstavniki interesnih skupin si prizadevajo vzpostaviti sodelovanje z drugimi deli civilne družbe in Vlado, ki se lahko odvija v formalnih okvirih ali na manj formalen način); sodelovanje pri odločanju (Vlada lahko podela NVO na posameznih področjih mandat za sodelovanje pri odločanju, ki obsega vse od obveznega posvetovanja z NVO do vključevanja NVO v postopke odločanja).
- **Družbene dejavnosti:** V prostem času želijo ljudje del svojih potreb zadovoljevati skupaj z drugimi in v ta namen organizirajo različne oblike pomoči in samopomoči, kakor tudi športne, kulturne in druge družbene dejavnosti. Mnoge so izraz spontanih iniciativ, brez podpore države, v številnih drugih primerih pa jih Vlada podpira s finančnimi sredstvi, zagotavljanjem tehničnih pogojev idr.
- **Določene vrste javnih storitev:** V ta sklop sodijo različne oblike pomoči posameznikom, ki potrebujejo določeno storitev ali varstvo, da bi preživel, izboljšali življenjske pogoje ali se lahko razvijali, (npr. del funkcij s področij zdravstva, šolstva, socialnega skrbstva, kulture, varstva potrošnikov idr.). Nekatere od teh storitev tradicionalno zagotavlja država. V številnih državah, deloma tudi v Sloveniji, že poteka prenos izvajanja teh storitev na zasebni sektor. Del teh storitev lahko opravljajo tudi NVO, ki pogosto tudi same dajo pobudo za zagotavljanje določenih storitev. NVO nudijo državljanom strokovne storitve, ki jih Vlada, na podlagi

ugotovljenega javnega interesa, pogosto tudi financira (npr. svetovanje potrošnikom v zvezi z njihovimi pravicami).

Z izvajanjem zgoraj navedenih funkcij NVO prevzamejo del odgovornosti za splošno dobrobit in družbeni razvoj, zato so NVO, poleg formalnega priznanja njihovega pomena, upravičene tudi do pravne varnosti in sozagotavljanja materialnih in drugih pogojev na vseh ravneh njihovega delovanja (lokalni, regionalni, nacionalni in mednarodni).

## ○ OCENA STANJA

### ○ Mednarodne primerjave

V praksi zahodnoevropskih držav že nekaj desetletij obstajajo splošna pravila in predpisi, ki se nanašajo na NVO v obliki političnih izjav in zakonodaje in so rezultat dolge tradicije obstoja in delovanja teh organizacij oz. civilne družbe v najširšem pomenu besede. Razvoj in priznanje NVO sega v začetek 19. stoletja, ko so različni segmenti družbe gledali na oblikovanje demokracije in skupne interese NVO še brez kolektivnega zavedanja in priznavanja koncepta NVO kot takega.

Zakonodaja zahodnoevropskih držav ureja obliko pravnih oseb, svobodo združevanja in govora, davčne olajšave, financiranje s strani države in javno podporo nepridobitnim organizacijam, ki delujejo v javno dobro. V posameznih državah ne najdemo veliko primerov splošnih političnih listin ali ideoloških smernic, ki bi predstavljale politično osnovo za splošno priznavanje koncepta NVO. Dejansko to priznanje obstaja implicitno, tako da je vključeno v ustave in se zato izvaja preko različnih zakonov in sektorskih strategij. V primeru, da NVO potrebujejo politično podporo ali priznanje kot npr. v sektorju izobraževanja, industrije, zdravstva idr., zasledimo primere sektorskih listin ali deklaracij, ki poudarjajo in spodbujajo priznanje in dajanje možnosti določenim kategorijam posameznikov ter njihovim NVO kot izrazu njihovih interesov. Tako so bile v zadnjih nekaj desetletjih v kar nekaj državah uveljavljene listine in socialni sporazumi, ki so obravnavali položaj potrošnikov, invalidov, študentov, pacientov, umetnikov itd. Pogosto so tudi vključevale priznanje in podporo njihovim specifičnim organizacijam.

Ker pa je poudarek še vedno na sektorskih ali interesno usmerjenih aktivnostih, v posameznih državah zahodne Evrope splošen koncept NVO in njihov splošen položaj v demokratični družbi ni bil in še vedno ni stvar samostojne politične razprave. Obstoj in delovanje NVO sta preprosto samo po sebi umevna. Potrebe po utemeljitvi splošnega koncepta NVO do nedavnega ni bilo, saj na NVO vsi gledajo kot na naraven rezultat svobode in demokracije. Razprava je tako usmerjena na konkretna in praktična vprašanja, ki so v večini primerov sektorsko usmerjena in specifična. Poleg tega sega razvoj NVO daleč nazaj, v različne tradicije in časovne okvire. Tudi v okviru iste države obstajajo velike razlike glede pravnega položaja, financiranja in priznavanja različnih tipov NVO, ki delujejo na različnih področjih.

Prav tako je pomembno vlogo mednarodnim NVO že leta 1951 priznal Svet Evrope s sprejetjem Resolucije o posvetovanju z NVO o zadevah znotraj pristojnosti Sveta Evrope. Leta 1972 je bila sprejeta resolucija (72) 35, ki vsebuje nova pravila glede odnosa Sveta Evrope do NVO. V okviru Sveta je leta 1986 nastala še Evropska

konvencija o priznavanju pravne osebnosti mednarodnim nevladnim organizacijam, ki naj bi olajšala delo tem organizacijam na mednarodni ravni in ki tudi določa, kakšne organizacije je šteti kot mednarodne NVO. Podpisnica te konvencije je tudi Slovenija.

Prav tako v okviru Sveta Evrope so evropske države (tako zahodnoevropske kot tudi države srednje in vzhodne Evrope) leta 1998, in sicer v okviru programa Demo-Droit - pravno sodelovanje Sveta Evrope za razvoj in utrjevanje demokratične stabilnosti, pričele politični dialog, katerega namen je bila vzpostavitev ustreznega pravnega okvira položaja nevladnih organizacij in krepitev civilne družbe na sploh v posameznih državah partnericah. Sprejete so bile Smernice za promocijo razvoja in krepitev NVO v Evropi, ki so bile v letu 2002 nadgrajene s sprejemom Temeljnih načel statusa NVO v Evropi. Ta načela naj bi posamezne države upoštevala pri pravnem in siceršnjem urejanju položaja NVO.

V tem kontekstu je pomembno poudariti, da Evropska unija temelji na načelih svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ter pravne države. Vsi državljani Evropske unije imajo pravico do svobodnega združevanja zaradi uresničevanja skupnih ciljev. Državljanji tako lahko tudi preko različnih (evropskih) združenj dejavno sodelujejo pri oblikovanju različnih politik v okviru Evropske unije. To sodelovanje je seveda drugačno od tistega v političnih strankah.

Mednarodne nevladne organizacije tako postajajo vse pomembnejši del civilne družbe in močna podpora demokraciji tudi v Evropski uniji. Pomembnost nevladnih organizacij se ne kaže zgolj v deklarativni obliki, ampak so vidni tudi konkretni premiki v izboljšanju njihovega položaja.

Tako je Evropska komisija na novo odprla razpravo o vlogi, pomenu in opredelitvi nevladnih organizacij, ker ugotavljanja demokratični deficit pri oblikovanju in sprejemanju odločitev na ravni Evropske unije in v zvezi z operativnimi težavami pri financiranju NVO. Po več let trajajoči široki razpravi je Komisija opredelila minimalne kriterije, ki jim organizacija mora zadostiti, da je lahko prepoznana kot nevladna organizacija, prav tako pa je nevladnim organizacijam širše odprla vrata pri vplivu na sprejemanje odločitev glede oblikovanja in izvajanja posameznih politik ter vključevanja v Konvencijo o prihodnosti Evropske unije.

S tem v zvezi je pomembno predvsem sprejetje dveh dokumentov Evropske komisije. Prvi dokument *Komisija in nevladne organizacije: oblikovanje tesnejšega partnerstva*<sup>7</sup> opredeljuje: skupne značilnosti NVO, principe sodelovanja med Komisijo in NVO, dialog in posvetovanje med NVO in Komisijo, proračunska in kadrovska vprašanja ter

---

<sup>7</sup> The Commission and NGOs : building a stronger partnership" 18 January 2000 (COM (2000) 11).

pretok informacij. Dokument je v celoti odraz resnosti odnosa Komisije Evropske unije do NVO in z njim poskuša rešiti obstoječe težave v okviru dosedanjega sodelovanja. Dokument je bil v državah članicah Evropske unije deležen precejšnje pozornosti, posebno še v NVO. Drugi dokument: *Evropsko upravljanje* pa zasleduje pet temeljnih načel dobrega upravljanja: odprtost, participatornost, odgovornost, učinkovitost in usklajenost<sup>8</sup>.

Krepitev sodelovanja z NVO je trend tudi v večini držav OECD, kar je bilo nedvoumno poudarjeno v okviru konference OECD "Citizens as Partners", ki je bila organizirana leta 2002 v Ljubljani.

Koncept NVO kot tak se je v vzhodnoevropskih državah razvijal po letu 1990 kot hrbtenica svobodnih in demokratičnih državnih struktur. Razlika v primerjavi z obstoječimi zahodnoevropskimi tradicijami pa izhaja iz dejstva, da mora v novo nastalih družbenih sistemih nevladni sektor svoje mesto v smislu celostne obravnave šele pridobiti. To pa je lahko tudi določena prednost, saj se lahko proces oblikovanja in priznavanja civilne družbe, vključno z NVO, obravnava znotraj enega samega, bolj ali manj usklajenega procesa. V tej luči bo vladna Strategija prispevala k usklajevanju, pospežitvi in utrjevanju razvoja NVO z vsemi njihovimi funkcijami. Z razumnim strukturiranjem procesa je mogoče prihraniti kar nekaj let in tako pospešeno zmanjševati razkorak z državami z daljšo tradicijo razvoja NVO.<sup>9</sup> Vsi ti principi pa se morajo udejanjati na različne načine.

## ○ **Republika Slovenija**

### ▪ Dosedanji razvoj

Civilna družba v sedanjem pomenu se je začela razvijati s pojavom meščanstva in združevanja ljudi v obrtniške bratovščine, ter dobrodelne organizacije pod okriljem cerkve. Po marčni revoluciji leta 1848 so se ljudje začeli združevati tudi v okviru čitalnic, taborskega gibanja in telovadno-športnih društev. Prvi zakon o pravici združevanja, društvih in političnih društev je bil na naših tleh sprejet leta 1867, v okviru takratne Avstro-Ogrske monarhije.

V poznejšem zgodovinskem razvoju so bile civilno-družbene organizacije različno umeščene, glede na razvoj in spremembe družbenopolitičnega sistema. Tako so bile v obdobju po drugi svetovni vojni, v času državnega socializma, ko je država v celoti

---

<sup>8</sup> European Governance, A White Paper, Brussels, 25.7.2001 (COM (2001) 428 final)

<sup>9</sup> V okviru Pakta stabilnosti je bila oktobra 2000 sprejeta "Listina dobrega partnerstva med vladami in NVO vzhodnoevropskih držav", ki se zavzema za "razvoj NVO v aktivni in odgovorni civilni družbi preko zavez udeleženih držav k pobudam NVO na regionalni in državni ravni." S tem se lahko povezuje cela vrsta državnih strategij v obliki zakonodaje, politik, sistemov financiranja in civilnega dialoga.

bedela nad opredelitvijo in izvajanjem javnega interesa, zasebne, neprofitne, prostovoljske organizacije civilne družbe v celoti odrinjene na družbeni rob. Stanje se je spremenilo šele v sedemdesetih letih, v času samoupravnega socializma, poskusov deetatizacije države in prenosa funkcij odločanja na nižje ravni. Sistem je v praksi pogosto slabo deloval in je pomenil le podvajanje funkcij države. Tako je bila tudi Socialistična zveza delovnega ljudstva (kot krovna organizacija za izražanje različnih mnenj skupin in posameznikov v družbi) bolj prenos moči organov politične oblasti, kakor pa zastopnica izvornih interesov prostovoljnih organizacij in društev.

Leta 1974 je bil, v duhu samoupravnega socializma in načela odprtosti za uveljavljanje najširših interesov, sprejet tudi Zakon o društvih. Kljub vsem pomanjkljivostim takratnega sistema, je zakon spodbudil ustanavljanje in rast društev, kar je omogočilo izražanje interesov od spodaj navzgor, pobudo državljanov in ne več države. V ta čas sodi nastanek in razmah društev v kulturi, športu in socialnem varstvu. Organizirati so se začele tudi skupine samopomoči in vzajemne pomoči, na primer društva zdravljenih alkoholikov, upokojencev ter strokovna in poklicna združenja. Vzporedno so se množila tudi ribiška, lovska, čebelarska in podobna društva.

Šele leta 1980 je število društev doseglo množičnost, kakršno je imelo tik pred drugo svetovno vojno. To obdobje obeležujejo nove vsebine, ki so našle izraz v gibanjih za človekove pravice, pravice manjšin, isto spolno usmerjenih, kakor tudi v mirovnih, ekoloških, feminističnih in duhovnih gibanjih. Izraz drugačnih družbenih praks pa se je najslikoviteje izražal v porajanju številnih subkultur. Pluralnost družbenih gibanj je v drugi polovici osemdesetih začela doživljati znatne spremembe. Civilno-družbene organizacije so začele postavljati v ospredje svojega delovanja politične interese. Delovanje je sovpadalo s procesom politične preobrazbe družbe, katere rezultat je bil osamosvojitve Slovenije. Ker je bil kadrovske potencial civilno-družbenih organizacij omejen, je prestop posameznikov iz civilne sfere v politično, pomenil usihanje moči civilne družbe. Del avtonomnih vsebin civilne družbe se je s prestopom posameznikov v politične stranke in državni aparat prenesel na državno raven, pomemben del pa je ostal odrinjen v polju zasebnega, brez zadosti usposobljenih kadrov in ustrezne finančne podpore.

Čeprav sta bili v začetku devetdesetih let spodbujeni in formalizirani dve novi obliki združevanja in organiziranja – zasebni zavodi in ustanove, je nevladni sektor šele v zadnjih letih začutil močnejšo potrebo po medsebojnem povezovanju in krepitvi svoje vloge.

Leta 1965 je v Sloveniji delovalo 6.919 društev, leta 1975 pa le 6.761 društev<sup>10</sup>. Po podatkih zbranih v Vodniku po nevladnih organizacijah v Sloveniji je leta 1999 delovalo v Sloveniji že okoli 15.000 društev - nevladnih organizacij<sup>11</sup>. Leta 2001 je bilo v Sloveniji registriranih 367 zasebnih zavodov, 135 invalidskih in socialnih podjetij, 106 fundacij in 817 cerkvenih organizacij<sup>12</sup>. Konec leta 2002 je število registriranih društev naraslo na 17666, število ustanov pa na 129.

- Učinki vključevanja v EU

Vstopanje Slovenije v EU je na specifičen način sprožilo hitrejše spremembe in spodbudilo razvoj sodelovanja med vladnim in nevladnim sektorjem. Krepitev NVO je bila prepoznana kot pogoj za enakopravno vključevanje v procese odločanja v pogojih članstva v Evropski uniji. Na začetku nepregledna struktura postaja postopoma preglednejša. Postopoma so se pričele zbirati tiste organizacije, katerih interes je širši in usmerjen v skrb za izboljšanje položaja NVO v celoti. V krogu teh organizacij je bil dovolj jasno izražen interes za vzpostavitev sodelovanja z Vlado pri pripravi strateško pomembnih dokumentov. Zatečeno stanje pa je kljub opisanemu napredku daleč od zelenega in izpod ravni, ki bi jo sicer omogočala dosežena stopnja družbenega in ekonomskega razvoja.

Ukrepi so bili sprva usmerjeni v krepitev NVO in v spodbujanje povezovanja med NVO, ki bi omogočilo njihovo povezovanje s primerljivimi organizacijami v EU. Na ta način se je želelo doseči vključevanje čim širšega kroga zainteresiranih organizacij v procese odločanja in sobivanja znotraj EU. V tem smislu je bila sprejeta tudi odločitev, da Vlada RS zagotovi pogoje za vzpostavitev centra nevladnih organizacij (danes CNVOS), kar je iniciativni skupini NVO ter kasneje samim ustanoviteljicam tudi uspelo. Na strani NVO se je v letu 2002 pričel proces oblikovanja lastne strategije razvoja.

V Sloveniji je bilo sicer že več poizkusov povezovanja NVO. Omeniti velja Svet društvenih organizacij, ki je prav zaradi potrebe enotnega nastopanja društev do Vlade in državnih organov, že leta 1994 izpeljal poskus povezovanja sfere. Prav v zadnjem času dobiva povezovanje v okviru društvenih organizacij še nove oblike in zagon. Omeniti velja tudi Ustanovo ZSU Združenje slovenskih ustanov, ki je bila ustanovljena z istim ciljem enotnega nastopanja in reševanja skupnih vprašanj. Izziv, ki ostaja aktualen, je povezati različne bolj ali manj oblikovane mreže NVO, kar je pogoj za uspešno sodelovanje v korist vseh NVO.

---

<sup>10</sup> Register društev nekdanjega Republiškega sekretariata za notranje zadeve.

<sup>11</sup> Po podatkih Centralne računalniške evidence društev, ki jo vodi Ministrstvo za notranje zadeve je bilo na dan 31.12.1999 registriranih 14722 društev.

<sup>12</sup> Kolarič, Zinka - Črnak-Meglič, Andreja - Vojnovič, Maja. 2002. Zasebne neprofitno- volonterske organizacije v mednarodni perspektivi. Ljubljana: FDV. 174-176.

Pri razvoju nevladnih organizacij, krepitvi institucij na vladni strani ter izvajanju posameznih projektov je pomembno pripomogla dodatna pomoč iz tujine (predpristopni programi EU PHARE, NMCP, MATRA, UNDP, itd.)

- Splošna ocena stanja

Vlada je na svoji seji dne 17.10.2002 sprejela poročilo o sodelovanju z nevladnimi organizacijami v procesu vključevanja v EU, katerega je pripravila Služba Vlade RS za evropske zadeve. V tem poročilu so bile podane nekatere osnovne ocene stanja. Razmere, v katerih delujejo slovenske NVO, so bile posebej ovrednotene s pomočjo analize SWOT na medresorski delavnici 21. maja 2003. Analiza je potrdila izreden potencial, ki ga ponuja hitrejši razvoj NVO. Je pa tudi pokazala na veliko pestrost problemov, ki se porajajo na različnih področjih delovanja NVO in iz njih izhajajočih rešitev, ki se nanašajo na vzpostavljanje sistema stabilnega financiranja in davčnih olajšav, odpiranje možnosti tudi nevladnim organizacijam za opravljanje dejavnosti, ki so trenutno v izključni domeni javnega sektorja ipd.. Ključna ugotovitev analize je bila, da je prvi korak na poti izboljšanja razmer in sodelovanja, vzpostavitev strukture sodelovanja, ki edina lahko zagotovi postopno uveljavljanje potrebnih mehanizmov izboljšanja stanja<sup>13</sup> in s tem izkoriščanja priložnosti, ki jih ponuja razvito delovanje NVO.

---

<sup>13</sup> Med temi je bil kot eden najpomembnejših izdvojen sistem davčnih olajšav.

## ○ **IZHODIŠČA, CILJI IN PREDNOSTNE NALOGE SODELOVANJA VLADE RS Z NVO**

### ○ **Izhodišča**

Vzpostavljanje sodelovanja z NVO je po svoji naravi dolgoročen proces, v katerem se bodo odpirali in reševali številni problemi, zato Strategija ne more opredeliti konkretnih rešitev posameznih problemov. Rešitve bodo zato opredeljene kot rezultat samega procesa sodelovanja. Potrebno pa je določiti načela oziroma izhodišča, ki se bodo v tem procesu dosledno upoštevala.

Pri vzpostavljanju sodelovanja z nevladnimi organizacijami bo Vlada sledila naslednjim izhodiščem:

- kakovostno in razvejano delovanje nevladnih organizacij je eden bistvenih pogojev za vsestranski in vsebinsko bogat razvoj družbe ter za uveljavljanje načela demokracije;
- nevladne organizacije na posameznih področjih delovanja opravljajo pomembno in koristno delo, ki že sedaj ali pa v prihodnosti lahko delno ali pa v celoti nadomesti izvajanje nekaterih javnih funkcij in pooblastil v organizacijah javnega sektorja;
- sedanji pravni in drugi pogoji NVO ne omogočajo razviti in uveljaviti vseh funkcij v družbi;
- danes prevladujoče oblike sodelovanja z NVO sicer omogočajo prepoznavanje in razreševanje posamičnih problemov na ravni resorjev, ne pa tudi širših sistemskih ovir in ne omogočajo partnerskega odnosa pri določanju in izvajanju vladnih politik in s tem sodelovanja javnosti pri sprejemanju aktov državne oblasti;
- po postopnem zaključevanju pomembnih projektov, kot so privatizacija, vstop v mednarodne integracije ipd. se vzporedno in v povezavi s procesom modernizacije javne uprave odpira prostor tudi za hitrejši in učinkovitejši razvoj sodelovanja z nevladnimi organizacijami;
- trajno sodelovanje, ob polnem spoštovanju načel različnosti in komplementarnosti, je tisti mehanizem, ki lahko na dolgi rok zagotovi uveljavljanje najboljših rešitev za krepitev pogojev za delo in razvoj nevladnih organizacij;
- sprejemati je potrebno sistemsko naravnane ukrepe, ki bodo zagotavljali odprte, fleksibilne in učinkovite mehanizme sodelovanja
- trajno sodelovanje je možno samo ob polnem spoštovanju načela neodvisnosti NVO pri določanju poslanstva in lastnih ciljev.

## o **Cilji in ukrepi**

Temeljni cilj tega dokumenta je vzpostaviti sodelovanje z NVO v duhu dobrega partnerstva. Pri tem bo Vlada spoštovala načeli različnosti in komplementarnosti v odnosu do NVO in se zavzemala za demokratične, na medsebojnem zaupanju temelječe procese sodelovanja. Za doseg tega cilja želi Vlada:

- o vzpostaviti trajno podlago za reševanje problemov, ki se porajajo pri delu in razvoju NVO;
- o prispevati svoj delež k promociji NVO v družb ter
- o uveljaviti trajne oblike vplivanja NVO na oblikovanje in izvajanje politik Vlade, ki bodo zagotavljal sodelovanje javnosti pri sprejemanju aktov državne oblasti.

Za doseg navedenih ciljev bo Vlada:

- o dala pobudo za začetek trajnega in tvornega sodelovanja z nevladnimi organizacijam;
- o pri pripravi zakonskih in drugih podlag upoštevala potrebe po hitrejšem in neoviranem razvoju NVO;
- o zagotavljal uveljavljanje v tem dokumentu opredeljenega odnosa do nevladnega sektorja na ravni Vlade in posameznih resorjev;
- o opredelila in uveljavljala različne oblike sodelovanja NVO v procesih oblikovanja in izvajanja politik na tistih ravneh javne uprave in lokalne samouprave (občina, pokrajina, država), kjer se oblikujejo in izvajajo (sodelovanje pri pripravi predpisov in drugih strateških dokumentov);
- o spodbujala prenos javnih funkcij in javnih pooblastil na NVO na vseh tistih področjih in na tistih ravneh, kjer lahko NVO izvajajo storitve boljše in učinkovitejše;
- o pri svojem delu se bo Vlada RS vzdržala vsakršnih ravnanj, ki bi ogrožala neodvisnost nevladnih organizacij.

Vlada RS se zaveda, da je predlagana vzpostavitev sodelovanja samo ena od možnih poti in je pripravljena obravnavati tudi druge predloge / možnosti, ki bi jih ponudile nevladne organizacije. Do vzpostavitve vseh oblik rednega sodelovanja bo Vlada vsa, za ta proces pomembna gradiva, posredovala NVO na način in v rokih, ki bodo predpisani ali dogovorjeni. Vlada bo v okviru delovnih teles, oblikovanih za potrebe uveljavljanja Strategije, obravnavala vse predloge in pobude NVO, ki vplivajo na njihov položaj ali zadevajo področja njihovega delovanja in ki jih ni mogoče rešiti na ravni posameznih resorjev.

## ○ **UKREPI ZA IZVAJANJE STRATEGIJE**

Do podpisa dogovora o sodelovanju med Vlado in NVO bo Vlada zagotovila izdelavo analiz:

- obstoječih oblik vključevanja NVO v pripravo in izvajanje vladnih politik;
- pravnega ter ekonomskega okvira za delo NVO ter
- možnosti opravljanja določenih javnih funkcij v NVO.

Na osnovi teh analiz bo Vlada sprejela potrebne ukrepe.