



Rimska 8
SI - 1000 Ljubljana
Slovenija
Tel.: + 386 1 2 000 250
Fax: + 386 1 2 000 260

RAZISKAVA INDEKS CIVILNE DRUŽBE

»*Odnos med organizacijami civilne družbe in državo*«

Študija primera

Dimenzija: Zunanje okolje

(Odnos med državo in civilno družbo)

Tatjana Rakar, Andreja Črnak-Meglič

Ljubljana, februar 2010



CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation



Republika Slovenija, Ministrstvo za javno upravo

KAZALO

1 UVOD	4
2 TEORETSKI OKVIR IN OPREDELITEV PREDMETA RAZISKOVANJA.....	4
2.1 Definicija pojmov	4
2.2 Vloga organizacij civilne družbe v sistemu blaginje	6
2.3 Modeli odnosa med organizacijami civilne družbe in državo.....	8
2.4 Raziskovalna vprašanja in hipoteze	9
3 METODOLOGIJA IN ZBIRANJE PODATKOV	10
4 ANALIZA ODNOSA MED ORGANIZACIJAMI CIVILNE DRUŽBE IN DRŽAVO....	11
4. 1 DIMENZIJA ODVISNOSTI ALI NEODVISNOSTI.....	11
4.1.1 NADZOR	11
4.1.2 FINANCIRANJE	13
4.2 DIMENZIJA BLIŽINE ALI ODDALJENOSTI.....	15
4.2.1 OBSEG IN POGOSTOST KOMUNIKACIJE IN STIKOV	15
4.3 MODEL ODNOSA MED ORGANIZACIJAMI CIVILNE DRUŽBE IN DRŽAVO	24
5 ZAKLJUČEK IN PREDLOGI.....	26
6 LITERATURA	29
7 PRILOGE.....	32

KAZALO PREGLEDNIC

Preglednica 1: Vloga organizacij civilne družbe v hierarhiji sfer v različnih sistemih blaginje	7
Preglednica 2: Modeli odnosov med organizacijami civilne družbe in državo.....	9
Preglednica 3: Struktura prihodkov organizacij civilne družbe v Sloveniji.....	13

1 UVOD

Za razumevanje položaja civilne družbe je ključnega pomena razumevanje odnosa med državo in civilno družbo, zato se študija primera osredotoča na analizo odnosa med civilno družbo in državo v Sloveniji tako na nacionalni kot lokalni ravni na podlagi kriterijev, ki jih upoštevajo uveljavljene tipologije na tem področju.

V uvodnem delu so predstavljena teoretska izhodišča študije, ki predstavljajo osnovo za analizo odnosov med državo in organizacijami civilne družbe.

Civilni dialog je analiziran na podlagi podatkov pridobljenih s pomočjo kvantitativnih raziskav na tem področju (Kolarič in dr. 2002, 2006; Rakar in Nagode 2009). Ugotovitve omenjenih raziskav so nadalje analizirane v okviru kronologije ključnih dogodkov na področju oblikovanja civilnega dialoga v Sloveniji, na podlagi opravljenih intervjujev s ključnimi akterji v tem procesu.

Na osnovi pridobljenih podatkov smo odnos med organizacijami civilne družbe in državo v Sloveniji umestili v prevladujoči model odnosov na podlagi teoretskih izhodišč.

V zaključku so podane temeljne ugotovitve in predlogi glede ureditve odnosa med državo in civilno družbo v Sloveniji, ki so obravnavani širše v okviru vloge organizacij civilne družbe v slovenskem sistemu blaginje.

2 TEORETSKI OKVIR IN OPREDELITEV PREDMETA RAZISKOVANJA

2.1 Definicija pojmov

V študiji primera so uporabljene definicije in klasifikacije sektorja civilne družbe, ki so bile razvite za potrebe mednarodne raziskave The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project (Salamon in dr., 1999, 2003), raziskave o zasebnih neprofitnih organizacijah v Sloveniji (Kolarič in dr., 2002, 2006) in projekta CIVICUS (2009). Pri tem bomo skladno s terminologijo projekta CIVICUS uporabljali termin organizacije civilne družbe, čeprav se je v slovenskem prostoru bolj uveljavil termin nevladne organizacije. Pojem nevladne organizacije uporabljamo v skladu s

terminologijo sogovornikov le pri analizi intervjujev. Pojem država pa se za potrebe študije primera nanaša na nacionalno in lokalno oblast.

Civilna družba je v okviru projekta CIVICUS definirana kot: »Prostor zunaj družine, države in trga, ki ga ustvarjajo posamezne in skupinske akcije, organizacije in institucije z namenom uveljavljanja skupnih interesov«.

V okviru študije primera ne bomo obravnavali civilne družbe v širšem smislu, temveč le tisti del civilne družbe, ki se nanaša na organizacije civilne družbe. Te so definirane v skladu s strukturalno-operacionalno definicijo zasebnih neprofitnih organizacij, ki so jo za potrebe primerjalnega raziskovanja razvili raziskovalci Univerze Johns Hopkins (Salamon in dr. 1999; Salamon in dr. 2003; Salamon, Sokolowski in dr. 2004). Temeljne značilnosti teh organizacij so: da so zasebne, kar pomeni, da so institucionalno ločene od države oziroma da so njihovi ustanovitelji zasebne fizične ali pravne osebe; so neprofitne, kar pomeni, da je osnovni smisel njihovega obstoja delovanje v splošne družbeno koristne namene; so organizacije, kar pomeni, da imajo izoblikovano osnovno organizacijsko strukturo in pravila; so samostojno vodene in upravljane; so prostovoljne, kar pomeni, da članstvo v njih ni zakonsko obvezno, pritegnejo pa večji ali manjši časovni ali denarni vložek prostovoljcev (Kolarič in dr. 2002: 14–19; Salamon in dr. 1999; Salamon in dr. 2003; Salamon, Sokolowski in dr. 2004). Vsak od naštetih kriterijev variira od organizacije do organizacije, le-te pa lahko umestimo v sektor civilne družbe le, če do določene mere izpolnjujejo vseh pet kriterijev. Na podlagi te definicije smo za Slovenijo identificirali in določili vrste organizacij civilne družbe, ki ustrezajo tej definiciji: društva, ustanove oz. fundacije, zasebni zavodi, zadruga in cerkvene organizacije. Te organizacije so bile vključene v raziskavo "Velikost, obseg in vloga zasebnega neprofitnega sektorja v Sloveniji" (Kolarič in dr. 2006), katere podatke uporabljamo v študiji primera. Za potrebe raziskave Civicus pa smo glede na širšo definicijo v vzorec vključili še sindikate, zbornice in politične stranke (neparlamentarne).

2.2 Vloga organizacij civilne družbe v sistemu blaginje

Mednarodne raziskave so pokazale, da se države glede na kazalce, ki se nanašajo na sektor civilne družbe, združujejo v skupine s podobnim vzorcem (Salamon in dr. 1999; Salamon in dr. 2003; Salamon, Sokolowski in dr. 2004). Ti vzorci so skladni z razvrščanjem držav v tipe sistemov blaginje. Sistem blaginje je koncept, ki ne upošteva le vloge države in javnega sektorja pri zagotavljanju socialne varnosti in blaginje državljanov, temveč tudi vlogo drugih sektorjev pri tem in sicer trga oz. komercialnega sektorja ter vlogo civilne družbe oz. neprofitno-volonterskega sektorja ter skupnosti oz. neformalnega sektorja. Vsi ti sektorji so relativno avtonomni in se medsebojno dopolnjujejo pri zadovoljevanju potreb ljudi (Kolarič in dr. 2002, Kolarič 2009).

Med zgodovinskim razvojem so se razvili različni tipi sistemov blaginje, ki se razlikujejo po tem, kakšno vlogo oz. kakšno hierarhično mesto v zadovoljevanju potreb ljudi ima posamezni sektor. Mesto, ki ga posamezna sfera zaseda v hierarhiji, predstavlja pomen/odgovornost/težo te sfere za zadovoljevanje potreb ljudi oziroma za zagotovitev njihove socialne varnosti in blaginje v določeni družbi. V realnosti sodobnih družb lahko prepoznamo najmanj pet različnih tipov sistema blaginje: liberalni tip, konzervativno-korporativistični tip, socialno-demokratski tip, katoliški oz. mediteranski tip in (nekdanji) državno-socialistični tip (Kolarič in dr. 2002, Kolarič 2009). Vloga organizacij civilne družbe glede na mesto, ki ga te zasedajo v hierarhiji sfer v posameznem sistemu blaginje, je predstavljena v naslednji preglednici.

Preglednica 1: Vloga organizacij civilne družbe v hierarhiji sfer v različnih sistemih blaginje

Hierarhija sfer	Liberalni	Konzervativno-korporativistični	Socialno-demokratski	Katoliški	Državno-socialistični
1.	trg	trg/kvazi-trg	država	skupnost/ civilna družba	država
2.	civilna družba/ skupnost	država	trg	trg	skupnost/ civilna družba
3.	država	skupnost/ civilna družba	civilna družba/ skupnost	država	(trg)

Vir: Kolarič in dr. 2002: 57.

V preteklosti se je Slovenija uvrščala med skupino držav v kateri prevladujejo elementi državno-socialističnega tipa sistema blaginje. V tem tipu sistema blaginje ima najpomembnejšo vlogo pri preskrbi z javnimi dobrinami in storitvami država, tako na zavarovalnem kot tudi oskrbovalnem oz. servisnem področju. Ker državna sredstva niso zadostovala za zadovoljitev vseh potreb posameznikov, so veliko breme za zagotavljanje socialne varnosti in blaginje posameznikov nosila neformalna socialna omrežja, predvsem družina in sorodstvo. Vloga organizacij civilne družbe je bila šibka zaradi formalnih ovir za samoorganiziranje državljanov, predvsem zaradi omejevanja vloge cerkve, trga pa v sferi produkcije storitev legalno ni bilo (Kolarič in dr. 2002: 60; Črnak- Meglič 2000).

Po spremembi političnega sistema se blaginjski sistemi nekdanjih socialističnih držav seveda spreminjajo, mnenja o tem, v katero smer, pa niso enotna, predvsem zato, ker gre za t. i. tranzicijske sisteme.¹ Kljub temu lahko rečemo, da te države do določene mere še vedno ohranjajo značilnosti nekdanjega blaginjskega sistema (Kolarič in dr. 2002; Črnak-Meglič 2000; Črnak-Meglič in Rakar 2009). Iz obdobja pred socializmom so se ohranile tudi nekatere značilnosti konzervativno-korporativističnega sistema blaginje, kar je še posebej pomembno za potek sprememb v sistemih blaginje držav, ki so nastale v t. i. tranzicijskem obdobju. Po mnenju Deacona (2000) se sistemi blaginje v teh državah razvijajo v smeri

¹ Umestitev obravnavanih postsocialističnih držav v posamezen sistem blaginje zahteva poglobljeno analizo, kar pa ni predmet naše obravnave.

konservativno-korporativističnega sistema v kombinaciji z elementi socialno-demokratskega sistema blaginje, ki izhajajo iz predhodnega socialističnega sistema blaginje. Nasprotno pa nekateri avtorji (Ferge 2001) menijo, da so spremembe v sistemih blaginje v t. i. tranzicijskih državah potekale predvsem v smeri liberalnega sistema blaginje na način "šok terapije", pod vplivom zahodnoevropskih ekonomistov in politikov ter predvsem gospodarskih organizacij, kot je Svetovna banka. V Sloveniji so po mnenju Kolarič in drugih (2009) spremembe potekale postopno v smeri dualnega modela, ki vsebuje elemente konservativno-korporativističnega sistema blaginje in socialno-demokratskega sistema blaginje. Vsi ti elementi pomembno vplivajo na to, kakšno vlogo v spreminjajočem sistemu blaginje prevzema sektor civilne družbe in od tega je v veliki meri odvisen tudi civilni dialog med državo in sektorjem civilne družbe.

2.3 Modeli odnosa med organizacijami civilne družbe in državo

Za podrobnejšo analizo odnosa med državo in organizacijami civilne družbe je še posebej primerna tipologija, ki so jo razvili Kuhnle in Selle (1992) ter Kolarič in drugi (1995). Ta tipologija temelji na dveh dimenzijah (Kuhnle in Selle 1992: 26–31; Kolarič in dr. 1995: 85–86, Rakar 2007: 42–47).

a) Dimenzija odvisnosti ali neodvisnosti med organizacijami civilne družbe in državo (glede financiranja in nadzora)

Ta dimenzija se nanaša na odvisnost ali neodvisnost organizacij civilne družbe od države v smislu financiranja in nadzora. Organizacije civilne družbe so lahko na podlagi teh dveh kriterijev avtonomne ali pa odvisne od države. Za organizacije, ki delujejo kot proizvajalke storitev, je še posebej pomemben kriterij nadzora, saj je večina teh organizacij finančno odvisna od državne podpore. Pomembno je, da državno financiranje nima nujno za posledico močnega nadzora države nad delovanjem organizacij civilne družbe. Stopnja nadzora je lahko neodvisna od stopnje financiranja, ki pa se lahko močno razlikuje glede na področje delovanja organizacij civilne družbe.

b) Dimenzija bližine ali oddaljenosti med organizacijami civilne družbe in državo (glede na obseg in pogostost komunikacije in stikov)

Ta dimenzija se nanaša na to, kako blizu so si organizacije civilne družbe in država glede na obseg in pogostost komunikacij in stikov. Organizacije so lahko blizu državi, kar pomeni, da so integrirane v sistem blaginje, oblikovanje javnih politik in procese odločanja ali pa so oddaljene oziroma ločene od države. Stopnja komunikacije in stikov je definirana v smislu, ali država računa na organizacije civilne družbe kot proizvajalke storitev oziroma ali jih obravnava kot resnega partnerja pri zagotavljanju storitev (Kolarič 1994: 149).

Na osnovi zgoraj opisanih kriterijev so med državo in organizacijami civilne družbe možni štiri modeli odnosov, ki so prikazani v spodnji preglednici.

Preglednica 2: Modeli odnosov med organizacijami civilne družbe in državo

	BLIŽINA	ODDALJENOST
ODVISNOST	INTEGRIRANA ODVISNOST (odvisnost + bližina)	LOČENA ODVISNOST (odvisnost+oddaljenost)
NEODVISNOST	INTEGRIRANA AVTONOMNOST (neodvisnost + bližina)	LOČENA AVTONOMNOST (neodvisnost + oddaljenost)

Vir: Prirejeno po Kuhnle in Selle (1992b: 30).

2.4 Raziskovalna vprašanja in hipoteze

Osnovno vprašanje, ki smo si ga zastavili, je: *Kakšen je odnos med organizacijami civilne družbe in državo v Sloveniji?*

S pomočjo analize zakonodaje in drugih vladnih dokumentov ter kronologije dogodkov na področju civilnega dialoga bomo odnos med organizacijami civilne družbe in državo v Sloveniji umestili v prevladujoči model odnosov na podlagi omenjene tipologije (Kuhnle in Selle 1992: 26-31; Kolarič in dr. 1995: 85-86).

Osnovna teza študije primera, ki izhaja iz opredelitve vloge organizacij civilne družbe v posameznih sistemih blaginje je, *da je odnos med državo in organizacijami civilne družbe v Sloveniji pogojen s sistemom blaginje, ki se je oblikoval tekom zgodovinskega razvoja.*

3 METODOLOGIJA IN ZBIRANJE PODATKOV

Vzorec: Analiza odnosov med organizacijami civilne družbe in državo se nanaša na raven celotnega sektorja.

Okvir raziskave: Gre za analizo odnosa med organizacijami civilne družbe in državo (obdobje 1996, 2006 – analiza podatkov dveh raziskav o organizacijah civilne družbe v Sloveniji (Kolarič in dr. 2002, 2006) in podatkov analize finančnih poročil društev in ustanov 2008, 2009 (Črnak-Meglič 2008, 2009) ter podatkov raziskave CIVICUS (Rakar in Nagode 2009)). Za dopolnitev obstoječih podatkov so bili opravljeni tudi intervjuji z oblikovalci javnih politik do organizacij civilne družbe, krovnimi organizacijami v sektorju civilne družbe, ki pokrivajo področje civilnega dialoga ter s predstavniki obeh strani, ki so bili aktivni v civilnem dialogu med državo in organizacijami civilne družbe. V okviru študije je zajeto časovno obdobje po letu 1990 pa vse do danes.

Zbiranje podatkov

Kvantitativni podatki: uporabljeni so bili sekundarni podatki opravljenih raziskav o organizacijah civilne družbe v Sloveniji (Kolarič in dr. 2002, 2006); sekundarni podatki iz Poslovnega registra Slovenije AJPES (Črnak-Meglič 2008, 2009), sekundarni podatki ankete v organizacijah civilne družbe in ankete o zunanji zaznavi civilne družbe v okviru raziskave CIVICUS (Rakar in Nagode 2009).

Kvalitativni podatki: primarni podatki, pridobljeni s pomočjo polstrukturiranih intervjujev (opravljeni so bili štiri intervjuji: intervju s predstavnico Ministrstva za javno upravo, odgovorno za področje nevladnega sektorja, intervju s predstavnikom izbrane mrežne/podporne organizacije, ki pokriva področje civilnega dialoga (CNVOS), intervju z dvema posameznikoma, ki sta bila aktivno vključena v proces oblikovanja civilnega dialoga tako na vladni kot nevladni strani. Prepisi intervjujev so v Prilogi. Posluževali smo se tudi analize primarnih virov - zakonodaje in drugih vladnih dokumentov.

4 ANALIZA ODNOSA MED ORGANIZACIJAMI CIVILNE DRUŽBE IN DRŽAVO

Na podlagi teoretskih izhodišč bomo odnos med organizacijami civilne družbe in državo analizirali v okviru dveh ključnih dimenzij tega odnosa v skladu s posameznimi kriteriji. Pri tem se opiramo na sekundarne podatke anketnih raziskav in podatke pridobljene s pomočjo intervjujev.

4. 1 DIMENZIJA ODVISNOSTI ALI NEODVISNOSTI

Za analizo odnosa med državo in organizacijami civilne družbe glede na dimenzijo odvisnosti ali neodvisnosti organizacij civilne družbe od države sta ključna dva kriterija: nadzor države nad organizacijami civilne družbe in državno financiranje organizacij civilne družbe.

4.1.1 NADZOR

Sprva je potrebno poudariti, da se za potrebe naše študije primera pojem nadzora nanaša na to, v kolikšni meri so organizacije civilne družbe avtonomne v svojem delovanju.

To dimenzijo lahko proučimo na podlagi odgovorov anketne raziskave CIVICUS (Rakar in Nagode 2009), kjer smo predstavnike organizacij civilne družbe povprašali o njihovem izkustvu zakonodajnega okvirja². Malo manj kot polovica anketirancev meni, da je zakonodaja na področju civilne družbe pri nas zmerno omogočujoča, slaba tretjina je mnenja, da je zakonodaja še kar omogočujoča, kar petina pa jih meni, da je zakonodaja zelo restriktivna, le slabih 4 % pa jih je izbralo odgovor, da je ta popolnoma omogočujoča.

Zanimalo nas je tudi ali so se v organizaciji kdaj soočili s kakšnimi nezakonitimi omejitvami ali napadi s strani vlade na lokalni ali nacionalni ravni. Velika večina organizacij odgovarja, da se s tem ni nikoli soočila, ne gre pa spregledati podatka, da

² Anketiranci so na vprašanje »Na splošno je zakonodaja na področju civilne družbe v Sloveniji ...« izbirali med naslednjimi možnimi odgovori: zelo restriktivna, še kar omejujoča, zmerno omogočujoča in popolnoma omogočujoča.

je več kot četrtnina organizacij navedla, da se je s takšnimi nezakonitimi omejitvami ali napadi s strani vlade na lokalni ali nacionalni ravni soočila. Takšne primere navaja tudi sogovornica v intervjuju v primeru nekaterih mrežnih podpornih organizacij. Te se po njenem mnenju niso želele zameriti vladi, zato so zaustavljale vsakršno kritično razpravljanje, ki bi lahko ogrozilo njihov obstoj. V določenem obdobju naj bi bila v splošnem klima takšna, da so ljudem, v kolikor so javno spregovorili o težavah, grozili, da bodo izgubili službo, tiste mrežne podporne organizacije, ki so bile vladi bolj nenaklonjene, pa so bile zato tudi kaznovane.

Predstavnike organizacij civilne družbe in strokovnjake izven sektorja civilne družbe smo povprašali še, kako bi v splošnem ocenili odnos med državo in civilno družbo³. Razlike so očitne glede na to ali so odgovarjali predstavniki organizacij civilne družbe ali pa strokovnjaki izven sektorja civilne družbe, kjer jih je kar tretjina predstavnikov vladnega sektorja na nacionalni ali lokalni ravni. Tako velika večina predstavnikov organizacij civilne družbe meni, da država močno vpliva na civilno družbo in sicer od tega jih slaba polovica meni, da država precej vpliva na civilno družbo, kar petina pa jih meni, da država obvladuje civilno družbo. Le 3 % izprašanih je mnenja, da je civilna družba povsem avtonomna. Nasprotno pa več kot polovica strokovnjakov izven sektorja civilne družbe meni, da država malo vpliva na civilno družbo, nekoliko več kot 40 % pa, da je ta vpliv močan. Med temi jih je le 10 % navedlo, da država obvladuje civilno družbo, ostali pa, da država precej vpliva na civilno družbo.

V tem primeru se kažejo razlike v oceni odnosov med državo in organizacijami civilne družbe med vladno in nevladno stranjo, podobno kot v primeru odgovorov na vprašanja glede sodelovanja med vlado in civilno družbo ter vplivu civilne družbe na javne politike, kar je analizirano v okviru dimenzije bližine ali oddaljenosti med organizacijami civilne družbe in državo. V splošnem lahko na podlagi prikazanega zaključimo, da gre za srednjo stopnjo avtonomije organizacij civilne družbe v Sloveniji.

³ Anketiranci so na zastavljeno vprašanje »Kako bi opisali odnos med državo in civilno družbo v Sloveniji?« izbirali med naslednjimi odgovori: država obvladuje civilno družbo, država precej vpliva na civilno družbo, država malo vpliva na civilno družbo, civilna družba je povsem avtonomna in drugo.

4.1.2 FINANCIRANJE

Pomemben kazalnik razmer, v katerih delujejo organizacije civilne družbe ter odnosa države do sektorja civilne družbe v posamezni državi, so podatki o obsegu in virih financiranja. Razpoložljivi statistični podatki o financiranju organizacij civilne družbe so pomanjkljivi in ne omogočajo celovitega vpogleda v to problematiko. Z namenom, da bi pridobili celovito sliko o obsegu, strukturi in virih financiranja organizacij civilne družbe, smo zato uporabili razpoložljive statistične podatke (podatki AJ PES-a; Črnak-Meglič 2008, 2009) in podatke, ki smo jih pridobili z anketo v dveh raziskavah o organizacijah civilne družbe v Sloveniji (Kolarič in dr. 2002, 2006) ter podatke iz raziskave CIVICUS (Rakar in Nagode 2009).

Glede na strukturo prihodkov lahko prihodke organizacij civilne družbe razdelimo v tri osnovne modele njihovega financiranja: model dominacije tržnih virov, model dominacije javnih virov in model dominacije zasebnih donacij. Podatki za Slovenijo kažejo, da v strukturi prihodkov organizacij civilne družbe po zadnjih podatkih prevladujejo dohodki iz tržnih virov, sledijo javni viri, najmanj pa je dohodkov iz zasebnih donacij. Podatki so v časovni perspektivi prikazani v naslednji preglednici.

Preglednica 3: Struktura prihodkov organizacij civilne družbe v Sloveniji

	1996	2004	2007	2008
tržni viri	44%	30%	47%	47%
javni viri	27%	36%	24%	24%
zasebne donacije	29%	21%	20%	19%
drugo		13%	10%	10%

Vir: 1996 in 2004 (Kolarič in dr. 2002, 2006); 2007 in 2008 (Črnak-Meglič 2008, 2009).

Velja poudariti, da podatki za leto 2007 in 2008 niso popolnoma primerljivi, ker gre za analizo finančnih poročil le za društva, saj za ostale vrste organizacij izkazi poslovnih izidov organizacij, takšne razvrstitve dohodkov ne omogočajo. Podatki za leto 1996 in 2004 pa so bili pridobljeni v anketnih raziskavah na reprezentativnem vzorcu organizacij civilne družbe. Kljub temu pa podatke navajamo, saj društva predstavljajo 94 % vseh organizacij v sektorju civilne družbe. Na podlagi prikazanega lahko sklepamo, da gre za upad javnih sredstev v strukturi prihodkov organizacij civilne družbe.

Poslabšanje finančnega položaja organizacij civilne družbe kažejo tudi podatki analize prihodkov društev in ustanov od leta 2004 dalje (Črnak-Meglič 2009). Prihodki so se med letoma 2007 in 2008 povečali za 9 %, v štirih letih od leta 2004 do leta 2008 pa za 19 %. Ob upoštevanju indeksa inflacije pa se je realna vrednost skupnih prihodkov obeh tipov organizacij zmanjšala za 21 %. Podobno sliko upada prihodkov sektorja civilne družbe kažejo tudi podatki o deležu prihodkov društev in ustanov v BDP, ki se je v obdobju med letoma 2004 in 2008 zmanjšal za 0,24 odstotne točke. Prav tako se je tudi realna rast prihodkov na organizacijo med letoma 2007 in 2008 zmanjšala kar za 22 % (Črnak-Meglič 2009).

Finančni položaj organizacij civilne družbe smo zajeli tudi v anketni raziskavi CIVICUS (Rakar in Nagode 2009). Podatkov raziskave glede strukture in obsega sredstev na tem mestu ne navajamo, saj rezultatov, zaradi specifične strukture organizacij v vzorcu, ne moremo posploševati na celotni sektor. Iz teh podatkov pa je potrebno izpostaviti ugotovitve, ki se nanašajo na to, ali se je v obdobju zadnjih petih let organizacijam povečal obseg dela in ali so se sorazmerno povečala tudi javna sredstva. Skoraj vse anketirane organizacije (93,6 %) menijo, da se je obseg njihovega dela povečal. Prav tako velika večina organizacij (83 %) navaja, da se je istočasno razširila tudi vsebina njihovega dela (npr. nov program ali nova dejavnost). Kljub povečanemu obsegu dela in razširjeni vsebini dela pa se je le v 40,7 % izprašanih organizacij povečal tudi delež javnih sredstev. Največ izprašanih organizacij (43,2 %) je navedlo, da je ta delež ostal nespremenjen, v 16 % organizacij pa se je ta delež zmanjšal. Prav tako večina izprašanih organizacij (62,5 %) nadalje meni, da povečani obseg javnih sredstev ni sorazmeren s povečanim obsegom in vsebino njihovega dela, 37,5 % organizacij pa meni, da je povečani obseg javnih sredstev sorazmeren s povečanjem obsega in vsebine njihovega dela (Rakar in Nagode 2009).

Na podlagi predstavljenih ugotovitev obsega in virov financiranja organizacij civilne družbe in ob upoštevanju podatkov iz različnih virov lahko zaključimo, da ni prišlo do bistvenih pozitivnih premikov glede financiranja sektorja civilne družbe, to pa gre v veliki meri pripisati slabim finančnim spodbudam in subvencijam države. Slednje potrjujejo tudi podatki iz mednarodnih raziskav, saj se Slovenija glede na prihodke iz javnih virov v primerjavi z drugimi državami uvršča med države z najnižjim deležem

(Salamon in dr. 2003; Črnak-Meglič in Rakar 2009). Tako lahko sklenemo, da gre za nizko stopnjo financiranja organizacij civilne družbe s strani države in v splošnem za relativno neodvisnost od države v smislu financiranja.

4.2 DIMENZIJA BLIŽINE ALI ODDALJENOSTI

Za analizo odnosa med državo in organizacijami civilne družbe glede na dimenzijo bližine ali oddaljenosti med organizacijami civilne družbe in državo je ključen kriterij obsega in pogostosti komunikacije in stikov med organizacijami civilne družbe in državo oziroma v širšem smislu kriterij razvitosti civilnega dialoga.

Pojem civilnega dialoga se danes pogosto uporablja, še posebej na ravni političnega diskurza, iz teoretskega vidika pa ta pojem ni jasno definiran. Civilni dialog je najpogosteje v splošnem opredeljen kot dialog med civilno družbo in vladnimi avtoritetami na vseh ravneh odločanja (lokalni, nacionalni in evropski) v smislu medsebojnega sodelovanja. Participacija civilne družbe pri oblikovanju politik in procesih odločanja je zelo pomembna z vidika legitimnosti vladnih odločitev. Organizacije civilne družbe so eden izmed pomembnih predstavnikov in posredovalcev glasov državljanov v tem procesu (Osborne in dr. 2005). Tako dandanes večina evropskih dokumentov poudarja pomen vključevanja organizacij civilne družbe v procese oblikovanja politik in procese odločanja in s tem pomena krepitve civilnega dialoga, kar vse bolj odseva tudi v nacionalni dokumentih in zakonodaji. Civilni dialog postaja tudi vse bolj zavezujoče načelo v procesih oblikovanja javnih politik in odločanja na vseh ravneh oblasti, kljub temu pa se to v praksi pogosto ne udejanja.

4.2.1 OBSEG IN POGOSTOST KOMUNIKACIJE IN STIKOV

Civilni dialog v Sloveniji najprej obravnavamo v okviru analize stopnje in oblike sodelovanja med organizacijami civilne družbe in vlado ter ocene vpliva organizacij civilne družbe na vladne odločitve ter na oblikovanje in izvajanje javnih politik tako na nacionalni kot lokalni ravni na podlagi podatkov pridobljenih v okviru anketnih raziskav (Kolarič in dr. 2006; Rakar in Nagode 2009). Ugotovitve raziskav so nadalje

podprte z analizo ključnih dogodkov in poteka civilnega dialoga v Sloveniji na podlagi intervjujev s ključnimi akterji v tem procesu.

4.2.1.1 Ugotovitve anketnih raziskav

V sklopu vprašanj o odnosu med organizacijami civilne družbe in državo na lokalni in nacionalni ravni nas je zanimalo, kako pogosto in kakšno je sodelovanje med organizacijami civilne družbe in državo, ali se organizacije civilne družbe same ponudijo za sodelovanje, kako pogosto jih nacionalne in lokalne oblasti vabijo k takšnemu sodelovanju, kako to sodelovanje poteka in kakšne metode pri tem uporabljajo. Analiza odgovorov o pobudi organizacij civilne družbe za sodelovanje z državo in na drugi strani pobudi države za sodelovanje z organizacijami civilne družbe, tako na lokalni kot na nacionalni ravni, pokaže, da takšne pobude iz obeh strani niso zelo pogoste, temveč so omejene le na občasna sodelovanja. Občasna pobuda za sodelovanje pa bolj pogosto prihaja s strani organizacij civilne družbe kot države. Tako pobuda organizacij civilne družbe kot pobuda države za medsebojno sodelovanje je značilna predvsem za lokalno raven, na nacionalni ravni pa prihaja pobuda za medsebojno sodelovanje tako s strani organizacij civilne družbe kot s strani države zelo redko. Pri tem prevladujejo manj zahtevne oblike povezovanja, kot so osebni in telefonski pogovori ali pošiljanje pisnih gradiv o problemu (le-to prevladuje predvsem kot oblika sodelovanja na nacionalni ravni). Zahtevnejše oblike sodelovanja, kot je priprava dopolnilnih gradivom v proceduri ali priprava alternativnih programskih ali zakonskih rešitev, so redke, od tistih, ki se ponudijo za sodelovanje z lokalno ali nacionalno oblastjo, le-te uporablja tako na lokalni kot nacionalni ravni, le slaba petina organizacij civilne družbe (Kolarič in dr. 2006).

V skladu s tem, da je odnos med organizacijami civilne družbe in državo, za katerega bi bilo značilno pogostejše medsebojno sodelovanje, ki bi vključevalo tudi zahtevnejše oblike sodelovanja, zaenkrat bolj redkost kot pravilo, je razumljivo, da večina organizacij civilne družbe meni, da ima, ko gre za urejanje področja ne katerem delujejo, na sprejemanje odločitev tako na lokalni kot državni ravni majhen

vpliv⁴ (Kolarič in dr. 2006). Ti podatki se ne razlikujejo bistveno od ugotovitev raziskave iz leta 1997 (Kolarič in dr. 2002) in tako nazorno kažejo, da se glede sodelovanje med organizacijami civilne družbe in državo v obravnavanem desetletju ni kaj dosti spremenilo.

Na omejen vpliv civilne družbe v Slovenskem prostoru kažejo tudi rezultati CIVICUS raziskave (Rakar in Nagode 2009). Predstavnike organizacij civilne družbe in strokovnjake v ključnih sektorjih izven civilne družbe smo povprašali o vplivu civilne družbe na izbrana področja, vplivu civilne družbe na javne politike in o odnosu med civilno družbo in državo v Sloveniji⁵. Tako organizacije civilne družbe kot strokovnjaki izven sektorja civilne družbe so vpliv civilne družbe na izbrana področja (najpogosteje izbrana področja so izobraževanje, podpiranje revnih in marginaliziranih skupin, družbeni razvoj in humanitarna pomoč) v splošnem ocenili kot omejen do opazen vpliv. Strokovnjake izven sektorja civilne družbe smo povprašali še, kakšen vpliv ima civilna družba kot celota na družbeni kontekst in velika večina je ta vpliv ocenila kot omejen.

Nadalje nas je zanimala še ocena vpliva civilne družbe na javne politike, pri čemer smo pojem javne politike definirali kot »skupek ukrepov javnih oblasti (države, občin) za uresničevanje ciljev na določenem področju«. Velika večina predstavnikov organizacij civilne družbe kot tudi strokovnjakov izven sektorja civilne družbe je vpliv civilne družbe kot celote na oblikovanje in izvajanje javnih politik ocenila kot omejen.

V nasprotju z ugotovitvami omenjenih raziskav je Analiza vključevanja nevladnih organizacij v pripravo in izvajanje politik, ki jo je izvedla Služba Vlade RS za evropske zadeve (2004), v okviru katere so predstavnike vladnih resorjev (ministrstva, vladne službe, urade in agencije) povprašali, v kolikšni meri sodelujejo z organizacijami civilne družbe pri oblikovanju različnih politik, prišla do nasprotnih ugotovitev, da sta obseg in kakovost sodelovanja z organizacijami civilne družbe na razmeroma visoki ravni. Vladni resorji so tudi ocenili, da je v večini primerov sodelovanje z organizacijami civilne družbe pomembno vplivalo na oblikovanje politik. Kljub temu

⁴ Vprašanje, ki smo ga zastavili: Kakšen vpliv imate (po vaši oceni) na sprejemanje odločitev na občinski oziroma državni ravni, ko gre za urejanje področja na katerem delujete? Možni odgovori: 1 – nimam nobenega vpliva, 2 – zelo majhen, 3 – majhen, 4 – srednji, 5 – velik, 6 – zelo velik.

⁵ Anketiranci so vpliv civilne družbe ocenjevali na lestvici od 0 do 3, kjer 0 pomeni nima vpliva, 1 omejen vpliv, 2 opazen vpliv in 3 visoka stopnja vpliva.

pa navajajo, da je za dokončno oceno glede obsega in kakovosti sodelovanja potrebno pridobiti dodatne informacije s strani organizacij civilne družbe. Naše raziskave so tako pokazale, da je mnenje organizacij civilne družbe glede civilnega dialoga ravno nasprotno.

Ugotovitve raziskav je potrebno umestiti v širši kontekst razvoja civilnega dialoga v Sloveniji na podlagi kronologije dogodkov na tem področju. V nadaljevanju povzemamo potek civilnega dialoga v Sloveniji na podlagi ugotovitev opravljenih intervjujev s ključnimi akterji v tem procesu.

4.2.1.2 Ugotovitve intervjujev

Proces civilnega dialoga v Sloveniji v novem tisočletju zaznamujejo predvsem trije ključni momenti: proces sprejemanja Sporazuma o sodelovanju med nevladnimi organizacijami in Vlado RS (v nadaljevanju Sporazum), priprava vladnih stališč do Sporazuma in priprava Memoranduma slovenskih nevladnih organizacij (v nadaljevanju Memorandum). V nadaljevanju povzemamo ključne dogodke na področju poteka civilnega dialoga v Sloveniji glede na različne vladne mandate.

Obdobje Ropove vlade 2002-2004

Na oblikovanje civilnega dialoga v Sloveniji je imelo velik vpliv pridruževanje Slovenije Evropski uniji. Pomembno vlogo pri tem je imela Služba vlade RS za evropske zadeve, tehnična pomoč pa je bila zagotovljena v okviru nizozemskega programa MATRA na področju krepitev organizacij civilne družbe in izboljšanja dialoga in sodelovanja med organizacijami civilne družbe in vlado. Kot rezultat dela je Vlada oktobra 2002 sprejela sklep, v katerem ugotavlja, da sta »obstoj in delovanje nevladnih organizacij pomemben pogoj za nemoten razvoj družbe in uveljavljanje najvišjih standardov demokracije v družbi in da je zaradi tega potrebno na področju sodelovanja med Vlado in nevladnimi organizacijami vzpostaviti sodelovanje na podlagi in v okviru posebne strategije«. V ta namen sta bila imenovana nacionalni koordinator za nevladne organizacije in Komisija Vlade RS za nevladne organizacije, ki je dobila mandat za pripravo Strategije Vlade RS za sodelovanje z nevladnimi

organizacijami in oblikovanje Dogovora o sodelovanju Vlade RS in nevladnih organizacij. Strategija Vlade RS za sodelovanje z nevladnimi organizacijami je bila pripravljena na vladni strani, bila pa je rezultat projekta Strategija systemskega razvoja nevladnih organizacij, ki se je začel pripravljati v začetku leta 2002 na pobudo nekaterih nevladnih organizacij. Nadaljnja »dodelava« dokumenta je potekala kot odprt proces, ki ga je spodbujala Pobuda za prihodnost nevladnih organizacij, neformalna koalicija posameznikov in posameznic iz nevladnih organizacij. Ta je kasneje imenovala tudi skupino desetih predstavnikov za sodelovanje v dialogu med vlado in nevladnimi organizacijami.

Po sprejetju Strategije na vladni strani v oktobru 2003, je bila v mesecu decembru 2003 organizirana nacionalna konferenca o sodelovanju med Vlado RS in nevladnimi organizacijami z naslovom »Vzpostavimo sodelovanje«, ki je pomenila začetek civilnega dialoga med vlado in nevladnimi organizacijami. Na konferenci je bil sprejet dogovor o nadaljnjih korakih: sprejetju Sporazuma o sodelovanju med nevladnimi organizacijami in Vlado RS; akcijskem načrtu za leto 2004, ki naj bi podprl izvajanje Sporazuma; vlada naj bi ustanovila mešano telo za spremljanje izvajanja zavez iz Sporazuma ter javno sofinanciranje dela nevladnih organizacij pri pripravi in uskladitvi osnutka Sporazuma.

Prihodnje leto 2004 je bilo v znamenju priprave Sporazuma. Cilji Sporazuma so bili vzpostavljen civilni dialog, urejeno sistemsko pravno okolje in (so)financiranje iz javnih sredstev za delovanje nevladnih organizacij ter vzpostavljeni pogoji in mehanizmi za zaposlovanje v nevladnih organizacijah. Glede ciljnega dialoga sporazum določa načela ter mehanizme in strukture potrebnih za izvajanje trajnega civilnega dialoga, medsebojno razumevanje civilnega dialoga ter zagotovitev pogojev in ukrepov za zagotovitev trajnosti civilnega dialoga pri ciljnih in splošnih javnostih. Junija 2004 je vlada imenovala mešano skupino vladnih in nevladnih predstavnikov za uskladitev Sporazuma. To je bil formalni začetek civilnega dialoga s predstavniki nevladnih organizacij, ki pa je potekal le do septembra 2004, ko je bil predložen tudi osnutek Sporazuma, ki so ga pripravili na nevladni strani. Mandat vlade je bil takrat že pri koncu in z zaključkom mandata so bile tudi vse aktivnosti mešane skupine glede Sporazuma prekinjene.

Obdobje Janševe vlade 2004-2008

Z novo vlado je bil civilni dialog prekinjen. Področje nevladnega sektorja se je preselilo na Ministrstvo za javno upravo. Nova vlada ni videla dodane vrednosti v pripravi in sprejetju Sporazuma, nevladne organizacije pa so se na to ostro odzvale. Vlada je podala nov predlog, da naj bi civilni dialog tekkel »spontano« na mesečnih srečanjih z vsemi zainteresiranimi nevladnimi organizacijami, na katerih bi na dnevnem redu razpravljali o zadevah na predlog nevladnih organizacij. V juniju 2005 je bila ustanovljena medresorska delovna skupina, ki naj bi pripravila vladna stališča do osnutka Sporazuma in obravnavala druga odprta vprašanja na področju sodelovanja vlade z nevladnimi organizacijami, vključevala pa je predstavnike vladnih resorjev in zunanje strokovnjake. Skupina je za vsa področja pripravila medsebojno usklajena stališča vlade do osnutka Sporazuma. Pri obravnavi je bil proces zaustavljen, zataknilo se je pri pravnem okvirju, ker je vlada želela med nevladne organizacije vključiti tudi verske organizacije. Tako je junija 2005 vlada v dokumentu Stališča vlade RS do sodelovanja z nevladnimi organizacijami sprejela le del, ki se nanaša na civilni dialog. Ostala vsebinska področja Sporazuma pa ostajajo še vedno odprta.

Kljub negativnemu odzivu v vladni obravnavi je Ministrstvo za javno upravo nadaljevalo z aktivnostmi za krepitev nevladnega sektorja in si prizadevalo del zavez iz predloga vladnih stališč uresničiti s pomočjo strukturnih skladov. V proces so bile vključene tudi nevladne organizacije, ki so v letu 2007 okviru projekta »Identifikacija ciljnih projektov za sofinanciranje NVO sektorja iz strukturnih skladov EU v obdobju 2007-2013«, identificirale ključne programe, ki naj bi pripomogli k njihovi krepitvi. Pri izvajanju naloge so nevladne organizacije ustanovile strokovni odbor, v katerem so sodelovali združenja in mreže nevladnih organizacij, ki delujejo na nacionalni ravni. Primer sodelovanja organizacij civilne družbe pri programiranju strukturnih skladov so intervjuvanci izpostavili kot primer dobre prakse na področju civilnega dialoga. V letu 2008 je bil izveden prvi razpis sredstev iz strukturnih skladov za mrežne nevladne organizacije. Tudi civilni dialog je v tem obdobju doživel svoj epilog v okviru modernizacije državne uprave, kjer je prišlo do spremembe Poslovnika Vlade RS v smislu vključevanja javnosti in posebej organizacij civilne družbe v pripravo predpisov, pripravljen pa je bil tudi priročnik za državne uslužbence za izvajanje

posvetovalnih procesov s posebnim poudarkom na vključevanju organizacij civilne družbe.

Obdobje Pahorjeve vlade 2008-

Z novo vlado so aktivnosti za izboljšanje položaja organizacij civilne družbe ponovno zastale. Konec leta 2008 je bil organiziran sestanek predstavnikov organizacij civilne družbe s predsednikom vlade in ministri o ponovni vzpostavitvi civilnega dialoga in imenovanja državnega sekretarja za sodelovanje z organizacijami civilne družbe. Februarja 2009 so organizacije civilne družbe pripravile Memorandum slovenskih nevladnih organizacij z opredelitvijo ključnih nalog, ki bi jih morale uresničiti vlada in organizacije civilne družbe, da bi se izboljšal njihov položaj in da bi se aktivno vključile v proces premagovanja krize. Ministrstva so se na Memorandum odzvala zelo različno in vlada ni zavzela enotnega stališča.

Aprila 2009 je bila s sklepom vlade imenovana Stalna medresorska delovna skupina za usklajevanje odprtih vprašanj na področju sodelovanja Vlade RS z nevladnimi organizacijami. Naloge skupine so predvsem usklajevanje odzivov vladnih resorjev na Memorandum slovenskih nevladnih organizacij in priprava stališč vlade RS do tega, priprava Strategije RS za sodelovanje Vlade RS z nevladnimi organizacijami 2009-2012 (rok za prvo Strategijo je leta 2008 že potekel) ter spremljanje in izvajanje njenega usklajevanja, usklajevanje letnih predlogov akcijskih načrtov za razvoj nevladnega sektorja, obravnava odprtih vprašanj in priprava predlogov za njihovo reševanje na področju sodelovanja Vlade RS in organizacijami civilne družbe. Žal pa je proces vseh nadaljnjih aktivnosti medresorske delovne skupine popolnoma zastal. Oktobra 2009 so organizacije civilne družbe pripravile odprto pismo Predsedniku Vlade RS o nerealiziranih nalogah na področju sektorja civilne družbe.

Konec leta 2009 je bila sprejeta odločitev o ustanovitvi Službe za nevladne organizacije, ni pa jasna delitev formalnih pristojnosti med Ministrstvom za javno upravo in državnim sekretarjem za nevladne organizacije. Organizacije civilne družbe po drugi strani želijo ustanovitev Urada za nevladne organizacije. Ta neusklajenost v veliki meri prispeva k zamrtju civilnega dialoga. Po mnenju sogovornice v intervjuju se zdi, da gre za tekmo političnega prestiža, dejansko ni nikakršnih otipljivih

rezultatov, delo na področju sektorja civilne družbe pa je osredotočeno le na črpanje strukturnih skladov. Memorandum po mnenju sogovornikov še ni dobil svojega epiloga, glede vloge organizacij civilne družbe v času krize pa ni nikakršnega odmeva. Zaključimo lahko torej, da je civilni dialog ponovno v mirovanju.

Sklep

Na podlagi analize oblikovanja in implementacije vladne politike na področju civilnega dialoga lahko podpremo ugotovitve naših raziskav, da je kljub nekaterim vidnim naporom za izboljšanje civilnega dialoga v Sloveniji ta v splošnem še vedno na nizki stopnji. V proceduralnem smislu je na formalni ravni v proučevanem obdobju opaziti razlike v oblikovanju civilnega dialoga, na praktični ravni pa se to še ne odraža. Sogovornica v intervjuju na vprašanje o oceni politike in političnega ravnanja na makroravni ter sprememb v zadnjem desetletju odgovarja, da »ostaja na makro ravni vzorec skoraj nespremenjen, v smislu, da imajo nevladne organizacije načelno podporo vlade, da se jih prepozna in prizna kot subjekte, da se jih celo povabi v pripravo politik, vendar politična raven še vedno ne razume, v čem je dejanska vloga nevladnih organizacij in kako lahko prispevajo k družbeni blaginji in h koheziji. Večinoma se jih jemlje kot marginalnega akterja, kot nujno zlo«. Zeankrat smo torej še vedno v fazi oblikovanja zametka strukture za dejansko izvajanje civilnega dialoga.

Pri tem velja poudariti, da gre vzroke za nizko stopnjo civilnega dialoga pripisati tudi nepovezanosti in razhajanjem znotraj sektorja civilne družbe. Kot je poudarila sogovornica v intervjuju, je ustanovitev skupine za Sporazum v začetku pomembno vplivala na splošno organiziranje organizacij civilne družbe, saj se je prvič v obdobju samostojne Slovenije zgodilo povezovanje z namenom direktnega pritiska na oblast, takšno povezovanje pa se je kmalu razblinilo. Po njenem mnenju je taktika izčrpanja zelo učinkovita metoda boja proti sektorju civilne družbe. Organizacije civilne družbe nimajo dovolj časa, da bi se posvečale dodatnim aktivnostim, razen tistim, ki so vezane na njihov obstoj in izvedbo projektov. Dejstvo je, da organizacije civilne družbe same ne morejo vzpostavljati dialoga direktno z vlado, zato se morajo oblikovati ustrezne plačane strukture, ki jih organizacije civilne družbe podprejo, tu pa

se pojavi problem reprezentativnosti sektorja civilne družbe oziroma konsenz med organizacijami civilne družbe o tem, kdo lahko sektor legitimno zastopa. Problem, ki ga je izpostavila sogovornica v intervjuju je, da tovrstne mrežne oz. podporne organizacije najprej poskrbijo zase, ne pa za sektor kot celoto. Tudi drug sogovornik, sam predstavnik mrežne organizacije, je izpostavil, da je očitek, da mreže in zveze ne prisluhnejo dovolj nevladnim organizacijam na terenu, do neke mere upravičen. To je po njegovem mnenju posledica slabih komunikacijskih kanalov in nejasnosti razmerja med zvezami, mrežnimi organizacijami in organizacijami na terenu. Zato se nekatere organizacije civilne družbe zavzemajo za ustanovitev Urada za nevladne organizacije, ki bi bil nad posamičnimi interesi in bi se zavzemal za položaj celotnega sektorja. V tem kontekstu je sogovornik v intervjuju poudaril, da je imela priprava Memoranduma predvsem učinek ponovnega povezovanja nevladnega sektorja. Kot posledica neodziva vlade nanj je nastal nov organ Koordinacija nevladnih organizacij, gre za neformalen odprt mehanizem, ki naj bi služil kot platforma za oblikovanje predlogov in zagovorništvo predlogov na področju systemskega okolja nevladnih organizacij, v njega pa so včlanjene vse zveze in mrežne organizacije in tudi posamične nevladne organizacije. Nekateri sogovorniki pa vidijo rešitev povezovanja sektorja civilne družbe tudi v regionalnih mrežah nevladnih organizacij v okviru regionalnih stičišč, ki so najbližje vsem deležnikom v lokalnem okolju.

Problem po mnenju intervjuvancev predstavlja tudi nezainteresiranost medijev za položaj organizacij civilne družbe. To je razvidno tudi iz dejstva, da se termin nevladna organizacija v javnosti še vedno ni uveljavil. »Če kdo spregovori o društvu, se vsak spomni na svoje gasilsko ali športno društvo, ko pa omeniš pojem nevladne organizacije, pa vsak pomisli na črpanje denarja in nebodigatreba«.

Na osnovi ugotovitev predstavljenih raziskav podprtih z analizo poteka civilnega dialoga na podlagi opravljenih intervjujev lahko zaključimo, da imamo v Sloveniji nizko stopnjo sodelovanja in komunikacije med organizacijami civilne družbe in državo, kar pomeni nizko stopnjo civilnega dialoga, kot smo ga definirali za potrebe pričujoče študije.

4.3 MODEL ODNOSA MED ORGANIZACIJAMI CIVILNE DRUŽBE IN DRŽAVO

Na osnovi opravljene analize lahko odnos med organizacijami civilne družbe in državo v Sloveniji umestimo v model »ločene avtonomnosti« za katerega je značilno naslednje:

1. Nizka stopnja državnega financiranja in srednja stopnja avtonomije organizacij civilne družbe

Na podlagi analize dveh ključnih dimenzij državnega financiranja in avtonomije organizacij civilne družbe lahko zaključimo, da gre v splošnem za relativno neodvisnost organizacij civilne družbe od države glede financiranja in nadzora. To je povezano s tem, da v strukturi sektorja civilne družbe prevladujejo organizacije, ki imajo ekspresivno vlogo, medtem ko storitvene organizacije predstavljajo le manjši delež organizacij, kar je pogojeno s sistemom blaginje. Večina organizacij je registrirana v obliki društev, ki pa so najbolj številčna na področju športa in kulture⁶. Takšne organizacije so v splošnem manj odvisne od države glede financiranja in pri tovrstnih organizacijah gre v splošnem tudi za manjšo stopnjo državnega nadzora kot v primeru storitvenih organizacij.

Pri tem velja poudariti, da je stopnja nadzora lahko neodvisna od stopnje financiranja. V našem primeru bi imela tako lahko nizka stopnja državnega financiranja organizacij civilne družbe za posledico visoko stopnjo avtonomije organizacij civilne družbe, vendar pa temu ni tako, saj gre za srednjo stopnjo avtonomije. Ugotovitev nakazuje na to, da ima morda slab finančni položaj organizacij civilne družbe v splošnem in s tem njihov nenehni boj za pridobivanje sredstev iz različnih predvsem vladnih razpisov za posledico nižjo stopnjo avtonomije sektorja civilne družbe, saj se morajo organizacije stalno prilagajati kriterijem, kot jih zahtevajo različni razpisi. Takšno stanje je nadalje posledica dejstva, da so v takšno ravnanje organizacije primorane glede na majhen delež drugih finančnih sredstev predvsem iz donacij.

2. Nizka stopnja komunikacije in stikov med organizacijami civilne družbe in državo

⁶ Podrobnejša analiza strukture sektorja civilne družbe je predstavljena v študiji primera »Obseg, struktura in vloga/funkcija slovenskih civilno-družbenih organizacij«.

Na osnovi predstavljene analize kriterija komunikacije in stikov med organizacijami civilne družbe in državo lahko zaključimo, da gre za nizko stopnjo civilnega dialoga. V proučevanem obdobju je zaznati prizadevanja v smeri izboljšanja civilnega dialoga, vendar večina teh prizadevanj ostaja le na papirju. Tako lahko zaključimo, da gre v splošnem za oddaljen odnos med organizacijami civilne družbe in državo, kar pomeni, da država ne računa na organizacije civilne družbe in jih ne obravnava kot resnega partnerja pri zagotavljanju storitev.

Za majhen obseg in pogostost komunikacije in stikov med organizacijami civilne družbe in državo lahko ugotovimo, da gre za nadaljevanje vzorca odnosa iz predhodnega (socialističnega) obdobja s pomembno razliko, da se je zmanjšal nadzor države nad delovanjem organizacij civilne družbe.

Predpogoj za uspešen razvoj vloge organizacij civilne družbe na področju proizvodnje storitev je vključenost sektorja civilne družbe v oblikovanje javnih politik in v procese odločanja. Ta premik pa se v praksi še ni zgodil. Kot je poudarila sogovornica v intervjuju »vključevanje javnosti in civilne družbe v pripravo politik in predpisov terja kakovostno vodene procese, to pa zahteva več časa. Posvetovanje se vedno obrestuje, saj so tako sprejete odločitve običajno boljše, v praksi bolj upoštevane in bolj dolgotrajne. Politične kulture »hitenja« pa žal ne moremo spremeniti samo s spremembo poslovnika vlade, s sprejetjem resolucij ali določenega zakona, ampak to zahteva globlji napor - spremembo vrednot. To pa je dolgotrajen proces ozaveščanja in usposabljanja državnih uradnikov in tukaj je potrebno še veliko postoriti«.

5 ZAKLJUČEK IN PREDLOGI

V zaključku podajamo temeljne ugotovitve študije primera in nekaj predlogov za izboljšanje položaja sektorja civilne družbe v Sloveniji.

V splošnem lahko zaključimo, da čeprav so bile v zadnjih dveh desetletjih uveljavljene določene spremembe na področju regulacije in financiranja programov in storitev organizacij civilne družbe, se učinki le-teh uveljavljajo počasi. Kot ugotavlja eden najpomembnejših teoretikov s področja socialne politike Esping Andersen (1996), je socialna politika v razvitih državah usmerjena v *status quo* in odporna do sprememb. Podatki potrjujejo, da je v Sloveniji država dominantno vlogo pri preskrbi z javnimi dobrinami in storitvami ohranila tudi v obdobju po spremembi političnega sistema. V obdobju socializma zgrajena obsežna in decentralizirana mreža javnih servisov, kot ena temeljnih značilnosti nekdanjega državno-socialističnega sistema blaginje, ostaja ena temeljnih značilnosti tudi sedanjega sistema blaginje. Dobro razvit in obsežen javni sektor je bil v teku potekajočih sprememb v sistemu blaginje obravnavan kot pozitivna značilnost slovenskega sistema blaginje in na tem mestu lahko najdemo veliko podobnosti s socialno-demokratskim sistemom blaginje, ki je značilen za skandinavske države. Te značilnosti so se, v nasprotju z nekaterimi drugimi postsocialističnimi državami, v Sloveniji lahko ohranile tudi zato, ker Slovenija v obdobju tranzicije ni doživela t.i. »blaginjske razpoke« oziroma umika države iz zagotavljanja storitev na mnogih področjih v sistemu blaginje. V splošnem se je v obdobju tranzicije slovenski sistem blaginje otresel nekaterih posebnosti ter se tudi formalnopravno konstituiral kot dualni model, sestavljen iz elementov konzervativno-korporativističnega in socialno-demokratskega sistema blaginje (Kolarič in dr. 2009).

Ohranjanje majhnega obsega in marginalne vloge sektorja civilne družbe, je tako v veliki meri posledica majhnega prostora za njegovo delovanje, ki izhaja iz pokritosti potreb po javnih dobrinah in storitvah s storitvami obsežnega javnega sektorja. Vloga sektorja civilne družbe je tako omejena le na dopolnjevanje ponudbe javnega sektorja, predvsem tam, kjer javni sektor ne zagotavlja zadostne količine ali kakovosti storitev. Model odnosov med organizacijami civilne družbe in državo v zagotavljanju storitev ostaja nespremenjen - model dominacije države. (Pre)močan javni sektor kot

oviro za krepitev vloge organizacij civilne družbe je poudaril tudi sogovornik v intervjuju.

Majhen obseg in vloga organizacij civilne družbe pri produkciji javnih dobrin in storitev v Sloveniji pa sta tudi posledica zelo slabih finančnih spodbud in subvencij države.

Neenakopravnost obravnavanja javnih zavodov in drugih izvajalcev ima še eno pomembno posledico. Le vstop v javno mrežo tudi nejavnim izvajalcem zagotavlja enake finančne možnosti za opravljanje servisne dejavnosti kot javnim zavodom. Nejavnim izvajalcem so tako v večini primerov omogočene zgolj možnosti za sodelovanje pri uresničevanju dopolnilnih programov, za katere pa država in občine namenjajo zgolj minimalna razpoložljiva sredstva (Črnak-Meglič in Rakar 2009).

Za izboljšanje položaja organizacij civilne družbe bi morala država poleg povečanja javnih sredstev za organizacije civilne družbe z različnimi ukrepi in zakonodajo spodbuditi tudi financiranje organizacij civilne družbe iz drugih nejavnih virov, predvsem iz zasebnih donacij tako posameznikov kot podjetij, s čimer bi se povečala tudi avtonomija organizacij civilne družbe, saj bi le-te tako pridobile večjo neodvisnost od javnega financiranja.

Oblikovanje partnerskih odnosov, v katerih bi organizacije civilne družbe postale enakovreden komplementarni partner javnim servisom, se zaenkrat kaže kot razmeroma oddaljen cilj. Ne glede na to pa ga je potrebno čim prej začeti uresničevati, saj bi le tako obe strani pridobili; javni servisi bi se morali zaradi konkurence preoblikovati, da bi zmanjšali administrativno in organizacijsko entropijo ter povečali dostopnost in kakovost storitev "po meri ljudi", organizacije civilne družbe pa bi se morale bolj profesionalizirati ter strokovno in organizacijsko razviti (Črnak-Meglič in Rakar 2009).

Kot izhaja iz analize intervjujev pomembno oviro temu procesu predstavlja tudi fragmentiran in nepovezan sektor civilne družbe, odsotnost politično močne in integrirane civilne družbe ter tudi odsotnost mehanizmov in kanalov v političnem sistemu za neposredno vključevanje predstavnikov organizacij civilne družbe in artikulacijo interesov celotnega sektorja. Le močnemu, integriranemu in v javnosti razvidnemu sektorju civilne družbe bi lahko uspelo pri prodoru v politične in

državnoupravne strukture, ki za zdaj branijo javni sektor in razdeljujejo javna sredstva predvsem v korist slednjega (Črnak-Meglič in Rakar 2009).

V kolikor želimo tudi v Sloveniji povečati vlogo organizacij civilne družbe in smer razvoja prilagoditi razvoju, ki poteka v nekaterih državah članicah EU, je nujno spremeniti način in obseg (so)financiranja teh organizacij, davčne olajšave in organizirati druge podporne mehanizme (npr. organizacija oblik svetovanja). Da bi se te spremembe lahko zgodile, morata imeti vladna in nevladna stran jasno izdelane razvojne strategije za razvoj sektorja civilne družbe in doseči medsebojni konsenz. Predpogoj za to pa je povečanje stopnje civilnega dialoga v Sloveniji.

Kot zgled lahko vzamemo primer skandinavskih držav, s katerimi smo si podobni v razvitosti sektorja civilne družbe glede na temeljne značilnosti sektorja in njegovo vlogo v sistemu blaginje. Podobno kot v slovenskem sistemu blaginje, ima v socialno-demokratskem sistemu blaginje, najpomembnejšo vlogo država z močnim javnim sektorjem. Organizacije civilne družbe zato niso pomembne na področju proizvodnje dobrin in storitev, imajo pa pomembno vlogo kot posredniške strukture oziroma »glasnice« tistih skupin, katerih potrebe kljub univerzalnosti programov ostajajo nezadovoljene. V skandinavskem sistemu blaginje velja visoka stopnja civilnega dialoga in organizacije civilne družbe so dobro integrirane v oblikovanje javnih politik in procese odločanja, zato avtorji odnose med organizacijami civilne družbe in državo umeščajo v model »integrirane odvisnosti« (Kuhnle in Selle 1992, Kolarič in dr. 2002). Temu modelu bi morala slediti tudi Slovenija. Vodilo za nadaljnji razvoj sektorja civilne družbe ne sme biti kako nadomestiti en sektor z drugim, temveč kako najbolje izkoristiti in medsebojno povezati potencialne vse sektorjev.

6 LITERATURA

Črnak-Meglič, A. (2000): Vpliv (tipov) države blaginje na obseg in vlogo neprofitno-volonterskega sektorja v sodobnih družbah. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Črnak-Meglič, A. (2008): Obseg in viri financiranja nevladnih organizacij (društev in ustanov) v letu 2007. Poročilo za Ministrstvo za javno upravo. Ljubljana.

Črnak-Meglič, A. (2009): Obseg in viri financiranja nevladnih organizacij (društev, ustanov in zasebnih zavodov) v letu 2008. Poročilo za Ministrstvo za javno upravo. Ljubljana.

Črnak-Meglič, A., Rakar, T. (2009): The Role of the Third Sector in Changing the Welfare System. *Teorija in praksa*, 46 (3): 237-254.

Deacon, B. (2000): Eastern European Welfare States: the Impact of the Politics of Globalisation. *Journal of European Social Policy*, 10 (2): 146–161.

Esping-Andersen, G. (1996) (ur.): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

Ferge, Z. (2001): Welfare and 'Ill-Fare' Systems in Central-Eastern Europe. V: Sykes, R., Palier, B., Prior, P.M. (ur.): *Globalization and European Welfare States. Challenges and Change*. Hampshire in New York: Palgrave.

Kolarič, Z. (1994): Neprofitno volonterske organizacije v Sloveniji. *Časopis za kritiko znanosti*, 22 (168-169): 143-150.

Kolarič, Z., Meglič-Črnak, A., Svetlik, I. (1995): Slovenia. V: Kolarič, Z., Ružica, M., Svetlik, I. (ur.): *The Profile of the Voluntary Sector in Eastern Central European Countries*. *Družboslovne razprave*, XI (19–20): 77–94.

Kolarič, Z., Črnak-Meglič, A., Vojnovič, M. (2002): Zasebne neprofitno-volonterske organizacije v mednarodni perspektivi. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kolarič, Z., Črnak-Meglič, A., Rihter, L., Boškič, R., Rakar, T. (2006): Velikost, obseg in vloga zasebnega neprofitnega sektorja v Sloveniji. Raziskovalni projekt CRP

Konkurečnost Slovenije 2001 – 2006 (Celovita analiza pravnega in ekonomskega okvirja za delo nevladnih organizacij). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kolarič, Z. (2009): Third Sector Organisations in the Changing Welfare Systems of Central and Eastern European Countries. *Teorija in praksa*, 46 (3): 224-236.

Kolarič, Z., Rakar, T., Kopač Mrak, A. (2009): Slovenski sistem blaginje v procesu postopnega spreminjanja. V: Hlebec, V. (ur.): *Starejši ljudje v družbi sprememb*. Maribor: Založba Aristej, str. 45-75.

Kuhnle, S., Selle, P. (1992): *Government and Voluntary Organisations: A Relational Perspective*. England: Avebury.

Memorandum slovenskih nevladnih organizacij o sodelovanju med NVO in Vlado RS. Dostopno na:
<http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Brina/sodelovanje/memorandumNVO.PDF> (10.1.2010).

Rakar, T. (2007): *Razvoj cerkvenih šol v postsocialističnih družbah* (Znanstvena knjižica, 58). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Osborne, S., Jenei, G., Fabian, G., Kuti, E. (2005): *Government/non-profit Partnerships, Public Services Delivery, and Civil Society in the Transitional Nations of Eastern Europe: Lessons from the Hungarian Experience*. *Intl Journal of Public Administration*, 28: 767–786.

Rakar, T., Nagode, M. (2009): *Raziskava indeks civilne družbe (2009)*. Vmesno poročilo. Ljubljana: Inštitut RS za socialno varstvo.

Salamon, L.M., Anheier, H.K., List, R., Toepler, S., Sokolowski, S.W. and Associates (1999): *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Baltimore: Center For Civil Society Studies, The Johns Hopkins University.

Salamon L.M., Sokolowski, S.W., List, R. (2003): *Global Civil Society. An Overview*. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Baltimore: Center For Civil Society Studies, The Johns Hopkins University.

Salamon, L.M., Sokolowski, S.W. and Associates (2004): Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector. Volume Two. Bloomfield: Kumarian Press, Inc.

Služba vlade RS za evropske zadeve (2004): Analiza vključevanja nevladnih organizacij v pripravo in izvajanje politik. Zaključno poročilo. Ljubljana.

Strategija systemskega razvoja nevladnih organizacij za obdobje 2003-2008. Dostopno na:

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/Strategija-NVO.pdf (5.10.2009).

Strategija Vlade RS za sodelovanje z nevladnimi organizacijami. Dostopno na:

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/strategija-NVO-odbori__MID-26-9.pdf (5.10.2009).

Osnutek Sporazuma o sodelovanju med nevladnimi organizacijami in Vlado RS za obdobje 2005-2008. Dostopno na:

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/2209osnutek_Sporazuma_o_sodelovanju_med_nevladnimi_organizacijami_in_Vlado_RS_2005_-_2008.doc (20.9.2009).

7 PRILOGE

Intervju 1: Irma Mežnarič (Ministrstvo za javno upravo)

Intervju 2: Nada Kirn Špolar (SEZAM)

Intervju 3: dr. Pavel Gantar (DZ)

Intervju 4: Goran Forbici (CNVOS, intervju ni priložen, ker ni avtoriziran)