

VLOGA IN POMEN NEPROFITNO-VOLONTERSKEGA SEKTORJA V SLOVENIJI

POVZETEK

Po uvodni predstavitvi neprofitno-volonterskega delovanja besedilo predstavi zgodovinske korenine razvoja tega sektorja v Sloveniji. Sledijo pravni in fiskalni okviri ter izčrpní empirični podatki o vrsti, številu in neprofitno-volonterskih organizacij in članstvu. Opisu doseženega stanja sledi razprava, ki izpostavlja diskontinuiteto v razvoju tega sektorja v Sloveniji in pomanjkljivosti oz. neustreznost neposrednega prenosa vzorcev volonterskega delovanja iz zahodnoevropskega prostora v naše okolje. Poleg fragmentarnosti in slabe povezanosti akterjev, je v zaključnem delu izpostavljen tudi problematičen oz. neproduktivno restriktivni odnos države do tega sektorja, ki potencialno lahko precej prispeva k razbremenjevanju države na socialnem, zdravstvenem, izobraževalnem in številnih drugih področjih.

Ključne besede: neprofitno-volonterski sektor, razvoj, spremembe države blaginje,

* Fakulteta za družbene vede - IDV Univerza v Ljubljani

** Slovenski odbor za UNICEF

1. PREGOVOR

Neprofitno-volonterski sektor (v nadaljnjem besedilu NVS) oziroma neprofitno-volonterske organizacije (v nadaljnjem besedilu NVO) predstavljajo po mnenju mnogih avtorjev pomemben instrument demokratizacije in pluralizacije odnosov, razširitve individualnih možnosti in svobodne izbire posameznikov ter povečanja aktivne participacije v moderni družbi. V večini zahodnoevropskih industrijsko razvitih držav se je ponovno zanimanje za NVS začelo hkrati z začetkom iskanja izhoda iz krize socialne države sredi 70.let. Glavna pozornost v teh iskanjih je bila usmerjena v zmanjšanje odgovornosti države pri zagotavljanju kolektivnih dobrin in storitev ter prenašanje te odgovornosti na druge sektorje. Ta iskanja so zahtevala nujnost ohlapnejšega dogovarjanja med posameznikom in državo ter večjo individualizacijo socialne odgovornosti, to vse pa povečuje pomen NVS in neformalnih socialnih mrež.

Strokovna iskanja so šla v več smeri. Pomembno mesto ima zlasti utemeljevanje koncepta pluralizma in v povezavi z njim pluralnega sistema blaginje. Pluralisti skušajo z njim dokazovati, da si nadaljnjega procesa industrializacije in modernizacije družbe ni mogoče predstavljati kot bipolarni proces nadaljnega razraščanja in krepitve formalnega državnega sektorja in formalne ekonomije, ker sta oba nepopolna producenta socialne blaginje, temveč kot proces, v katerem imata neformalna produkcija in NVS enako pomembno vlogo.

Tudi v državah Vzhodne in Srednje Evrope, vključno s Slovenijo, kjer je prišlo po letu 1989 do temeljnih ekonomskih, političnih in socialnih sprememb. Uveljavljanje tržne ekonomije, pravne države ter demokratične in pluralistične družbe predstavljajo najpomembnejše cilje teh sprememb. Ti procesi so med seboj tesno povezani, vendar jih je mogoče obravnavati tudi ločeno. Bistvo socialne transformacije, ki poteka, so spremembe, ki zadevajo državo, njene inštitucije pa tudi organizacije civilne družbe za ustvarjanje razmer, v katerih bodo posamezniki postali v večji meri sposobni odgovarjati za svoj razvoj in razvoj družbe. To vključuje tudi prestrukturiranje sistema socialne blaginje na način, da bo vsak državljan dobil večjo možnost za vpliv na svojo lastno situacijo. Socialna blaginja je v tem kontekstu razumljena v širokem smislu, to pomeni, da vključuje socialno varnost, zdravje, blaginjo in kvaliteto življenja ljudi ter socialno integracijo. Vse to se uresničuje v procesu preskrbe dobrin in

storitev kot kompleksnih interakcij in mešanih kombinacij štirih različnih sektorjev v družbi: 1. države, 2. trga, 3. civilne družbe ter 4. lokalne skupnosti in družine.

Danes ni več mogoče zanikati, da sta pluralna struktura družbe in NVS objektivni značilnosti vseh modernih družb. Glede na različen zgodovinski razvoj, pravno in politično ureditev ter stopnjo ekonomskega razvoja idr. pa je mogoče govoriti o večji ali manjši izdiferenciranosti od četrtega, to je neformalnega sektorja, ter o večjem ali manjšem priznavanju njegove avtonomnosti s strani formalnega sektorja, države in trga. Marsikje so v procesu razvijanja socialne države te oblike organiziranja izgubljale pomen in bile zavestno porinjene v marginalen položaj. Razumljene so bile kot ovira za profesionalizacijo in institucionalizacijo socialnih idr. servisov. V socialističnih državah je bilo zavračanje NVS zaradi pospešene institucionalizacije in ker je država prevzemala socialne funkcije, še intenzivnejše. Veljal je za relikv preteklosti in oviro v izgradnji "nove družbe", v kateri naj bi država prevzela in opravljala praktično "vse" funkcije. Danes smo priča ponovni afirmaciji NVS, ki jo povzročajo širša družbena kriza in dezintegracija v njej ter kriza socialne države in njenih institucij. Ta dva temeljna procesa v postsocialističnih državah dopolnjujejo še procesi globalne družbene transformacije.

Koncept pluralnega sistema blaginje, ki se je razvil v 70. letih tega stoletja, torej sovпада z dejansko pluralno strukturo modernih družb ter procesi diferenciacije in segmentacije leta (P. Flora, J. Alber, 1990). Bistveno novost pa ta koncept predstavlja v tem, da priznava NVS in neformalnemu sektorju vlogo enakovredno vlogi, ki jo imata javni in profitni sektor, in da vse sektorje obravnava kot komplementarne, med seboj povezane in sodelujoče sektorje. (A. Evers, 1995)

Teoretsko je koncept pluralizma blaginje (welfare pluralism) najprej razvil N. Johnson (1987). Še bolj je koncept razdelal V. A. Pestoff (1991) s svojim blaginjskim trikotnikom (welfare triangle). Z njim postavlja posamezne sektorje v medsebojni odnos in sicer na takšen način, da ga sestavljajo v posameznih kotih država - trg - skupnost. Javni sektor pokriva prostor države, profitni prostor trga in neformalni prostor skupnosti. Na sredini trikotnika je NVS, vendar ne zaradi dominantne pozicije v sistemu blaginje, temveč zaradi svoje mešane narave. A. Evers in H. Winterberger (1990) pa sta s soavtorji razvila koncept mešane blaginje (welfare mix), v katerem pozornost usmerjata predvsem na odnose in medsebojno učinkovanje sektorjev ter mešanje

različnih principov in načel delovanja (varnost, pravičnost, izbira, svoboda, altruizem, solidarnost), različnih alokacijskih mehanizmov (trg, prisilna moč države in obveznost, oblike neformalne menjave), različnih tipov dela (zaposlenost, samozaposlenost, volontersko delo) itd. Menita, da je NVS najbolj mešan in v tem smislu najbolj inovativen in integrativen sektor in da vsebuje različne vrste organizacij (volonterske organizacije, skupine za samopomoč in vzajemno pomoč, kooperative, samozaposlovalne enote, skupine pritiska in zagovorništva, cerkvene dobrotelne organizacije, premoženjske ustanove oziroma fundacije idr.), ki se pojavljajo na različnih točkah trikotnika; nekatere so po svojem delovanju bliže javnim servisom, druge so bolj usmerjene na trg, tretje pa so bliže neformalnim oblikam delovanja.

2. ZGODOVINSKI OKVIRI RAZVOJA NVS

2.1. Uvod

V slovenskem zgodovinpisju sta razvoj in vloga NVS slabo raziskana in ne obstajajo celovitejše študije o njem. Obstajajo le monografske študije o ustanavljanju in delovanju posameznih NVO. Kljub temu lahko rečemo, da ima slovenska družba dolgo in obsežno tradicijo interesnega združevanja in samoorganiziranja ljudi. Ta tradicija je bila po drugi svetovni vojni, ko je prišla na oblast komunistična partija, prekinjena. V tem obdobju je namreč večina društev prišla pod državni nadzor ali so bila inkorporirana v javni sektor, fundacije pa so bile v veliki meri nacionalizirane, ekspropriirane ali pa so kako drugače prenehale obstajati. Delovanje cerkve je bilo prepovedano oziroma omejeno le na verske zadeve in mnoge njene dobrotelne in druge organizacije oziroma njihova lastnina so bile nacionalizirane. Vendar pa je bil z uvedbo samoupravnega socializma, zlasti pa z ustavo leta 1974, ki je temeljila na tem, da mora biti politični sistem odprt za uveljavljanje najširših interesov ter da so interesna združenja in društva sestavni del političnega sistema in pomemben okvir za neposredno uresničevanje interesov in potreb ljudi, prostor in možnosti za ustanavljanje prostovoljnih organizacij in društev ponovno odprt. Istega leta je bil sprejet zakon o društvih. Za Slovenijo je s tem v primerjavi z drugimi socialističnimi državami značilna specifična epizoda, v kateri je prišlo do ponovnega razvoja NVS že v socializmu.

Določene zasnove NVO je mogoče na Slovenskem iskati že v generacijskih, namenskih in prijateljskih zvezah in združbah, ki so obstajale v staroslovanskih rodovnoplemenskih skupnostih v

7. in 8. stoletju našega štetja (fantovske in deklishe združbe, moške zveze, bratovščine idr.) Vendar pa lahko rečemo, da so NVO v današnjem pomenu predvsem meščanskega izvora. Prve NVO je zato potrebno iskati šele v zgodnjih meščanskih oblikah združevanja ljudi v srednjeveških mestih v 13. in 14. stoletju, kot so bile obrtniške bratovščine oziroma cehi, verske dobrodelne organizacije ob župnijah, cerkvene in posvetne fundacijah, mestne obrambne organizacije ipd. šele te so predstavljale prve formalno organizirane oblike interesnega združevanja in medsebojne pomoči.

Kot najpomembnejšo prelomnico pri intenzivnejšem avtonomnem interesnem združevanju in samoorganiziranju ljudi v društvih in drugih oblikah NVO tudi na Slovenskem predstavlja buržoazna revolucija 1848. Ta je prinesla svobodo združevanja kot klasično ustavno pravico ter pravne norme, ki so urejale ustanavljanje društev in drugih oblik interesnega združevanja ljudi. Slovenija v tem obdobju ni imela svoje zakonodaje, v njej je veljala pravna ureditev avstro-ogrske monarhije, v sestavi katere je bila. Cesarski patent iz leta 1852, imenovan tudi društveni patent, predstavlja prvi pravni predpis na področju interesnega združevanja v okviru društev. Pred tem je bilo za to potrebno posebno dovoljenje cesarja. Zakon o pravici do združevanja v društva in politična društva iz leta 1867 pa predstavlja prvi zakon na tem področju.

2.2. Dejavniki razvoja NVS v obdobju avstro-ogrske monarhije in kraljevine Jugoslavije

Na Slovenskem je do 12. stoletja prevladovalo zaprto naturalno gospodarstvo, nato pa so z razvojem obrti in trgovine začeli postopoma nastajati mesta in z njimi meščanstvo. Fevdalni okvir mestnega kmečkega gospodarstva je trajal vse do srede 18. stoletja, ko se je začelo na Slovenskem uvajanje kapitalistične manufakturne proizvodnje. Industrializacija pa se je začela šele v drugi polovici 19. stoletja.

Za Slovenijo je značilno, da so bili vodilni razredi (plemstvo, duhovščina, buržoazija) predvsem nemški, kmečko prebivalstvo in kasneje delavstvo pa slovenska. šele procesi industrializacije so povzročili spremembe v socialni strukturi prebivalstva. Poleg slovenskega delavstva se je začela oblikovati tudi tanka plast slovenskega izobraženstva, nižje duhovščine in posvetne inteligence. Takšna polarizacija je imela pomembne posledice tudi za organiziranje društvenega življenja na Slovenskem, saj so

bila narodnoprebujevalna gibanja eden najpomembnejših dejavnikov njenega razvoja zlasti v obdobju avstro-ogrske monarhije. Slovenske pokrajine so bile namreč politično odvisne od habsburške monarhije in vanjo vključene, po letu 1918 pa v kraljevino SHS oziroma Kraljevino Jugoslavijo. Avsto-Ogrska monarhija je s strogim policijskim režimom preganjala in prepovedovala vsa narodna in druga gibanja, zato so se razvila pretežno na kulturnem in literarnem področju.

Politično in kulturno delovanje Slovencev je potekalo predvsem v čitalnicah. Prva je bila ustanovljena leta 1861 v Trstu, že sredi leta 1869 jih je bilo 57 in konec stoletja 80. čitalnice so bile središče kulturnega in družabnega življenja slovenskega srednjega in višjega sloja. Iz čitalnic so kasneje nastala številna društva, ki so imela pomembno vlogo v političnem in kulturnem življenju Slovencev.

Poleg čitalnic so bili pomembni tudi tabori v 60. in 70. letih (tovrstno gibanje je predstavljalo množična zborovanja na prostem po vzoru mitingov iz angleškega političnega življenja) ter narodnoobrambna društva konec 19. stoletja (kot obramba pred pritiskom potujčevanja). Enako vlogo so imela tudi telovadna in druga društva, ki so združevala napredne slovenske ljudi v tekmovanju z istovrstnimi nemškimi društvi. Vzporedno z razvojem teh društev se je začelo v tem obdobju tudi ustanavljanje slovenskih strokovnih in poklicnih združenj, ki so pomembno vplivala na rast slovenskega laičnega izobraženstva in razvoj slovenske znanosti ter ustanovitev mnogih nacionalnih, kulturnih in znanstvenih ustanov.

Katoliška cerkev je naslednji pomembni dejavnik razvoja NVS v predvojnem obdobju. Njena vloga na Slovenskem sega v 8. stoletje. Katoliška cerkev ni bila le religiozna, temveč tudi socialna inštitucija in močna politična sila v slovenskem življenju. Predstavljala je prvo javno inštitucijo, ki je v skladu s svojo ideologijo razvila dobrodelne dejavnosti za reveže oziroma za skupine prebivalcev, za katere država oziroma mesta niso poskrbeli. Postopoma je razširila svoje delovanje tudi na druga področja, zlasti na kulturo, izobraževanje in zdravstvo. Tako avstro-ogrska država kot stara jugoslovanska država sta katoliško cerkev sprejemali kot zanesljivega partnerja in ji prepuščali pomembno socialno vlogo. Obe sta namreč temeljili na konceptu policijske oziroma represivne in ne socialne države.

Katoliška cerkev je zato razvila vrsto zasebnih in društvenih dobrodelnih organizacij, ki so zagotavljale neposredno pomoč in ustanovljale prve ustanove za ubožne ter v svoje delo vključevale laične prostovoljce. Bistveno manjšo vlogo je imela v tem obdobju posvetna dobrodelna dejavnost. Cerkveno dobrodelno dejavnost na Slovenskem je mogoče razdeliti na zasebno in društveno. Največkrat je potekala po dveh poteh, in sicer v okviru župnijskih cerkva (mnogovrstna dejavnost) ter cerkvenih redov in bratovščin (specializirana dejavnost). Njihova dejavnost je bila zelo razvejana, pokrivala je oskrbovanje siromakov, vasrtvo ubožne mladine in širše mladinsko skrbstvo, varstvo sirot, organiziranje ljudskih in dijaških kuhinj, vzdrževanje bolnišnic, hiralnic in zavetišč, posebne zavode za mladino (slepe, gluhe in pohabljene), otroške vrtce, šole in drugo.

NVO so imele na Slovenskem tudi pomembno ekonomsko funkcijo. Konec 19. stoletja se je namreč začelo razvijati **zadružništvo**. Razraslo se je v množično socialno gibanje in predstavljalo pomemben obrambni mehanizem kmetov, delavcev in obrtnikov pred rastočim kapitalizmom. Prodiranje denarnega gospodarstva in kapitalističnih odnosov na vas, obvezna odškodnina za zemljiško odvezo in visoki davki, so slovenskega kmeta skoraj uničili. Pozna in hitra industrijska revolucija je povzročila tudi naglo koncentracijo prebivalstva v mestih in industrijskih središčih hkrati pa primarne delovne in življenjske razmere delavcev niso bile urejene. To so bili razlogi, da je J.E.Krek, priljubljen duhovnik in socialni aktivist, skušal udejanjiti encikliko papeža Leona XIII. "Rerum Novarum", ki je postavila temelje katoliškemu socialnemu nauku in zahtevala aktivno sodelovanje Cerkev pri reševanju socialnih problemov, ki jih je povzročal liberalni kapitalizem. Način reševanja težavnega socialnega položaja kmetov in delavcev na Slovenskem je našel v revitalizaciji vaških in rodbinskih skupnosti oziroma zadrug. Zaradi velikih uspehov je dobil podporo Cerkev in katoliške stranke.

Zadruge so predstavljale oblike samoorganizacije in samopomoči kmetov in delavcev. V ekonomskem smislu je bilo kmečko zadružništvo bistveno pomembnejše, saj je bilo skoraj 80% vseh zadrug na Slovenskem kmečkih. Delovale so kot prostovoljne kolektivne organizacije za opravljanje ali organiziranje različnih dejavnosti, v katerih so obstajala posebna, praviloma ne v dobiček usmerjena načela. Poleg posojilnic in hranilnic so se razvile tudi kmetijske, strojne, živinorejske, mlekarske, sirarske, vinarske proizvodne zadruge ter nabavno-prodajne zadruge.

Poleg kmečkega združništva je bilo na Slovenskem razvito tudi delavsko. To združništvo se je začelo razvijati nekoliko kasneje kot kmečko, tudi njegove oblike so bile drugačne, čeprav je bil namen podoben. V kmečkem združništvu so prevladovale kreditne zadruge, delavsko združništvo pa se je razvijalo večinoma v obliki konzumnih zadrug. Poleg njih je bilo tudi nekaj stanovanjskih, proizvodnih in kreditnih zadrug. Leta 1937 je bilo na Slovenskem registriranih 1.677 zadrug (Spominski zbornik Slovenije, 1939).

Pomemben dejavnik razvoja NVS na Slovenskem so bile tudi politične **stranke ter delavsko gibanje**. Do ločitve na političnem področju med katoliškim in liberalnim taborom ter prvih političnih strank je prišlo po volitvah za državni zbor leta 1891. Le nekaj let kasneje je bila ustanovljena tudi socialdemokratska stranka. Vse politične stranke so razvijale raznovrstno strukturo organizacij in društev na različnih področjih življenja in dela. Prek njih so želele vplivati na idejno, kulturno, izobraževalno, športno, socialno in politično delovanje ljudi in s tem tudi na njihove politične opredelitve. Na podlagi tega se je razvila politična struktura, za katero je bila značilna delitev na tri stebre: katoliškega, liberalnega in socialnodemokratskega. V tej "stebričasti družbi" so različne skupine predstavljale samostojne stebre; vsak od teh oblikoval svojo vrsto med seboj ločenih in razmeroma neodvisnih organizacij, praktično na vseh področjih socialnega in političnega življenja. Tak razvoj je tudi vplival na dobro razvit NVS.

V obdobju, ko država še ni razvila sistematične socialne politike, so bile poleg dobrotelne oblike individualne in kolektivne samopomoči, ki so jih organizirali delavci sami, edini način za ublažitev bede in stisk. Delavstvo samo je začelo razvijati oblike individualne in kolektivne samopomoči in sicer z delavskimi podpornimi društvi, prostovoljnimi bolniškimi in pokojninskimi blagajnami ter raznimi skladi pri socialnih organizacijah. Te so delavci ustanavljali v okviru posameznih tovarn ali po poklicnih področjih oziroma panogah. Prvo takšno društvo je bilo v Sloveniji leta 1830.

Do leta 1867 je bilo politično delovanje delavskih društev onemogočeno ali vsaj ovirano. Avstrijski kazenski zakon iz leta 1852 je namreč prepovedoval ustanavljanje strokovnih delavskih društev, omogočal je le delovanje katoliških delavskih društev. Delavska izobraževalna društva, ki so začela nastajati šele po tem letu, so povezovala delavce na podlagi stroke, postopoma pa

se je njihovo delovanje razširilo tudi na politično področje. Začele so prevladovati Lassallove ideje o nujnosti razširitve tudi na politične zahteve po zaščiti delavcev in tako se je začelo preusmerjanje strokovnih združevanj delavcev enega poklica v združevanje vseh delavcev. Nastale so prve sindikalne organizacije, zato je delavska društvena dejavnost začela pojenjevati.

2.3. Razvoj NVS v obdobju socializma

Druga svetovna vojna ter pozneje socialistična revolucija in sprememba družbenega sistema je na Slovenskem povzročila prekinitev s preteklostjo in tradicijo v najširšem pomenu besede. Javni sektor je prevzel praktično vse funkcije NVS. Organizacije v tem sektorju so ostale le v omejenem obsegu in njihovo delovanje je bilo pod strogim političnim in državnim nadzorom. Tradicija močnega in razvitega NVS je bila prekinjena, le del NVO je zaradi sodelovanja v osvobodilni fronti lahko nadaljeval svoje delo, čeprav na novih pravnih podlagah, te pa so predpisovale bolj ali manj en tip organizacij. Od starih društev so se ohranila oziroma obnovila zlasti tista, katerih delovanje je bilo omejeno na lokalno raven in zaradi svoje vsebine niso ogrožala nove politične oblasti. To so bila: gasilska, kulturna, športna, planinska, rekreativna in podobna društva. Praviloma so bila vertikalno povezana v zveze, te pa so v resnici pomenile mehanizem državne kontrole nad njimi.

Delovanje Cerkve je bilo prepovedano oziroma omejeno le na verske zadeve. Mnoge njene dobrodelne in druge organizacije so bile nacionalizirane in vključene v javni sektor. Dobrodelne in humanitarne organizacije izpred druge svetovne vojne, ki so delovale zunaj okvira Cerkve, formalno sicer niso bile prepovedane, vendar je država neposredno podpirala eno samo humanitarno organizacijo, to je bila organizacija Rdečega križa. Podobna organizacija, ki jo je podpirala država, je bila tudi Zveza prijateljev mladine, ki je skupaj z društvi na občinskih ravneh pokrivala programe za otroke in družine. Od javnih servisov je te organizacije ločevalo le vključevanje volonterskega dela.

Mnoge interesne aktivnosti (kulturne, prosvetne, izobraževalne, športne idr.) so potekale znotraj mladinskih, ženskih in sindikalnih družbenopolitičnih organizacij. V njihovo delo so se organi oblasti še močnejše vpletali. Še bolj omejevalen odnos je imela država v tem obdobju do ustanov oziroma fundacij. Zaradi sprememb političnega in gospodarskega sistema in omejitev zasebne lastnine tako sploh niso nastajale.

Uvedba samoupravnega socializma ter novi društveni zakon iz leta 1974 pomenita novo obdobje v razvoju NVS v Sloveniji. Povzročila sta namreč pospešeno rast in ustanavljanje NVO, kar je pomembno, odprl se je namreč prostor za ustanavljanje NVO od spodaj navzgor, to je na pobudo državljanov in ne več le države. S tem so postale NVO, zlasti nove, bolj avtonomne, čeprav so istočasno komunikacije z državo ostale precej omejene, jih država ni enakovredno vključevala v produkcijo kolektivnih dobrin in storitev, pa tudi ne v procese uveljavljanja interesov. Pustila jih je delovati na obrobju in bolj za zadovoljevanje potreb in interesov članov. Nove NVO so se tudi v svoji organizacijski strukturi drugače razvijale. Ker jih država finančno ni podpirala, so bile bistveno manjše, kar pomeni, da je bila njihova profesionalna struktura majhna in v njih tudi ni bilo množičnega članstva. Delo v njih je bilo predvsem prostovoljno. V tem obdobju je bilo največ NVO na področju športa, kulture in socialnih dejavnosti. Pomembna so tudi lovska in ribiška, turistična in tehniška društva.

V tem obdobju so se začele razvijati tudi skupine za samopomoč in vzajemne pomoč (klubi bolnikov, stanovanjske zadruge idr.), ki so združevale ljudi z enakimi problemi, katerih problemov javni sektor ni reševal zadovoljivo. Prav tako so se začeli na široko razvijati strokovna oziroma poklicna združenja ter volontersko delo v javnih socialnih servisih. Te oblike delovanja javnih servisov so bile pomembne tudi kot zasnove novih NVO, ki so se razvile postopoma iz njih in skušale zagotavljati alternativne servise, ki jih javni sektor ni pokrival. Njihov namen ni bil le drugačna organizacija pomoči, temveč tudi razvoj stroke same.

80.leta so bila v Sloveniji tretje obdobje v razvoju NVO, ki ga lahko označimo za obdobje novih družbenih gibanj. Zanimivo je, da zanj ni značilna "eksplozija NVO", zlasti po letu 1989, kot v mnogih postsocialističnih državah. Ker so bile v Sloveniji zagotovljene pravne podlage za razvoj NVS že v prvi polovici 70.let in ne šele konec 80.let ter zaradi sprememb v družbenem sistemu, bi bilo mogoče predpostavljati, da bo imela Slovenija določene prednosti in večje možnosti za hitrejši razvoj NVS.

V tem obdobju je prišlo predvsem do širjenja različnih družbenih gibanj in sicer: mirovnih, ekoloških, feminističnih, duhovnih, antipsihiatričnih in različnih subkulturnih gibanj, gibanj za človekove pravice, za socializacijo istospolno usmerjenih idr. Ta so začela poleg političnega delovanja kreirati alternativno mrežo produkcije dobrin in storitev. Delovala so v obliki

različnih delovnih skupin v okviru različnih organizacij (primer mladinske politične organizacije). Postopoma pa so se začele osamosvajati in prehajati kot samostojne organizacije ali društva v civilno družbo.

Konec 80. let se je avtonomno delovanje novih družbenih gibanj omejilo oziroma so začela delovati politično. Ker niso imela množične baze in niso bila dejansko gibanja "grass-root", ker so doživela razmah prav v času, ko se je začel proces politične transformacije slovenske družbe in ker Slovenija predstavlja razmeroma majhen prostor, so se nova družbena gibanja soočila s premajhnim kadrovskim potencialom, ki bi zadostoval za obe komponenti civilnega delovanja, in sicer za vključitev v procese politične transformacije in razvoj civilne družbe same. Glavni protagonisti novih družbenih gibanj so se odločili za prvo obliko delovanja in se v veliki meri integrirali v strankarski in kasneje državni establišment. Le manjši ostanki novih družbenih gibanj so ostali v okviru civilne družbe in se organizirala v društvih in tudi drugih organizacijskih oblikah na področjih, kot so alternativnost v socialnem delu in psihiatriji, različne dejavnosti psihosocialne pomoči posebnim skupinam prebivalcev v stiski (pretepane ženske, trpinčeni otroci, begunci, brezposelni idr.), alternativna kulturna produkcija idr. Vendar tudi nove NVO delujejo na obrobju, nimajo urejenih ustreznih razmer za delovanje in imajo prav tako kot tiste, ki so bile ustanovljene po letu 1974, zelo omejen dostop do javnih sredstev.

Novo obliko delovanja so predstavljale male produkcijske in storitvene enote oziroma kooperative. V nasprotju z Madžarsko, ki je sprejela leta 1980 zakon o kooperativah, država v Sloveniji ni pristopila k pravnim podlagam za samoorganiziranje ljudi, zato so delovale na podlagi obstoječih zakonskih možnosti (zakon o društvih, zakon o združenem delu). Delovale so predvsem kot na skupinski lastnini temelječe skupine oblike samoorganiziranja in samozaposlovanja mladih.

Neposredno posledico političnih sprememb v Sloveniji po letu 1989 predstavljajo na področju razvoja NVS obnovljene dobrodelne in druge dejavnosti katoliške cerkve. Prišlo je tudi do ustanavljanja fundacij, vendar jih še danes v Sloveniji ni več kot 30.

Mogoče je zaključiti, da so civilna družba in njeni sestavni deli v tranzicijskem procesu slovenske družbe zaradi preusmerjanja pozornosti na ustvarjanje nove države ter "prevelikega zaupanja"

glavnim protagonistom, ki so prišli na oblast, "izgubili priložnost" za zagotovitev ustreznih pravnih in drugih pogojev za svoje delovanje. Civilna družba in NVS sta v tem procesu potegnili "krajši konec". Verjetno zato v obdobju po tranziciji v Sloveniji razvoj NVS ni bil tak kot v drugih postsocialističnih državah.

3. PRAVNI OKVIRI ZA DELOVANJE NVO

3.1. Uvod

Spremembam ekonomskega in političnega sistema konec 80. in v začetku 90.let v Sloveniji niso sledile vzporedno tudi spremembe v strukturi blaginje, zlasti pa ne odpravljanje monopola javnega sektorja. Nova zakonodaja je formalno sicer odprla prostor za delovanje zasebnih organizacij (NVO in profitnih organizacij) na področju socialnih in drugih servisov, vendar pa hkrati ni zagotovila tudi enakopravnih pogojev za njihovo delovanje. Ker Slovenija sodi med države civilnega prava, potrebuje namreč za ta namen vrsto pravnih regulacij, ki bi zagotovili te pogoje, in sicer:

- ustrezne pravne podlage za deregulacijo socialnih idr. servisov,
- uzakonitev različnih pravnih statusov oziroma tipov NVO,
- oblikovanje subsidiarne podzakonske ureditve za enakovrednejše vključevanje NVO v sistem javnega financiranja,
- ugodnejšo davčno obravnavo NVO.

3.2. Pravne podlage za deregulacijo socialnih idr. servisov

Privatno preskrbo v socialnih idr. servisih je v Sloveniji prvič po drugi svetovni vojni omogočil zakon o podjetjih (1988), ki je podal osnove za ustanavljanje zasebnih podjetij tudi na tem področju. Zakon o zavodih, ki mu je sledil (1991), predstavlja temeljni zakon, ki ureja opravljanje dejavnosti v zdravstvu, šolstvu, kulturi, socialnem varstvu, športu idr. Med drugim je podal pravne podlage tudi za delovanje zasebnih zavodov, možnosti za pridobitev koncesije in s tem javnega financiranja njihove dejavnosti. Nova zakonodaja pa je vzpostavila tudi podlage za ločevanje tistih NVO, ki delujejo za javno koristne namene, od tistih, ki so usmerjene zgolj v zadovoljevanje interesov članstva. S tem je tem organizacijam posredno opre-

delila možnosti za pridobitev posebnega položaja in prednosti v sistemu javnega financiranja, ki pa na posameznih področjih še niso udejanjene.

Uzakonitev namreč še ne pomeni uresničevanja v praksi. Temeljnemu zakonu in njegovim spremembam niso sledili področni zakoni, sprejeti pa tudi niso bili ustrezni podzakonski akti, ki bi konkretizirali pogoje ter merila in kriterije za pridobitev koncesij in drugih oblik javnega financiranja tudi nejavnim izvajalcem. Posledica tega je, da se koncesije nejavnim izvajalcem, z izjemo zdravstva, kjer privatna praksa predstavlja že 10% vseh servisov, zelo redko podeljujejo in da javni sektor še vedno ohranja monopolni položaj v preskrbi s kolektivnimi dobrinami in storitvami. Čeprav obstaja na področju socialnih idr. servisov tudi možnost za delovanje brez koncesije, se zanjo odločajo le redke NVO, saj majhno povpraševanje, nizka kupna moč in majhen obseg donacij ne omogočajo preživetja teh organizacij.

3.3. Pravni statusi oziroma tipi NVO

V Sloveniji različnih pravnih statusov NVO ne ureja en, temveč več zakonov, za vsako organizacijsko obliko velja poseben zakon. Poleg tega posamezni zakoni združujejo v enem pravnem statusu profitne in neprofitne organizacije, pa tudi javne in privatne organizacije. Zaradi tega ni mogoče jasno razločevanje NVO od organizacij, ki sodijo v druge sektorje.

L.M.Salamon in H.K.Anheier (1992) uvrščata v NVS tiste organizacije, ki so:

- **formalno ustanovljene** in ki imajo določeno stopnjo organizacijske kontinuitete, s čimer so izključene oblike povsem neformalnega, občasnega združevanja ljudi,
- **privatne/nevladne** v svoji osnovni strukturi, kar pomeni, da so jih ustanovili privatni/nevladni akterji, vendar jih lahko hkrati financira država in imajo lahko vključene v svoje upravne odbore predstavnike vladne in državne administracije;
- **neprofitno distributivne**, s čimer ni izključeno pridobivanje profita, izključena je le distribucija le-tega med ustanovitelje in člane; profit v celoti uporablja za realizacijo namena in poslanstva organizacije;
- **samostojno vodene in upravljane** ter

- **vključujejo določeno količino volonterskega dela**, pri čemer sam obstoj volonterskega inputa, četudi so te le člani upravnega odbora, že kvalificira organizacijo kot volontersko in ni potrebno, da so vsi v njej delujoči akterji volonterji.

Navedeni kriteriji dejansko variirajo v posameznih organizacijah, ne glede na to pa morajo biti pri uvrstitvi organizacije v NVS vsaj v določeni meri navzoči prav vsi.

Tipi pravnih oseb, ki jih lahko v Sloveniji v skladu z navedno definicijo uvrstimo v NVS, so:

1. Društva - to so organizacije, ki so prostovoljne, neprofitne oblike združevanja ljudi in so pravne osebe zasebnega prava. Po zakonu lahko pridobijo status delovanja v javnem interesu, ki jim ga na podlagi posebej določenih kriterijev dodeljujejo ministrstva, odgovorna za posamezna področja. Društvo lahko ustanovi deset fizičnih oseb, registracija pa ni odvisna od soglasja državnih organov. Zakon dovoljuje društvom tudi opravljanje pridobitne dejavnosti v omejenem obsegu, vendar morajo presežek porabiti za svojo osnovno dejavnost.

2. Fundacije - to so nečlanske organizacije in predstavljajo na določen namen vezano premoženje, namenjeno trajnim splošno koristnim in dobrodelnim namenom v znanosti, kulturi, športu, vzgoji in izobraževanju, zdravstvu, otroškem, invalidskem in socialnem varstvu, varstvu okolja, varstvu naravnih vrednot in kulturne dediščine ter za verske namene. Fundacije predstavljajo pravne osebe zasebnega prava, lahko so premoženjske in operativne fundacije. Ob izpolnjevanju splošnih pogojev jo je mogoče ustanoviti le, če pristojno ministrstvo ugotovi, da so sredstva, s katerimi se fundacija ustanovi zadostna za uresničevanje namena ustanovitve.

3. Privatni zavodi - to so organizacije, ki jih lahko ustanovijo pravne in fizične osebe za opravljanje dejavnosti na prej omenjenih področjih, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje profita.

Privatni zavodi so po zakonu praviloma neprofitne organizacije. Kolikor imajo v svojem ustanovnem aktu opredeljeno dejavnost, katere namen je pridobivanje profita, se uvrščajo med privatne profitne organizacije.

4. Družbe z omejeno odgovornostjo - to so organizacije, ki predstavljajo eno od oblik gospodarskih družb in tako praviloma opravljajo profitno dejavnost. Te družbe lahko v skladu z zakonom v celoti ali deloma opravljajo dejavnost, ki ni pridobitna. Ustanovijo jih lahko domače fizične ali pravne osebe.

5. Zadruga - to so organizacije, ki so ustanovljene za pospeševanje gospodarskih koristi svojih članov ter temeljijo na prostovoljnem združevanju ter enakopravnem upravljanju članov. Zadruga so pravne osebe zasebnega prava. Zadruga so praviloma profitne organizacije, saj presežek delijo med svoje člane v sorazmerju z njihovim deležem. Kolikor to določajo zadruga pravila, pa so lahko tudi neprofitne organizacije.

6. Cerkevne organizacije - to so prostovoljna neprofitna združenja fizičnih oseb, ki se združujejo zaradi enakega verskega prepričanja. V svojem okviru lahko opravljajo tudi dejavnost, ki je opredeljena kot dejavnost splošnega oziroma posebnega družbenega pomena. Verska organizacija nima zaradi še vedno neurejenih odnosov med državo in verskimi skupnostmi statusa pravne osebe, izjemoma ga lahko pridobi z vpisom v register.

Čeprav sta deregulacija in uzakonitev različnih pravnih statusov za NVO v Sloveniji sicer odprla možnosti za spreminjanje strukture sistema blaginje, pa na drugi strani odsotnost pogojev za enakopravno kandidiranje NVO za javna sredstva, majhen obseg neodvisnih finančnih virov (privatne donacije idr.) ter odsotnost podpornega sistema za njihovo delovanje, to onemogočajo. Zato se še naprej ohranja prvotna slika v strukturi NVS, v katerem prevladujejo društva ter med njimi tista društva, ki so pretežno usmerjena v potrebe in interese svojih članov in delujejo predvsem na prostovoljni podlagi. Drugi tipi NVO se le počasi razvijajo, saj potrebujejo za svoje delovanje bistveno večja materialna sredstva in profesionalno delovno silo. Rezultat vsega tega je, da so resnični učinki pravne deregulacije izredno majhni.

3.4. Obravnava NVO v davčnem sistemu

Davčna politika lahko predstavlja pomemben instrument države za spodbujanje razvoja NVS. če so NVO upravičene do davčnih olajšav, imajo ugodnejši položaj in nižje stroške za delovanje. Stimulativna davčna politika pa lahko poleg tega spodbu-

ja posameznike in podjetja, da prispevajo del svojega prihodka NVO, s tem da jim priznava davčne olajšave pri plačilu davkov, NVO pa pridobivajo dodatne neodvisne vire financiranja.

Obstoječi davčni sistem v Sloveniji predvideva sicer nekaj oblik davčnih olajšav za NVO, vendar pa so te v nekaterih svojih delih razmeroma nizke, po letu 1993 pa so se celo znižale. Lahko rečemo, da država v Sloveniji s svojo davčno politiko ne stimulira razvoja NVO v zadostni meri. Nizke so zlasti davčne olajšave za donatorje, posameznike in podjetja, zato ne pomenijo zadostne finančne stimulacije in so bolj izraz dobre volje le-teh.

Vse NVO so izvzete iz plačila davka na dobiček, če presežek prihodkov nad odhodki ustvarijo s svojo osnovno dejavnostjo. Če presežek pridobijo s vzporedno pridobitno dejavnostjo, pa plačujejo 25% davek tako kot druga profitna podjetja.

Če NVO prodajajo svoje proizvode, morajo plačati 5% prometni davek, kar je najnižja možna davčna stopnja. Iz plačila tega davka so izvzete le nekatere NVO, ki delujejo na humanitarnem, zdravstvenem, socialnovarstvenem in izobraževalnem področju.

Posamezniki so upravičeni do davčne olajšave v višini 3% od davčne osnove, vendar pa se lahko ta olajšava izkoristi za enajst različnih namenov, med njimi tudi za donacije NVO. V letu 1993 se je ta olajšava znižala s prvotnih 10%.

Tudi podjetja so v primeru donacij NVO upravičena do davčnih olajšav. Če prispevajo donacije, lahko davčno osnovo znižajo, vendar za največ 0,3% ustvarjenih prihodkov na leto. Tudi pri njih je možnih več namenov za izrabo te davčne olajšave, ne le za donacije NVO. Pri posameznikih je davčna olajšava sicer v celoti izkoriščena, vendar zato, ker je tako nizka. Pri podjetjih pa zaradi nezadostno urejene zakonodaje na področju finančnega poslovanja podjetja nemalokrat prikrivajo dobiček ali pa se izogibajo plačilu davka. Ocenjujemo, da zato podjetja to obliko davčnih olajšav izkoriščajo le 50%.

4. VELIKOST IN STRUKTURA NVS

4.1. Dinamika ustanavljanja NVO

V Sloveniji prav tako kot v drugih državah vključuje NVS več tipov organizacij. Vse so lahko glede na pravni status, vsebino delovanja ter vrsto razporejanja dohodka neprofitne organizacije. Vendar statistika v svojih registrih še ne omogoča ločevanja NVO od drugih organizacij ali pa registra zanje sploh še nima razvite-

ga. Ne glede na to ocenjujemo, da v Sloveniji prevladujejo v okviru NVS predvsem društva. Drugih neprofitnih organizacij zaenkrat še ni toliko, po oceni le okoli 4% (in sicer 336 verskih organizacij, 30 fundacij, 110 zadrug in 154 privatnih zavodov ter neidentificirano število družb z omejeno odgovornostjo). Sliko o NVS si zato lahko ustvarimo tudi samo na osnovi podatkov o društvih.

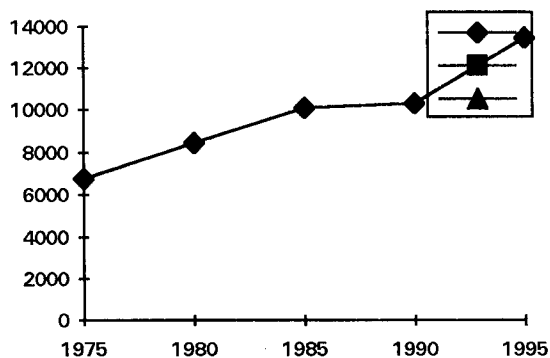
Dostopni statistični podatki kažejo, da so bila prva društva ustanovljena v Sloveniji leta 1869, ko je bil sprejet prvi društveni zakon. Takrat je delovalo v Sloveniji 58 društev, v največji meri so bile to čitalnice (Zgodovina Slovencev, 1979). Leta 1922 je bilo na Slovenskem že 3.317 društev in leta 1932 8.211 (Spominski zbornik Slovenije, 1939).

Po drugi svetovni vojni in spremembah, ki jih je prinesla socialistična revolucija, se je število društev v primerjavi s številom v obdobju med obema vojnama zmanjšalo. Leta 1965 je delovalo 6.919 in leta 1975 6.761 društev (Register društev RSNZ). Nato pa je bila rast števila društev v Sloveniji ves čas kontinuirana, čeprav so se najbolj razširila v drugi polovici 70.let, po sprejetju zakona o društvih leta 1974. Takrat je prišlo do uvajanja samoupravljanja na področju družbenih dejavnosti oziroma do decentralizacije in prenašanja odgovornosti za posamezna področja družbenega življenja od države na nižje ravni. Zanimivo je, da je bila v Sloveniji za razliko od drugih socialističnih držav dinamika rasti števila društev v drugi polovici 70. let skorajda tako intenzivna kot v 80. in 90.letih. Konec leta 1996 je bilo registriranih 13.902 v septembru 1997 pa 14.747 društev.

Če te podatke primerjamo s številom prebivalcev v Sloveniji (v letu 1996 1.991.168) pride ena NVO na 250 prebivalcev, kar bi verjetno pomenilo razmeroma razvit NVS. Vendar pa vsa registrirana društva v resnici niso aktivna, po oceni je med njimi takih skoraj 1/3 (ni izpisa iz registra), poleg tega pa skoraj polovica teh društev deluje zgolj zaradi interesov članov in ne za javno korist. To pomeni, da se število društev, ki predstavlja potencial za alternativno produkcijo kolektivnih dobrin in storitev, bistveno zmanjša, in sicer za več kot polovico. To pa kaže na povsem drugačno sliko, to je na razmeroma slabo razvit NVS v Sloveniji.

**RAST ŠTEVILA REGISTRIRANIH DRUŠTEV V V SLOVENIJI V
OBDOBJU 1975-1996**

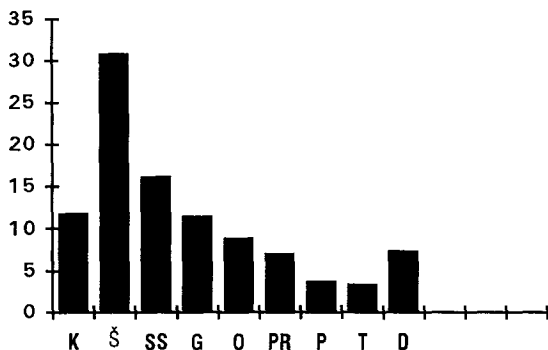
Vir: Statistični register, Statistični urad RS

**4.2. Število in področje delovanja NVO**

Analiza strukture NVS v nekaterih razvitih državah (L.M.Salomon, H.K.Anheier, 1994) kaže, da NVO praviloma prevladujejo na štirih področjih in sicer: na področju izobraževanja in raziskovanja, zdravstva, socialnih servisov ter kulture in športa. Vendar so se glede na to, na katerih področjih delujejo NVO, oblikovali v posameznih državah različni strukturni vzorci.

Raziskava Z. Kolarič v letu 1994 je pokazala, da v Sloveniji največ društev deluje na področju športa (30,8%), socialnega varstva (16,1%) in kulture (11,7%). Specifično mesto imajo gasilska društva, ki jih je kar 11,4%. Dokaj številna so tudi društva za varstvo okolja (8,8%) ter poklicna in strokovna društva (7,0%).

ŠTEVILO IN STRUKTURA DRUŠTEV PO PODROČJIH DELOVANJA (Z. Kolarič, marec 1994)



Legenda:

K- kultura

Š- šport

SS-socialni servisi

G- gasilci

O- okolje/živali

PR- profesionalno združevanje

P- prostor/razvoj

T- tehnika/modelarstvo

D- drugo

4.3. Zaposleni

Delež zaposlenih v društvih glede na vse zaposlene je znašal konec leta 1990 v Sloveniji 0,3% (M.Vojnovič, A.Črnak Meglič, V.Čopič, K.Poropat, 1996), kar je bistveno manj kot v drugih državah, kjer ta delež znaša v povprečju 3,4 % (L.M.Salamon, H.K.Anheier, 1994). Statistični podatki o zaposlenih v NVS v Sloveniji, posebej v storitvenem sektorju, ne obstajajo. Primerjava na števila zaposlenih v društvih glede na število vseh zaposlenih na posameznih področjih družbenih dejavnosti (kultura, šport, socialno varstvo, izobraževanje idr.) pa kaže, da tudi tu nikjer, razen v športu, ta delež ne presega 10%. Te številke zopet potrjujejo, da je v Sloveniji NVS relativno slabo razvit, govorijo pa tudi o specifičnem razvoju NVS. V njem so namreč v preteklosti prevladovala predvsem ljubiteljska društva, še posebej na področju športa in kulture. Bistveno manj je tistih organizacij, katerih storitve so namenjene širši javnosti in ne samo članom. Predvsem pa v Sloveniji skoraj ne obstajajo servisne NVO, kot so bolnišnice, šole, muzeji, gledališča ipd..

Statistični podatki tudi kažejo, da je NVS v Sloveniji zaposloval leta 1990 le vsakega 310 delavca in da je dinamika novega zaposlovanja v tem sektorju skoraj zanemarljiva. V zadnjih petih letih se je število zaposlenih v tem sektorju povečalo z 2.219 na 2.538, to je le za 14%.

4.4. Obseg in viri financiranja NVO

Podatki o obsegu in virih financiranja NVS so nadaljnji pomembni kazalci vlogjein pomena sektorja v družbi, kot tudi o pogojih, v katerih deluje, in odnosu države do tega sektorja. Tako kot variirata obseg in struktura NVS v posameznih državah, variirajo tudi obseg in viri financiranja tega sektorja. Ekonomske analize (.M.Salamon, H.K. Anheier, 1994) kažejo, da predstavljajo glavne vire financiranja NVO: 1) privatne donacije in prispevki, ki vključujejo darila od posameznikov, podjetij in fundacij ter različne vrste volil oziroma zapuščin, 2) dotacije države, ki vključujejo subvencije in plačila na podlagi koncesijskih in drugih pogodb ter 3) plačila storitev in izdelkov, ki jih NVO neposredno prodajajo uporabnikom. Glede na to, kateri vir prevladuje, je mogoče oblikovati tri glavne modele financiranja NVO in sicer: 1) model dominacije lastnih sredstev (lastne dejavnosti in prodaje na trgu), 2) model dominacije državnega financiranja ter 3) model dominacije privatnih donacij in prispevkov. Obseg in vloga teh treh glavnih virov ima pomembne implikacije na položaj ter tudi način in obseg delovanja posameznih NVO. Zato je pomembno vedeti, kateri model financiranja prevladuje na splošno na posameznih področjih.

V Sloveniji so glavni viri prihodkov NVO (M.Vojnovič, A.črnak Meglič, V.čopič, K.Poropat, 1996):

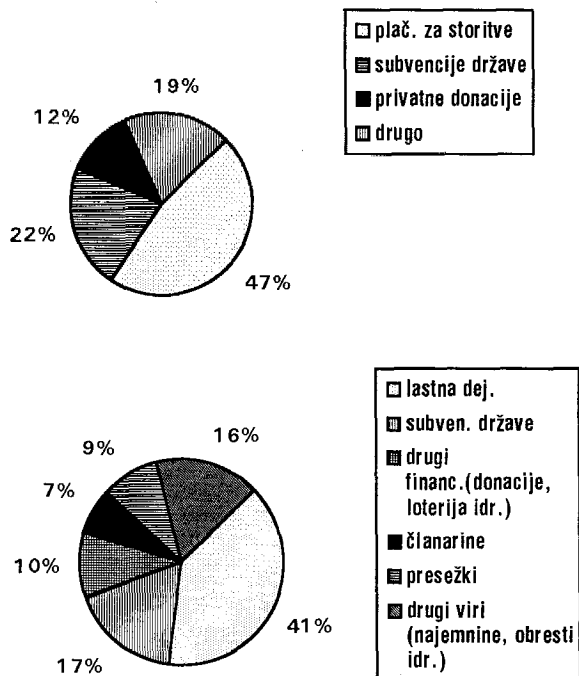
- lastna dejavnost - 39%;
- država (republiški in občinski proračuni) - 17%;
- drugi financerji (donacije podjetij, loterija idr.) - 10%;
- članarine - 7%;
- presežki iz preteklega leta - 9%;
- drugi viri (prihodki od obresti, prodaje stalnega premoženja, najemnine, subvencije, regresi idr.) - 16%.

Ta struktura virov izhja iz postavk v zaključnih računih društev in ni v celoti prilagojena navedenim trem glavnim virom financiranja NVO. Ne glede na to pa kaže, da kot vir financiranja NVO v Sloveniji prevladujejo prihodki, ustvarjeni z lastno dejavnostjo. Lastna dejavnost oziroma prodaja storitev in

proizvodov na trgu predstavljata 39% prihodkov, če pa temu dodamo še del prihodkov, zajetih pod postavko drugi viri, kot so prihodki od obresti, najemnin idr., se ta delež že približa 50%. To uvršča Slovenijo med tiste države, v katerih prevladuje pri financiranju NVS model dominacije lastnih virov. Prihodki od države oziroma dotacije iz državnega in občinskih proračunov znašajo le 17% . če pa k temu prištejemo še državna loterijska sredstva (le ta so zajeta v postavki drugi financerji), pa se povečajo na 22%. Podatki nam tudi ne zagotavljajo povsem jasne informacije o deležu prihodkov iz vira donacij in privatnih prispevkov. Po grobi oceni znašajo najmanj 7%, kar je delež članarin oziroma se povečajo na 12%, če k temu viru prištejemo še delež donacij posameznikov in podjetij, ki so razmeroma majhne in po naši oceni ne presegajo 5%. Velik del prihodkov predstavljajo drugi viri in presežki iz preteklega leta, ki jih ni mogoče razporediti..

STRUKTURA PRIHODKOV NVO V SLOVENIJI V LETU 1995

Vir: Zaključni računi NVO, Agencija RS za plačilni promet



Slika ni enotna in se razlikuje po posameznih področjih dejavnosti.

NVO na področju kulture so v največji meri financirane iz sredstev države (39,5%). Prihodki njihovih lastnih dejavnosti znašajo 18,6%. Delež sredstev, ki jih te organizacije uspejo pridobiti s članarinami znaša 4,4% in iz donacij podjetij oziroma posameznikov 3,7%.

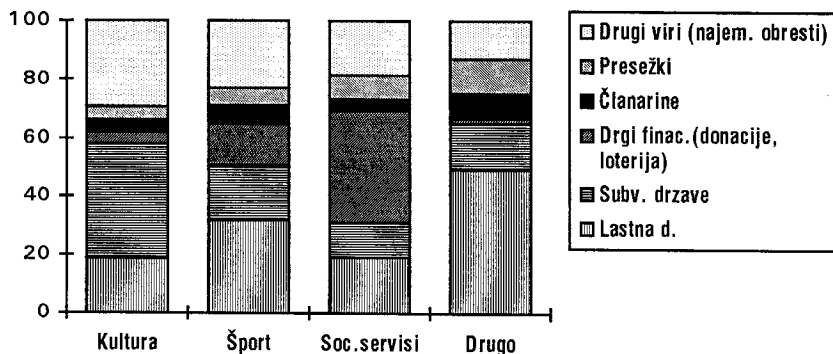
Športne organizacije največji delež prihodkov pridobivajo s svojo dejavnostjo (31,7%). Sredstva iz proračunov predstavljajo 19% prihodkov. Prispevki od drugih financerjev 14%, članarine pa 6,6% prihodkov. Po naši oceni so prav športne organizacije v Sloveniji deležne največ privatnih donacij in prispevkov.

Socialne humanitarne organizacije največji delež prihodkov pridobijo iz prispevkov drugih financerjev, kar 38,2%. Vendar pa se v tej postavki prikazujejo tudi loterijska sredstva, ki predstavljajo posredni državni vir financiranja. Država tem organizacijam poleg loterijskih sredstev neposredno iz proračunov prispeva še 12% sredstev. S svojo dejavnostjo pridobijo te organizacije 19% sredstev.

Druge nerazporejene NVO, med katere sodijo lovška, gasilska idr. društva, največji delež prihodkov ustvarijo s svojo dejavnostjo in sicer 49,2%. Iz državnih in občinskih proračunov pridobijo 16% sredstev, 8,5% s članarinami in le 1,5% od drugih financerjev.

STRUKTURA PRIHODKOV NVO V SLOVENIJI V LETU 1995 PO PODROČJIH

Vir: Zaključni računi NVO, Agencija RS za plačilni promet



Odnos države do NVS odlikavajo tudi deleži, ki jih tem organizacijam v svojih proračunskih postavkah za financiranje družbenih dejavnosti namenjajo posamezna ministrstva in občine. Podatki kažejo, da ministrstva odgovorna za področje socialnega varstva, kulture, izobraževanja in športa ter zdravstva iz državnega proračuna namenjajo za delovanje NVO le 0,4% sredstev (največ na področju kulture, in sicer 0,95%, najmanj pa na področju šolstva in športa, in sicer 0,02%). Nekoliko večji je delež občinskih proračunov, ki v povprečju znaša 3,3%. Pri tem je največ sredstev namenjenih športnim (17,6%), manj pa humanitarnim (8,6%) in kulturnim organizacijam (6,1%). Ti podatki ponovno potrjujejo monopolno vlogo javnega sektorja v Sloveniji. (M.Vojnovič, A.Črnak Meglič, V.čopič, K.Poropat).

In ne nazadnje, moč in razvitost NVS kaže tudi delež odhodkov NVO v BDP. Tega v Sloveniji v letu 1995 ocenjujemo na osnovi raspoložljivih podatkov na ravni 1,2% (M.Vojnovič, A.Črnak Meglič, V.čopič, K.Poropat).

5. MOŽNOSTI IN OVIRE NADALNJEGA RAZVOJA NVS

Že groba analiza obstoječega stanja kaže da hitre zamenjave starega družbenega sistema z modernim kapitalizmom in političnim pluralizmom v postsocialističnih državah ne bo. Namesto s socialno tranzicijo se dejansko soočajo s socialno transformacijo, s procesom, v katerem se novi elementi kombinirajo z ohranitvijo, adaptacijo, notranjo preureditvijo in zamenjavo preteklih. Proces vrnitve v Evropo oziroma modernizacija, temelječa na zahodnoevropskem vzorcu, je namreč dologoročen cilj. V procesu rekonstrukcije družbe igra pretekla ekonomska in socialna struktura pomembno vlogo, vračanje k raznovrstnosti in pluralizmu je uresničeno predvsem na ekonomskem področju, implemencija nove politične in socialne ureditve ter uveljavljanje civilne družbe oziroma NVS, pa zaostajata. To zaporedje je posledica dejstva, da so te družbe še vedno v fazi industrijskih in ne postindustrijskih družb; prve namreč temeljijo na mobilizaciji produkcijskih sil, zlasti kapitala, in šele druge na usmeritvah, ki poudarjajo tudi pomen socialnih vidikov razvoja.

Dve temeljni ugotovitvi sta pomembni pri razmišljanju o nadaljnjem razvoju NVS v Sloveniji. Zgodovinska analiza nam je pokazala, da ima slovenska družba dolgo in obsežno tradicijo interesnega združevanja in samoorganiziranja ljudi, ki pa je bila v obdobju socializma prekinjena, potem pa ob močnem javnem sektorju potisnjena na obrobje družbenega dogajanja. Ta diskon-

tinuiteta v razvoju ima lahko določen zaviralni vpliv pri nadaljnjem razvoju NVS. Marginalni položaj, ki ima NVS pri preskrbi s kolektivnimi dobrinami in storitvami, njegova fragmentarnost in nepovezanost, različno urejeni institucionalni odnosi z državo, premajhen volonterski potencial in nerazvita filantropska tradicija, so le nekatere posledice te diskontinuitete. Le ta pa odpira tudi številna vprašanja. Kako, na kakšnih osnovah začeti razvoj, ali na ničelni točki, predsocijalističnih ali socialističnih izkušnjah ali pa s kombinacijo vseh treh? Ali je mogoče revitalizirati nekatere organizacijske oblike iz predsocijalističnega obdobja in ali so se nekatere od njih ohranile v neformalnem sektorju? Ali so bili doseženi kakovostni dosežki na tem področju v socialnem obdobju, ki jih je potrebno ohraniti?

Druga ugotovitev pa opozarja, da ni možen avtomatičen prenos vzorcev in matric iz zahodnoevropskih držav, saj se NVS že v samih teh državah, kljub podobnim razvojnim procesom zelo razlikuje, tako v obsegu in strukturi, kot tudi v izbiri organizacijskih oblik pri zadovoljevanju kolektivnih dobrin in storitev ter institucionalizaciji njihovih odnosov z državo. Zato odprto ostaja tudi vprašanje koliko so oblikovane strukture, vrednote, institucionalni sistemi v teh državah, ki so se oblikovali skozi dolgotrajne in relativno avtonomne procese, rodovitni temelji za transplantacijo ter ali jih je potrebno prilagoditi in na kakšen način?

Za oblikovanje odgovorov na vsa ta vprašanja so brez dvoma potrebna nadaljnja temeljita raziskovanja, ki so bila v slovenskem prostoru dosedaj premalo prisotna. Ne glede na to pa lahko ugotovimo, da v Sloveniji javni sektor še vedno zavzema osrednje mesto v sistemu blaginje in da ima NVS relativno marginalno vlogo. V socialističnem sistemu je bila zgrajena obsežna decentralizirana mreža javnih servisov, ki je dobro zadovoljevala izražene potrebe ljudi. Delovanje tako razvitega sistema blaginje je postalo problematično zaradi naraščajočih stroškov in problemov učinkovitosti, še posebno po ekonomski recesiji v 80. letih. Država je začela zmanjševati sredstva za socialne programe in jih preusmerjati v korist gospodarskega razvoja, vendar istočasno zaradi ohranjanja socialnega miru in politične legitimnosti ni zmanjšala obsega programov. To je javne servise sililo v uporabo ukrepov za racionalizacijo notranjih stroškov, v komercializacijo in prodajo servisov ter v eksteralizacijo storitev in njihov prenos v druge sektorje. (I.Svetlik in sodelavci, 1987). Po letu 1993 pa je Slovenija dosegla stabilno gospodarsko rast in ni nadaljevala z zmanjševanjem sredstev za socialne programe.

Država se za razliko od drugih postsocialističnih držav ni začela umikati s področja preskrbe kolektivnih dobrin in storitev ter ni odprla prostora drugim sektorjem. Zaradi tega v Sloveniji ni prišlo do postsocialistične blaginjske razpoke (welfare gap) kot v drugih državah.

Poleg tega je v Sloveniji močno prisotna tudi rezistenca proti radikalnim spremembam. Moč posameznih političnih akterjev pa je razpršena in premalo koncentrirana, da bi se obstoječi univerzalni skelet temeljnih socialnih pravic in socialnih servisov bistveno spremenil. Da pa bi do sprememb sploh lahko prišlo, bi morale imeti tako vlada kot posamezne politične stranke izdelane jasne razvojne strategije na tem področju. Vsaj v določenih točkah nujnih sprememb bi morale doseči konsenz. Brez tega država ne bo mogla sistematično in celovito pristopiti k postopnim spremembam in institucionalni izgradnji pluralnega sistema blaginje. Nujen je premik od preokupacije z gospodarskimi vprašanji ter njena dopolnitev z razpravami o socialnih ciljih in bodočem modelu socialne države.

V Sloveniji pa ni slabo razvit le NVS, temveč so tudi odnosi med njim in državo oddaljeni in nekolaborativni tam, kjer bi bilo potrebno tesno sodelovanje, ter državno še vedno preveč kontrolirani in blokirani tam, kjer bi morala biti NVS in drugim sektorjem prepuščena večja avtonomnost. S. Kuhnle in P. Selle (1992) uvrščata Slovenijo med tiste države, za katere je med državo in NVS značilen odnos ločene odvisnosti, ki ga karakterizirajo dominacija države in omejenost NVS s strani javne politike, velika oddaljenost v smislu komunikacij in sodelovanja ter visoka stopnja odvisnosti NVO od javnega financiranja. Dejansko je ta tip odnosov med državo in NVS danes v Sloveniji prevladujoč, čeprav obstajajo med njima različni odnosi, odvisno od področja delovanja, ravni delovanja, vrste NVO ipd; od paternalizma in vzajemne indifferene na eni strani do sodelovanja in kooperacije na drugi strani. Obstajajo pa tudi primeri kompeticije, napetosti in konfliktov. Izgrajevanje partnerskih odnosov, v katerih bi NVO postale enakovreden komplementarni partner javnim servisom se kaže kot relativno oddaljen cilj. Ne glede na to pa ga je potrebno čimprej zastaviti, 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", NVO pa bi se morale v večji meri profesionalizirati ter strokovno in organizacijsko razviti.

Pomembno oviro predstavlja tudi fragmentiran in nepovezan NVS, odsotnost politično močne in integrirane civilne družbe ter tudi odsotnost mehanizmov in kanalov v državno-upravnem političnem sistemu za neposredno vključevanje predstavnikov NVO in artikulacijo interesov NVS. Le močan, integriran in v javnosti viden NVS bi lahko uspel v "penetraciji" v državno-upravne in politične strukture, ki zeenkrate brani javni sektor in alocira javna sredstva predvsem v njegovo korist. Upad avtonomnega delovanja novih družbenih gibanj konec 80. let in integracija njihovih vodij v državni in politični establišment je minimaliziral njihovo vlogo kot integrativnih akterjev NVS in civilne družbe. Preostala potencialna socialna agenta razvoja NVS sta katoliška cerkev in sindikati. Medtem ko je odnos med cerkvijo in državo zaenkrate še nedogovorjen, pa je sindikalno gibanje razdrobljeno in nepovezano ter se sooča s svojo začetno borbo v smeri zagotavljanja socialnih pravic delavcev v okviru socialnega pakta med njim, državo in delodajalci.

Ta kratki pregled kaže široko paleto organizacijskih oblik v slovenskem NVS kot tudi njegovo izrazito mešano naravo, ne samo v statusnopравни in organizacijski obliki, temveč tudi v institucionalizaciji odnosov z državo. Brez dvoma le-te predstavljajo dobre nastavke za kvaliteten ter relativno "mehak" prehod oziroma delno eksternalizacijo storitev iz javnega sektorja v NVS, ki pa se bodo slejkoprej izčrpali. Vlada in državna administracija oziroma vladajoče politične stranke še vedno "vztrajajo" na modelu močnega javnega sektorja, katerega zmanjševanje vidijo predvsem v privatizaciji storitev oziroma njihovi komercializaciji, medtem ko je vloga NVS zanje še nerazpoznavna oziroma marginalna, nerazspoznaven pa je tudi model izgrajevanja pluralnega sistema blaginje, ki vključuje tudi razvoj NVO kot producentov kolektivnih dobrin in storitev.

LITERATURA:

- Anheier Helmut K., Seibel Wolfgang (1990): *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Walter De Gruyter, Berlin, New York
- Evers Alber , Wintersberger Helmut (1990): *Shifts in the Welfare Mix - Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*, European Center for Social mWelfare, Training and Research, Vienna
- Evers Adalbert (1995): *Part of the Welfare Mix : The Third Sector as an Intermediate Area*, Voluntas, Vol. 6, No.2
- Fink- Hafner Danica (1992): *Nova družbena gibanja - subjekti politične inovacije*, Znanstvena knjižnica, Ljubljana
- Flora Peter, Jens Albert (1990): *Modernization, Democratization and teh Development of Welfare States in Western Europe*, v Flora Peter, Heinderheimer Arnold J.: *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Publishers, New Brunswick (USA) and London (UK)
- Kuhnle Stein, Selle Peer (1992): *Government and Voluntary Organizations*, Zbornik, Averbury , Adershot/Brookfield, Great Britain
- Kolarič Zinka, Vojnovič Maja (1994): *Vloga neprofitnega/volonterskega sektorja v sistemu družbene blaginje*, Končno poročilo, FDV, Ljubljana
- Norman Johnson (1987): *The Welfare State in Transition: The Theory in Practice of Welfare Pluralism*, Wheatsheaf Book Ltd, Brighton
- Pestoff Viktor (1991): *Cooparatization of Social Services - An Alternative to Privatization?* 10 th EGOS Colloquium on Societal Change between Market and Organization, Vienna (w.p.)
- Ružica Miroslav (1994): *Voluntary Sector in East Central Europe - Focus on Slovenia*, Indiana University Center for Philanthropy, Indianapolis (w.p.)
- Salamon Lester M., Anheier Helmut K. (1994): *The Emerging Sector, The Non-profit Sector Comparative research, An Overview*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore
- Svetlik Ivan, Hojnik Iva, Kolarič Zinka, Vojnovič Maja (1988): *Three Ways of Welfare System Restructuring*, v Evers Adalbert and Wintersberger Helmut: *Shifts in the Welfare Mix: Their Impact on Work, Social Services and Welfare*, Training and Research, Vienna
- Svetlik Ivan (1989): *Pluralni sistem blaginje - Evolucija ali prelom razvojne paradigme družbenih dejavnosti*, Družboslovne razprave, št.8, Inštitut za sociologijo, Ljubljana
- Spominski zbornik Slovenije, Založba Jubilej, Ljubljana 1939
- Vojnovič Maja, črnak Meglič Andreja, čopič Vesna, Poropat Klavdija (1996): *Vloga, obseg in struktura neprofitno-volonterskega sektorja v Sloveniji*, SINCO, Center za razvoj neprofitno-volonterskega sektorja, Raziskovalno poročilo