

NEVLADINE ORGANIZACIJE I OBRAZOVANJE – ZAKONSKA REGULATIVA, PROBLEMI I MOGUĆNOSTI¹

Apstrakt: U sferi između državnih ustanova i organizacija – vladinog sektora, i preduzeća, firmi, kompanija – profitnog sektora, nalazi se ceo niz udruženja, društava, saveza, fondacija, foruma itd. Već i sama terminološka raznovrsnost na koju nailazimo u oblasti koja je predmet našeg rada – nevladine organizacije, neprofitne organizacije, organizacije civilnog društva, udruženja građana, treći sektor i dr., ukazuje na veoma širok spektar organizacija i na kompleksnost njihovog položaja i uloge u društvu. Zasnovane na osnovnim ljudskim pravima i građanskim slobodama i na tradiciji građanskog udruživanja, one učestvuju u rešavanju skoro svih važnih društvenih pitanja i predstavljaju nezaobilaznog partnera u skoro svim procesima izgradnje i unapređivanja savremenog demokratskog društva.

Ključne reči: nevladine organizacije, obrazovanje odraslih.

Postoje različiti kriterijumi klasifikovanja nevladinih organizacija. Na osnovu veličine, koju uglavnom prate i finansijska sredstava kojima raspolažu, delimo ih na:²

- ekspertske grupe – razne „think-thank” organizacije, analitičke i konsultantske grupe, organizacije sa jakom koncentracijom ekspertskog znanja iz oblasti ekonomije i politike;
- srednje NVO, koje se bave sprovođenjem najrazličitijih projekata i organizovanjem raznovrsnih aktivnosti, događaja i sl;
- manje NVO, koje mnogo zavise od angažmana i entuzijazma svojih članova, volontera, kao i lokalnog konteksta u kome rade.

¹ Članak je rezultat rada na projektu „Obrazovanje i učenje – pretpostavke evropskih integracija“ (br.149015), koji finansira Ministarstvo nauke Republike Srbije.

² Treći sektor u Srbiji: Stanje i perspektive, NGO Policy group, 2001, Beograd, str. 6-7.

Najčešći kriterijum podele NVO je po vrstama aktivnosti, tj. oblastima kojima se bave. Ta lista je veoma duga, a neke od najčešćih oblasti jesu sledeće: ekonomija, obrazovanje, kultura, ljudska, građanska i manjinska prava, rekreacija i sport, ekologija, religija, razne profesije itd. Obrazovanje se najčešće javlja ili kao misija, ili kao jedna od glavnih aktivnosti.³

Po svom konceptu i karakteru delovanja, NVO se mogu podeliti na više načina:⁴ 1) one koje osnivaju građani po nekoj srodnosti, zajedničkim karakteristikama i interesima – obično su usmerene upravo na ostvarenje ciljeva vezanih za tu specifičnost, 2) udruženja građana koja su usmerena na opšte dobro i blagostanje, 3) NVO u širem smislu – sva samostalna, dobrovoljna i neprofitna udruženja koja obuhvataju npr. i profesionalna društva, kao i sportska i hobi-udruženja, 4) NVO u užem smislu, koje su usmerene na krupne društvene probleme i brinu se za zajedničko dobro svih građana, 5) udruženja, u kojima članovi ulažu svoj rad i vreme za realizaciju nekih aktivnosti od opšte društvene koristi, 6) fondacije, u kojima se sredstva ulažu u ostvarenje određenih interesa, dobrovoljno i bez cilja sticanja profita.

Podela na lokalne, regionalne i međunarodne NVO nema samo geografski karakter – ove organizacije se ponekad nalaze na suprotnim polovima raspodele društvene moći, političkog i ekonomskog uticaja i veze sa politikom vlada.

Postoji niz kriterijuma i klasifikacija,⁵ ali čak i na osnovu ovako grubih podela, može se dobiti jasan uvid u kompleksnost „trećeg sektora“ – linija razlikovanja nije sasvim jasna, a često se može videti i preklapanje nekoliko vrsta aktivnosti i pristupa. Čak su i bazični kriterijumi podložni kritičkom preispitivanju:

- ponekad je teško razlikovati javni ili opšti društveni interes od interesa nekih partikularnih grupa, a često ne postoji ni minimalna saglasnost oko toga šta je zapravo opšti, zajednički interes;
- oznaka „neprofitni“ jeste definisana u pravno-finansijskom smislu, ali u praksi za neke NVO ovaj elemenat igra veliku ulogu – npr. one predstavljaju glavni ili jedini izvor zarade za njihove članove;
- profitni sektor ima sve veću ulogu u aktivnostima „za opšte dobro“ (u nekim zemljama je čak zakonom obavezan na to), pa se i ovde

³ Pejatović, A., *Neprofitni sektor i obrazovanje odraslih u Jugoslaviji*, Društvo za obrazovanje odraslih, DVV, Beograd, 2001.

⁴ Marićević, L., *Bukvar demokratije, vodič ka modernom demokratskom društvu*, Centar za razvoj Srbije, Beograd, 2004, str. 39-40.

⁵ Vidi npr.: Cousins, W., *Non-Governmental Initiatives in ADB*, Asian Development Bank, Manila, 1991, prema: <http://www.bbnet.org.yu/bcnet/yug/stajenvo.htm>.

granice razdvajanja brišu i postavlja se pitanje redefinisanja uloga u oblasti zaštite zajedničkih interesa i rada u korist celog društva;

- oznaka „nevladine“ ne govori mnogo o suštinskom, vrlo složenom i neretko protivrečnom odnosu vladinog i nevladinog sektora, koji često uslovljava sve aspekte regulisanja njihovog rada i njihovog delovanja – često su i NVO budžetski finansirane, što unosi dodatnu nejasnoću u ovaj koncept;
- ponekad se preklapaju NVO i donatorske organizacije, kojih takođe postoji ceo spektar – raznolikost i fleksibilnost oblika udruživanja i organizovanja dopuštaju mešovite forme, gde je finansijer neretko i realizator aktivnosti, a realizator se može dalje u lancu javiti kao donator.

Za potrebe analize problema NVO u regionu, uzećemo u obzir grubu podelu na dve grupe, zasnovanu na osnovnom konceptu i implicitnom ili eksplicitnom cilju delovanja, bez ulaženja u pojedine, specifične oblike i podgrupe:

1. Prvi tip su NVO koje predstavljaju oblik organizovanja građana oko specifičnih, partikularnih ciljeva i interesa kao izraz ostvarenog civilnog društva, pri čemu je reč o interesima građana koji nisu sistemskog karaktera, te nalaze svoje mesto van institucija sistema. Zakonski okvir njihovog delovanja jeste obezbeđen, ali zato građani neretko ulažu i sopstvena sredstva ili nalaze srodne organizacije i firme i zajedno sa njima rade na odbrani tih interesa i ostvarivanju zajedničkih ciljeva.
2. Drugi tip čine NVO koje predstavljaju kompenzaciju, korekciju i alternativu aktivnosti vladinih organizacija (a neretko i njihovu opoziciju) i daju podršku razvoju civilnog društva, pri čemu njihov rad neretko ima sistemski i strukturni karakter i pokriva neke od veoma važnih segmenata društva, koji bi bili ugroženi da tih aktivnosti nema. Većina NVO u SAD i Skandinaviji, na primer, pripada prvom tipu, dok većina NVO u zemljama regiona zapadnog Balkana – istočne i jugoistočne Evrope – pripada drugom tipu.

Razlikovanje društvene uloge i funkcije nevladinog sektora uslovljava ceo niz drugih razlika. Ako se uzmu u obzir najvažnije, najuticajnije ili najaktivnije organizacije, mogu se izdvojiti neke zajedničke karakteristike njihovog rada u zemljama regiona zapadnog Balkana – istočne i jugoistočne Evrope, po kojima se one razlikuju od NVO prvog tipa:

- One su alternativa rešavanju pitanja i problema koje državne institucije i organizacije ne mogu da reše (predstavljaju njihovu korekciju, opoziciju, poboljšanje, zamenu...).
- U nekim zemljama (npr. SAD) NVO takođe imaju tu ulogu, ali ne postoji potreba da njihova aktivnost u velikoj meri zameni institucije sistema – one više služe kao izraz civilnog društva i slobodne inicijative građana, kao nadzor rada organa države i jedan od načina funkcionisanja javnog mnjenja i njegovog oblikovanja. U mnogim evropskim zemljama NVO su važan deo društva, ali funkcionalan deo, dopuna društvenog sistema ili njegova kritička svest.
- Odnos između države i NVO je još uvek predmet dogovaranja, pregovaranja, ili čak i borbe, posebno oko pitanja zakonskog regulisanja rada NVO, njihovog finansiranja i finansijske kontrole od strane države. U razvijenim zemljama ovi pravno-finansijski okviri postoje, a jasni su i mehanizmi njihovog unapređivanja. Između države i trećeg sektora ipak sve više dolazi do približavanja i u zemljama zapadnog Balkana, pa se čak osnivaju i instituti u kojima se sistematizuje njihova saradnja.
- Postoji snažna politička pozadina ili čak jasan politički profil NVO, koji je posebno vidljiv pri analizi članstva, a naročito upravljačkih struktura – njih često čine pojedinci i grupe koji u datim okolnostima (promena političke klime) prelaze u vladin sektor ili izlaze iz njega. Ova vrsta fluktuacije predstavlja potvrdu teze da su velike NVO u regionu neka vrsta „apartijske političke opozicije“ ili „utočište za eksperte“. Kao ilustracija može poslužiti podatak da je 2001. godine u Srbiji skoro 60% aktivista u NVO imalo visoko obrazovanje,⁶ što izrazito odstupa od obrazovne strukture ukupne populacije. U razvijenim zemljama sa stabilnom demokratijom, partijsko-političko profilisanje ima manje uticaja, a NVO, iako zapošljavaju relativno visok procenat stanovništva kao „poslodavci“, nisu konkurencija tržištu rada i profitnom sektoru, već se taj izbor (posebno kod upravljačkih struktura) vrši na osnovu afiniteta prema obliku društvenog angažmana.
- Finansiranje NVO se karakteriše nestalnošću i neizvesnošću i zavisnošću od donatora. Samim tim, kontinuitet rada i trajanje ovih organizacija determinisani su okvirima trajanja pojedinih projekata, pa održivost predstavlja jedan od njihovih ključnih problema. Sta-

⁶ Treći sektor u Srbiji: Stanje i perspektive, NGO Policy group, 2001, Beograd, str. 26.

bilne demokratije standardom života svojih građana, mehanizmima učešća profitnog sektora i sistematskim karakterom svojih aktivnosti omogućavaju druge, stabilnije i izvesnije izvore finansiranja nevladinog sektora. Uz to, i država iz budžeta finansira nevladine organizacije (sem npr. u slučajevima njihove dominantno političke aktivnosti, kao što je slučaj u SAD), po jasno definisanim mehanizmima davanja i kontrole. Budžetsko finansiranje NVO postoji i u zemljama zapadnog Balkana, ali je ono nedovoljno transparentno i nejasno regulisano.

- Finansiranje NVO u zemljama ovog regiona često predstavlja vid međunarodne pomoći, te su NVO u njima veoma upućene jedne na druge, ali zavise u velikoj meri od odnosa vlada, raznih političkih aktera i dinamike međunarodnih odnosa mnogo više nego što je to slučaj u razvijenim zemljama, u kojima element dobrotvoljnosti i fleksibilnosti rada nije ugrožen finansijskim ograničenjima.

NGO Policy group izdvaja i neke slabosti NVO, koje u većoj ili manjoj meri važe za većinu zemalja u regionu: „Reč je o sledećim slabostima: nedostatak definisane baze; odgovornost prema poveriocima (mimo donatora); isuviše velika fokusiranost na tradicionalnu ekspertizu, a premala na amaterski i dobrotvoljni javni rad; povremeno, umesto plansko i organizovano uključivanje volontera; nedostatak strateškog planiranja; neujednačena veština upravljanja; nedostatak monitoringa i evaluacije i slabo razvijene upravljačke strukture u NVO-ima.“⁷

Sve navedene karakteristike i problemi u najvećoj meri se odnose i na NVO koje se bave obrazovanjem; preciznije rečeno, obrazovanje je ili primarna aktivnost kojom se one bave, ili predstavlja propratnu, ali neophodnu aktivnost – put i način da organizacija ostvari neke svoje druge ciljeve. Zato se obrazovanje nekad javlja u samom nazivu ili opisu misije i ciljeva NVO, a nekad nije formulisano eksplicitno, iako može biti čak i njihova centralna aktivnost (npr. organizacije za ljudska, manjinska, ženska prava, ekologiju, poljoprivredu...). Zato se napred pomenute klasifikacije i problemi u velikoj meri tiču upravo ovih organizacija. Postoji, međutim, i niz specifičnih problema i izazova sa kojima se suočava većina NVO koja ima obrazovanje u svom spektru delovanja. Ti specifični problemi mogu se analizirati upravo u okviru ključnih grupa problema koje imaju NVO u regionu.

⁷ *Treći sektor u Srbiji: Stanje i perspektive*, NGO Policy group, 2001, Beograd, str. 6.

Nedostatak dobro osmišljenog zakonskog okvira jedna je od ključnih strukturalnih prepreka održivom razvoju civilnog sektora.⁸ U ovom pogledu su zemlje regiona veoma slične. Rad NVO regulisan je posebnim zakonom, ali se i niz odredbi drugih zakona odnosi na njih. Moglo bi se čak reći da je veći (ili važniji) deo aktivnosti NVO regulisan upravo drugim zakonima i aktima, jer su one kao pravni subjekti predmet zakona o radu i zapošljavanju, finansijskih i poreskih uredbi, i mnogih drugih. Neke specifičnosti su regulisane zakonima o NVO, zakonima o udruživanju građana ili zakonima o neprofitnim pravnim licima, pri čemu zakoni nekih zemalja zajedno tretiraju udruženja/organizacije i fondacije (Crna Gora, Rumunija, Bugarska), a neke posebno (Hrvatska, BiH). Ipak, malo gde je postignut potpuno zadovoljavajući pravni okvir.

Za razliku od razvijenih zemalja Evrope, u kojima je status NVO i organizacija za javnu dobrobit regulisan uglavnom poreskim zakonima i odredbama, u zemljama istočne Evrope njihov rad je regulisan posebnim zakonima (zakoni o udruženjima građana, o NVO, o civilnom sektoru...), što za nedostatak ima činjenicu da finansijska, poreska regulativa kasni za ovom prethodnom (što je bio slučaj npr. u Bugarskoj i BiH). Zanimljivo je da postoje različita rešenja o tome ko definiše šta su to organizacije koje rade za javno dobro – Ministarstvo pravde u Bugarskoj, resorna ministarstva u Rumuniji, u nekim zemljama sudovi, a u nekim poreske službe.

Analiza zakona o NVO pokazuje da se njihova obrazovna aktivnost gotovo uopšte ne javlja u ovim zakonima. U crnogorskom Zakonu o NVO nije data lista aktivnosti, pa se time ne pominje ni obrazovanje. U zemljama u kojima se obrazovanje pominje, to je skoro isključivo u početnim stavovima i paragrafima koji definišu moguću aktivnost, tj. delatnost NVO: U Zakonu o udruženjima građana BiH (1995), u bugarskom Zakonu o neprofitnim pravnim licima (2001), hrvatskom Zakonu o udrugama (organizacije koje imaju „prosvjetna uvjerenja i ciljeve” (2001), i Zakonu o „organizacijama koje djeluju za opće dobro”, rumunskom Zakonu o asocijacijama i udruženjima (2000) itd. Time ove organizacije dobijaju pravo da se bave obrazovnom delatnošću i nude obrazovne usluge (kao i po zakonima koji ne specifikuju posebno delatnost), ali ovi zakoni se uglavnom dalje ne bave time kako i pod kojim uslovima. Nacrt Zakona o udruženjima u Srbiji pominje obrazovanje

⁸ O zakonskoj regulativi rada nevladinih organizacija u zemljama regiona vidi npr: <http://www.legislationline.org/>, zatim: <http://www.bcnl.org/docsen.php?t2=65&st2=66>, <http://www.crnvo.cg.yu/regulativa/>, <http://www.gradjanske.org/nacrt/index.html>

kao oblast od javnog interesa, za koju vlada može subvencionirati NVO. Jednako skromno, obrazovanje se javlja u zakonima o fondovima i fondacijama nekih zemalja. Npr. Zakon o fondovima i fondacijama u BiH, u delu koji se odnosi na moguće aktivnosti sa nezaposlenima, navodi pre-kvalifikaciju, ali i obuku osoblja i savetovanje, ako su vezani za osnovnu delatnost fondacije. Naravno, obrazovanje se javlja i u listi ciljeva i opisu delatnosti humanitarnih organizacija, ali ni tu mnogo detaljno. Svi ovi zakoni više se bave uslovima i postupkom registracije, članstvom, mehanizmima odlučivanja, imovinom itd.

Aktivnost NVO u Srbiji je izrazito loše regulisana. Niz godina ona se oslanjala na Zakon o udruživanju građana u udruženja, društvene i političke organizacije iz bivše SFRJ i Zakon o društvenim organizacijama i udruženjima građana Srbije iz 1982. godine. Tek prošle godine Skupština je usvojila Predlog zakona o udruženjima, ali on još čeka na usvajanje.

Da je suština zakonskog regulisanja rada nevladinog sektora zapravo najviše u finansijskoj, tj. poreskoj regulativi, dokazuje činjenica da se obrazovanjem u NVO mnogo više bave pravna akta koja regulišu poresku politiku. Zakoni o porezima na dodatnu vrednost i ostalim porezima, o taksama, carinama, uslugama, uvozu, donacijama, sponzorstvu – skoro po pravilu imaju niz odredbi koje se odnose na neprofitne organizacije i organizacije za javnu dobrobit, pri čemu se neretko specifikuju odredbe za obrazovnu delatnost ili usluge. Npr. interesantno je da u Hrvatskoj Zakon o priređivanju igara na sreću i nagradnih igara predviđa izdvajanje od 7,4% za organizacije koje se bave „vaninstitucionalnom naobrazbom i odgojem djece i mladih”, Zakon o porezu na dodanu vrijednost reguliše oslobađanje od PDV-a za donacije inostranih donatora obrazovnim ustanovama, dok je zakon o carinama nešto restriktivniji, a NVO podležu i plaćanjima poreza za promet nekretnina.

Bugarski zakon o neprofitnim pravnim subjektima (udruženjima i fondacijama) kaže da se ove organizacije ne oporezuju za aktivnosti koje su im definisane statutom, ali da ipak spadaju u poreske obveznike i jednim delom plaćaju PDV kao komercijalne organizacije. Poreza su oslobođene za neke obrazovne usluge, a za uvoz dobara i donacije su oslobođene poreza „privilegovane” organizacije – one za koje je procenjeno da se bave delatnošću za javnu dobrobit i nalaze se na listi Ministarstva pravde.

Rumunski zakon o sponzorstvu definiše procenat umanjenja poreske osnove za sponzorisane aktivnosti organizacija u oblasti obrazovanja, crnogorski Zakon o NVO definiše njihovu neoporezivu dobit, kao i oslobađanje od

poreza i taksi, a najnovije dopune ovog zakona posebno se bave regulisanjem njihove privredne aktivnosti.

NVO u Srbiji nemaju nikakve poreske olakšice i tretiraju se kao udruženja koja pripadaju profitabilnom sektoru, plaćajući porez na donacije (gde se posebno javlja problem dvostrukog oporezivanja), carinu na uvoz opreme, sve doprinose... Nacrt novog zakona na novi način reguliše odnos između države i civilnog sektora u nizu aspekata (mada mu se zamera preterana normiranost i neusklađenost sa evropskim standardima), a ostavlja npr. i mogućnost da se NVO bave profitabilnim aktivnostima, ukoliko je to neophodno za obavljanje njihove osnovne delatnosti.

Posebno pitanje predstavlja status NVO u Zakonima o porezu na dobit pravnih lica i o oporezivanju profitnih aktivnosti NVO. Ovde postoje različite definicije profitne, komercijalne i ekonomske aktivnosti NVO u raznim zemljama, i u skladu sa tim ceo spektar rešenja, poreskih uredbi i mera koje nije moguće prikazati bez celovitijeg osvrta na koncept poreske politike.

Pravna regulativa treba da prepozna specifičnosti NVO i posebno karakter njihovog rada za opšte dobro, tj. javni interes. Ovo prepoznavanje svoj izraz treba pre svega da nađe u specifičnoj poreskoj politici i finansijskim propisima koji bi odvojili NVO od pravnih subjekata orijentisanih na profit. Naročito bi NVO koje se bave obrazovanjem trebalo da, i u terminima fiskalne politike, imaju tretman drugačiji od onih koje se bave npr. sportom, politikom, ali i od humanitarnih, ali tu razliku za sada zakonodavstvo uglavnom pravi u odnosu na pojedine aktivnosti NVO, a ne kao nešto što pripada njihovom pravno-finansijskom statusu.

- **Status** NVO, i to ne kao formalno-pravni status, već ugled i renome koji uživaju u svom okruženju. U ovom aspektu pojedine zemlje se veoma razlikuju.
 - Na jednom kraju spektra nalaze se one NVO koje uživaju visok ugled u javnosti i koje su od strane vladinih organa prihvaćene kao partneri i dobrodošla pomoć u procesima tranzicije. U domenu obrazovanja, njihovo iskustvo se uvažava kao relevantno, a njihove aktivnosti kao progresivne. One se vide kao kopča sa evropskim obrazovnim sistemom i postoje pokušaji da se, kako obrazovni sadržaji, tako i metode rada, iz nevladinog sektora „transponuju“ u državni sistem obrazovanja. Iako ti pokušaji često nisu uspešni, a vlade se uz to ne odriču jake finansijske kontrole, ipak je ovo primer pokušaja konstruktivnog odnosa

i saradnje vladinog i nevladinog sektora u oblasti obrazovanje. Primer ovih zemalja su Rumunija i Bugarska, kao i Albanija, u kojoj NVO i međunarodni donatori imaju ulogu „motora“ u procesu evropskih integracija.

- Na drugom kraju ovog spektra su zemlje u kojima NVO trpe odijum dela javnosti, često se vide kao „nepatriotski blok“ i pripisuju im se izdajničke namere. U oblasti obrazovanja, ovakav stav vodi ka ignorisanju njihovih aktivnosti od strane prosvetnih vlasti i potpunom ignorisanju pokušaja da se rezultati brojnih obrazovnih projekata „ugrade“ u sistem i iskoriste u procesu obrazovnih reformi. Čak i kada se ove NVO i njihovi donatori tolerišu od strane prosvetnih vlasti i kada postoji formalna podrška, njihov rad je ipak marginalizovan, jer se ne uspostavlja konstruktivna veza između vladinih aktivnosti i projekata, rezultata i predloga nevladinog sektora. Tolerisanje njihove aktivnosti u oblasti obrazovanja pre je rezultat političke odluke nego stvarne zainteresovanosti za unapređenje obrazovnog sistema, posebno ne u skladu sa evropskim normama. U tom smislu i obrazovni sadržaji se vide kao „patriotski“ i „nepatriotski“, pa se ovi prvi ugrađuju u obrazovni sistem, dok ovi drugi ostaju u sferi „alternativnog“ obrazovanja, gotovo kao hir NVO. Ovakvi primeri se mogu trenutno naći u Srbiji, a neki elementi postoje i u Hrvatskoj i Crnoj Gori.
- Za NVO koje se bave obrazovanjem problem zakonskog regulisanja je utoliko teži što većina zemalja u regionu nema jasno rešeno pitanje statusa obrazovnih aktivnosti i obrazovnih usluga NVO, kao ni sertifikacije neformalnog, alternativnog, kontinuiranog, vanškolskog, permanentnog... obrazovanja, kojim se one najčešće bave. Koncept doživotnog (i sveživotnog) obrazovanja prihvaćen je u većini zemalja regiona, ali više na deklarativnom nivou. Daleko se zaostaje za evropskom praksom vrednovanja neformalnog obrazovanja, procesom prethodnog učenja i vrednovanjem ishoda obrazovanja, a ne njegovih formalnih/institucionalnih potvrda... S obzirom na to da NVO najviše nude upravo ovu vrstu obrazovanja, nedostatak ovog tipa pravne regulative njih najviše pogađa. Neke zemlje učinile su pokušaje da kapitalizuju rad NVO (u pozitivnom smislu reči), priznajući sertifikate koje one izdaju i dodeljujući formalne bodove i kredite njihovim kursovima. Složenost ovog dela pravne regulative

proističe, dakle, iz bliskog dodira sa opštom pravnom regulativom u oblasti obrazovanja, a ona se pak tiče celokupnog sistema obrazovanja i predstavlja obiman i dugotrajan posao, čak i onda kada za njega postoji potpuna politička volja. Bugarski zakon o javnom obrazovanju govori o pojedinim provajderima obrazovanja, među kojima ostavlja mogućnost „jedinica” za pružanje obrazovnih usluga, ali ne navodi pojedinačno NVO. Ni u Zakonu o stručnom obrazovanju i obuci ih nema, ali taj zakon dozvoljava razne privatne institucije, kao i mogućnost da se pod određenim uslovima priznaju kvalifikacije osobi koja ih je stekla van sistema stručnog obrazovanja i obuke. Tendencija je pre svega na definisanju standarda programa i ulozi Nacionalnog saveta za stručno obrazovanje i obuku, koji definiše standarde za provajdere. Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju u Bosni i Hercegovini govori samo o školama, ali zato otvara prostor za obrazovanje odraslih, koje se međutim reguliše u posebnim zakonima entiteta, kantona i distrikta Brčko. Rumunski zakon o obrazovanju ne definiše sve provajdere, ali ostavlja prostora i za one vanškolskog tipa. On npr. dozvoljava privatne obrazovne institucije koje rade na neprofitnoj osnovi, a u delu koji reguliše kontinuirano obrazovanje, ostavlja se mogućnost da se ono ponudi u najrazličitijim formama organizovanja (od mas-medija i narodnih univerziteta, do religijskih institucija i fondacija za kulturu), u cilju povećanja dostupnosti obrazovnih sadržaja svim građanima. Ministarstvo po zakonu može i finansijski podržati ove provajdere. Direktno se kaže i to da sva pravna lica, sama ili zajedno sa obrazovnim institucijama, mogu organizovati programe za usavršavanje ili prekvalifikovanje svojih sadašnjih ili budućih zaposlenih. Ipak, samo u pojedinim, retkim slučajevima, ovi programi mogu dobiti sertifikat Ministarstva obrazovanja. Rumunija je specifična po tome što je obrazovanje odraslih više u nadležnosti Ministarstva za kulturu nego Ministarstva za obrazovanje, pa je regulativa mogućih provajdera za doživotno obrazovanje rastrkana u mnogim drugim zakonima. U Rumuniji postoji i snažna težnja da se pitanja sertifikovanja različitih oblika neformalnog i alternativnog obrazovanja regulišu uvođenjem međunarodnih standarda, normi i sertifikata, pri čemu NVO imaju veliku ulogu. Pitanje provajdera se na malo neuobičajen način reguliše u Hrvatskoj – zakonom koji se odnosi na samo jedan tip provajdera – na pučka i otvorena učilišta. Ovo

ograničenje pokušao je da kompenzuje Zakon o obrazovanju odraslih, koji uključuje formalno, neformalno i informalno obrazovanje odraslih, a mogu ga sprovesti sve ustanove koje je osnovalo neko pravno ili fizičko lice, koje pri tom ispunjavaju uslove (definisane Zakonom o ustanovama), registrovane su za obrazovanje odraslih i ispunjavaju standarde i norme (koje definiše ministar). Iako se, dakle, NVO direktno ne navode kao mogući provajder obrazovanja, zakonska regulativa im to omogućava, mada je pitanje sertifikacije njihovog obrazovnog rada nedovoljno rešeno. Slovenija u Zakonu o obrazovanju odraslih ne govori mnogo o provajderima obrazovanja, već o javnom prepoznavanju programa za obrazovanje odraslih, standardima i procedurama. Zakon preporučuje i Nacionalni ispitni centar, koji može na osnovu postignuća sertifikovati individualne kompetencije, što za NVO nudi mogućnost da se kvalitetom bore za status i polaznike. Slično kao i u Hrvatskoj, zakoni ne regulišu izričito obrazovne aktivnosti NVO, ali otvaraju prostor za njih i nude mehanizme realizacije. Takođe postoji i javno raspoloženje da se te aktivnosti uvažavaju i da im se da legitimitet. Alternativno i neformalno obrazovanje u Srbiji skoro da ne postoje sa stanovišta zakonodavca, i pored veoma bogate prakse domaćih NVO i stranih projekata. Ona se razvija u međuzoni između nekoliko neusklađenih zakona, reformskih pokušaja i krutog zakonodavnog odgovora na njih. Strategija za razvoj obrazovanja odraslih, usvojena prošle godine, još uvek čeka na svoj zakonski okvir.

- Direktno sa pitanjem sertifikacije povezana su i pitanja kvaliteta. U većini zemalja trnovit put usklađivanja sa domaćim prosvetnim zakonodavstvom zamenjen je međunarodnom sertifikacijom, koja sa jedne strane garantuje kvalitet, a sa druge strane obezbeđuje prepoznatljivost i legitimnost obrazovnom radu NVO. U zemljama koje su uspešno ušle u proces evropskih integracija (poput Rumunije), ili u onima u kojima je domaći sistem diploma i sertifikata slabo razvijen ili ne znači obavezno visok kvalitet (poput Albanije), ovo je široko prihvaćeno i NVO koje nude ove standarde kvaliteta počinju da se profiliraju u novu, uspešnu vrstu organizacija, sa novom ulogom. U Hrvatskoj i Sloveniji, NVO koje se bave obrazovnom delatnošću sve intenzivnije saraduju sa vladom i državnim ustanovama, pomažući uvođenje međunarodnih standarda kvaliteta i sertifikaciju te delatnosti, kao i razvoj nacionalnih standarda i podizanje kvaliteta

nacionalnog sistema obrazovanja, što je naročito slučaj sa Slovenijom.⁹ Orijentacija ka znanju i veštinama, a ne ka „papiru“, podržava ovakav razvoj. Naravno, pitanje kvaliteta se ne odnosi samo na programe, već sve više obuhvata sertifikovanje institucija, osoblja – nastavnika i trenera itd. U principu se ipak postavlja pitanje koje je zajedničko za provajdere neformalnog obrazovanja u celoj Evropi – da li je insistiranje na potpunom sertifikovanju suprotno samoj suštini neformalnog obrazovanja i koliko daleko u tome treba ići?

- Obezbeđenje kvaliteta je jedno od ključnih pitanja za sve NVO. Najčešće se za njegovo rešavanje predlaže uvođenje standarda i kodeksa. Pri tome se uglavnom misli na kodeks u radu NVO,¹⁰ kao što su poštovanje misije, odgovorno ponašanje, kako samih organizacija, tako i njihovih članova, pa i simpatizera, kolegijalnost, javnost u radu (oglašavanje, izveštaji, komunikacije) i na sledeće nivoe i smerove standardizacije: prema donatorima, partnerima, ciljnim grupama, korisnicima, kao i unutar samih organizacija.¹¹ Za obrazovnu aktivnost NVO dodatno se postavlja pitanje standardizacije. U većini domena, ona gotovo da nije izvodljiva bez učešća državnih struktura (npr. nomenklature zanimanja, obrazovni nivoi i profili, uvođenje EQF – European Qualification Framework itd.), što pokazuje da je u ovom domenu neophodna saradnja vladinog i nevladinog sektora. Kada je reč o stručnom obrazovanju (a sve veći broj NVO se bavi upravo njime), onda su standardizacija i osiguranje kvaliteta nezamislivi bez učešća treće strane – profitnog sektora, tj. sveta rada. Slovenija je primer zemlje koja je ovu vrstu partnerstva efikasno iskoristila za unapređenje svog stručnog obrazovanja i uvođenje evropskih standarda u njega.
- Zakonska regulativa se upravo u oblasti obrazovanja odraslih i stručnog obrazovanja i usavršavanja pokazuje najfleksibilnijom, dok je klasičan školski sistem mnogo zatvoreniji za obrazovne usluge trećeg sektora. Oni se dodiruju u nekim oblastima, kao što je npr. obuka nastavnika. U Srbiji su mnoge NVO razvile brojne oblike stručnog usavršavanja nastavnika, posebno u novim, „nepokrivenim“ oblastima (npr. građansko vaspitanje, interaktivne metode nastave

⁹ Andragoški centar Slovenije (NVO koja se dobrim delom finansira iz budžeta, ali realizuje i mnoštvo međunarodnih projekata) odigrao je značajnu ulogu u reformi sistema obrazovanja Slovenije i njegovom usklađivanju sa evropskim standardima.

¹⁰ Vidi npr.: Novak, T. i dr., *Etični kodeks organiziranega prostovoljstva*, CNVOS, Ljubljana, 2006.

¹¹ Janev, S., *MREŽA*, Građanske inicijative, br. 57-58, 2006, str.18.

itd.), ali je još uvek neregulisano pitanje statusa ovih kurseva. Oni se posebnim postupkom akredituju u Zavodu za usavršavanje vaspitanja i obrazovanja, ali su kriterijumi te akreditacije veoma nejasni. S druge strane, ta akreditacija nije „ugrađena” u sistem kriterijuma za stručno usavršavanje i napredovanje nastavnika, što drastično smanjuje njihovu motivaciju za učešće u ovoj vrsti obrazovanja.

Posebna regulativa obrazovanja koje nude NVO ne postoji ni u jednoj zemlji, što je možda i razumljivo kada se ima u vidu njihova raznovrsnost – programa, kadra, ali i kvaliteta ponude. Zato se ta regulativa sve više razvija u pravcu akreditacija ustanova/organizacija i programa, kao i u pravcu uvođenja standarda, što na duže staze pogoduje NVO više od rešenja koja bi im trenutno možda dala povlašćen položaj (npr. u odnosu na profitom definisano tržište obrazovanja).

- Rešavanje pitanja kvaliteta doprinosi rešavanju jednog od najvažnijih problema sa kojima se suočavaju NVO – održivosti. Ipak, u njegovoj osnovi leži regulisanje finansiranja, bolne tačke čak i velikih NVO. Ovaj aspekt nas vraća na osnovni koncept na kojem je izgrađen nevladin sektor u jednom društvu. Pominjane organizacije prvog tipa, koje su najbrojnije u razvijenim zemljama, uglavnom počivaju na finansiranju pojedinaca, članova i interesnih grupa oko čijih ciljeva se okupljaju, tako da je njihovo finansiranje relativno stabilno i uslovljeno trajanjem potrebe za njihovom aktivnošću. U zemljama regiona, NVO pretežno pripadaju drugom tipu i zavisne su kako od finansiranja stranih donatora (u manjoj meri i domaćih), tako i od svoje pozicije u konstelaciji društvenih i političkih odnosa. Ovo čini njihovo finansiranje neizvesnim, a njih nestabilnim i ranjivim. Pitanje je koliko one, sa svojom ulogom kritičke društvene svesti i građanske inicijative i angažmana, mogu računati na stabilnost u zemljama koje su tek u procesu stabilizovanja demokratije i unapređenja ekonomije, kao i civilnog društva. Kao jedan od mogućih pravaca rešavanja ovog problema predlaže se smanjenje zavisnosti od stranih donacija i okretanje domaćim izvorima. Preduslov za to je (naravno, uz razvijenije ekonomske uslove) jaka politička volja i podrška razvoju civilnog sektora, kao i izgrađivanje socijalnog partnerstva, u kome će individua (sam pojedinac, ali i predstavljen kroz NVO), država i svet rada deliti odgovornosti za ključne društvene probleme, što svakako uključuje obrazovanje. Slovenija opet nudi primer dobre prakse, u kome se neke NVO (pre svega one

ekspertskog karaktera) institucionalizuju i dobijaju finansijsku podršku iz državnog budžeta, ali pri tom ostaju nezavisne i slobodne su da sarađuju sa donatorima.¹² Naravno, taj odnos nije sasvim lišen tenzije i borbe za i protiv uspostavljanja kontrole, ali nudi jedan od mogućih mehanizama, posebno za organizacije čija je aktivnost od javnog interesa. Ovde se koncept NVO kao nebudžetskih pomera ka neprofitnim, ali delimično budžetski finansiranim.

Drugu mogućnost, koju sve češće koriste NVO sa visokim ekspertskim potencijalom, predstavlja približavanje profitnom sektoru i delimična komercijalizacija njihovih obrazovnih usluga, pri čemu „bledi” koncept neprofitnosti.

NVO koje kao svoju osnovnu misiju imaju nadzor regularnosti rada državnih organa i „kritičkog prijatelja“ vlade, ili brigu o relevantnim globalnim problemima savremenog društva (mir, ljudska prava, manjine...), podršku najčešće crpu iz regionalnih i međunarodnih mreža saradnje sa sličnom misijom, a pod posebnim uslovima i iz vladinih fondova.

Ovakva rešenja ipak ostavljaju otvoren problem manjih NVO, čiji je opstanak često vrlo neizvestan i koje ostaju upućene na lične mogućnosti, entuzijazam i napor svojih članova. U većini zemalja se ustalila praksa nuđenja konkursa za projekte NVO iz sredstava budžeta, pre svega preko lokalnih zajednica – ova vrsta rada nudi šansu manjim NVO, čije delovanje može biti od značaja za inicijative i rešavanje problema u lokalnom okruženju, što bi omogućilo mobilisanje partnera u lokalnoj zajednici i korišćenje njenih resursa.

- Problem finansiranja ima uticaja i na nekoliko drugih područja:
 - Nedostatak mogućnosti da se angažuje stručna pravna pomoć za osnivanje, ali i za rad organizacije u skladu sa zakonima, propisima i pravilima – opštim, ali i onim koji se odnose na pojedine delatnosti.
 - Nemogućnost da se obezbedi permanentna i kvalitetna obuka i usavršavanje članstva u NVO, a posebno upravljačkih struktura, što je neophodno za njihovo uspešno i održivo funkcionisanje. Ovo se posebno odnosi na potrebu profesionalizacije s jedne i „de-ekspertizacije“ s druge strane – problem naročito važan za manje NVO. Neophodno je i oživljavanje tradicija filantropije i volonterskog rada, ali je ova mogućnost za sada svedena na par ličnih inicijativa i akcije humanitarnog karaktera, dok je mnogo manje ima u oblasti obrazovnog rada.

¹² U Sloveniji su realizovana i dva projekta: „Tax legislation regarding NGOs“ i „Law on NGOs“.

- Nedovoljna vidljivost i prepoznatljivost, nemogućnost za širu javnu promociju aktivnosti i obrazovnih usluga.
- Opasnost od preterane komercijalizacije ili opadanja nivoa obrazovnih usluga.

Raznovrsnost obrazovnih aktivnosti i usluga koje nude NVO (opismenjavanje i osnovno obrazovanje; obrazovanje manjina, žena, mladih, starih, lica sa invaliditetom; ekološko obrazovanje; stručno obrazovanje, preduzetništvo; ključne veštine, „soft skills“, komunikacija; socijalno-edukativna podrška ranjivim grupama i brojne druge) ne dopušta da se ulazi u posebne, specifične probleme njihovog rada, ali je sigurno da problemi ovih posebnih područja (ili ciljnih grupa) dodatno opterećuju rad NVO.

Ključno pitanje za razvoj NVO jeste pitanje da li želimo civilno društvo, kada i kakvo. Kakvu mu ulogu namenjujemo definisaće i njegovo finansiranje, aktivnosti, kvalitet, održivost... Ako nevladin sektor, zbog nerazvijenosti državnih službi, slabosti u radu vladinih organa i „nepokrivenosti“ svih društvenih, a posebno marginalnih grupa (i drugih problema koji su produkt spore tranzicije i opterećujućeg nasleđa), treba i dalje da bude ne samo dopuna aktivnosti vladinih organizacija, već i neophodan partner za funkcionisanje mnogih segmenata društva (fleksibilan i efikasno prilagodljiv na sve promene u društvenom životu, svetu rada itd.), onda zaista mora da bude tretiran kao partner i država ima obavezu da stvori najbolji mogući okvir za njegovo delovanje. On se ne može sasvim prepustiti kapacitetima stranih donatora, raspoloženju komercijalnih partnera i entuzijazmu pojedinaca. Zemlje koje su se potrudile da nevladin sektor učine partnerom i sistemski iskoriste rezultate njegovog rada imale su ogromnu prednost u procesu evropskih integracija (Slovenija, zatim Rumunija i Bugarska). Zbog toga i naponi na boljem regulisanju rada nevladinog sektora moraju biti uklopljeni u opšte strategije razvoja, ali i naći mesto u posebnim strategijama (za razvoj obrazovanja, zapošljavanje, smanjenje siromaštva itd.).

Reference

- Bežovan, G., Zrinščak, S. i Vugec, M., *Civilno društvo u procesu stjecanja povjerenja u Hrvatskoj i izgradnje partnerstva s državom i drugim dionicima*, CIVICUS-ov Index Civilnog Društva u Hrvatskoj, Zagreb, 2005.

- Cousins, W., *Non-Governmental Initiatives in ADB*, Asian Development Bank, Manila, 1991, <http://www.bbnet.org.yu/bcnet/yug/stajenvo.htm>
- Harjula, M., *Balkanske građanske prakse*, Balkanska mreža za razvoj građanskog društva i ECAS, Skoplje, 2007.
- Huč, M. i Mesarič, L. (ur.), *NVO – Akter pri oblikovanju politik?*, CNVOS, Ljubljana, 2005.
- Ivanović, M, *Pravni okvir za djelovanje nevladinih organizacija koje u republici Hrvatskoj obavljaju djelatnosti od javnog interesa*
- Marićević, L., *Bukvar demokratije, vodič ka modernom demokratskom društvu*, Centar za razvoj Srbije, Beograd, 2004.
- Marković, D. (ur.), *Neformalno obrazovanje u Evropi, korak ka prepoznavanju neformalnog obrazovanja u SCG, „Hajde da...“*, Beograd, 2005.
- Mežnarič, I., Measures to strengthen the civil dialogue and partnership: The Slovenian experience. http://209.85.129.104/search?q=cache:PIPUOSB_rD8J:ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2006/doc/presentations/e/meznaric_10e02.doc+nongovernmental+organizations+in+slovenia&hl=en&ct=clnk&cd=3&client=firefox-a.
- Moore, D., *Status organizacija koje djeluju za opće javno dobro: Međunarodni pregled*, Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, Zagreb, 2005.
- *Mreža – novosti i informacije za nevladine organizacije*, Građanske inicijative, godišta 2004-2007.
- Novak, T. i dr., *Etični kodeks organiziranega prostovoljstva*, CNVOS, Ljubljana, 2006.
- Pejatović, A., *Neprofitni sektor i obrazovanje odraslih u Jugoslaviji*, Društvo za obrazovanje odraslih, DVV, Beograd, 2001.
- *Problems of Not-For-Profit Organizations – NFPO in Bulgaria*, 1997: http://www.online.bg/vr_new/analysis/ngo_eng.htm
- *Treći sektor u Srbiji: Stanje i perspektive*, NGO Policy group, Beograd, 2001.
- Pavlović, V., *Civilno društvo i demokratija*, Građanske inicijative, Udruženje za političke nauke Srbije i Crne Gore, Fakultet političkih nauka u Beogradu i Čigoja štampa, Beograd, 2004.
- <http://www.bcnl.org/docsen.php?t2=65&st2=66>
- <http://www.crnvo.cg.yu/regulativa/>

- <http://www.gradjanske.org/nacrt/index.html>
- <http://www.legislationline.org/>
- <http://www.mzos.hr/dbApp/pregled.aspx?offset=165&appName=propisi#>
- <http://www.see-educoop.net/>
- http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678

Katarina Popović
Faculty of Philosophy, University of Belgrade

NONGOVERNMENTAL ORGANISATIONS AND EDUCATION- LEGAL REGULATIONS, PROBLEMS AND POSSIBILITIES

Abstract: *In the area between state institutions and organizations – between the government sector and companies – in the profit sector, a whole number of associations, societies, federations, foundations and forums exist. The terminological diversity we encounter in the field of our study – non-governmental organizations, non-profit organizations, civil society organizations, citizen associations, Third sector etc. testifies to the wide specter of organizations and to the complexity of their position and their role in society. They are based on fundamental human rights, civil liberties and tradition of citizens association, and they take part in solving of almost all important social issues and represent an unavoidable partner in almost all processes of building and improving the contemporary democratic society.*

Key words: *non-governmental organizations, adult education*