

Dr. Katarina Popović
dvv international - Ured u Beogradu

NEVLADINE ORGANIZACIJE I OBRAZOVANJE - - ZAKONSKA REGULATIVA, PROBLEMI I MOGUĆNOSTI

Već sama terminološka raznovrsnost na koju nailazimo u ovoj oblasti (nevladine organizacije, neprofitne organizacije, organizacije civilnog društva, udruženja građana, treći sektor...) ukazuje na veoma širok spektar organizacija koje su njima obuhvaćene, ali i na kompleksnost njihovog položaja i uloge u društvu. 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. 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.

Postoje različiti načini klasifikovanja nevladinih organizacija – prema raznolikim kriterijumima:

- Na osnovu veličine, što uglavnom prate i finansijska sredstava kojima raspolažu¹:
 - ekspertske grupe – razne think-tank organizacije, analitičke i konsultantske grupe, organizacije s jakom koncentracijom ekspertskog znanja iz oblasti ekonomije i politike;
 - srednje nevladine organizacije, koje se bave sprovođenjem najrazličitijih projekata i organizovanjem raznovrsnih aktivnosti, događaja i sl.;
 - manje nevladine organizacije, koje mnogo zavise od angažmana i entuzijazma svojih članova, volontera, kao i lokalnog konteksta u kome rade.
- Najčešći kriterijum podele je po vrstama aktivnosti, tj. oblastima kojima se bave. Ta lista je veoma duga, a neke od najčešćih oblasti na njoj su:

¹ Treći sektor u Srbiji: Stanje i perspektive, NGO Policy group, 2001, Beograd, str. 6 -7.

- 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.²
- Po svom konceptu i karakteru delovanja, nevladine organizacije se mogu podeliti na više načina³:
 - I.
 - One koje osnivaju građani po nekoj srodnosti, zajedničkim karakteristikama i interesima. One su obično usmerene upravo na ostvarenje ciljeva vezanih za tu specifičnost.
 - Udruženja građana koja su usmerena na opšte dobro i blagostanje.
 - II.
 - Nevladine organizacije u širem smislu, što obuhvata sva samostalna, dobrovoljna i neprofitna udruženja, koja obuhvataju npr. i profesionalna društva, kao i sportska i hobi-udruženja.
 - Nevladine organizacije u užem smislu, koje su usmerene na krupne društvene probleme i brinu se za zajedničko dobro svih građana.
 - III.
 - Udruženja u kojima članovi ulažu svoj rad i vreme za realizaciju nekih aktivnosti od opšte društvene koristi.
 - Fondacije u kojima se sredstva ulažu u ostvarenje određenih interesa, dorovoljno i bez cilja sticanja profita.
- Podela na lokalne, regionalne i međunarodne nevladine organizacije nema samo geografski karakter – ove organizacije se ponekad nalaze na suprotnim polovima raspodele društvene moći, političkog i ekonomskog uticaja i veze s politikom vlade/vlada.

Postoji niz kriterijuma i klasifikacija⁴, ali čak i na osnovu ovako grubih podela može se dobiti jasan uvid u kompleksnost „trećeg sektora“ – linija

² Pejatović, A., *Neprofitni sektor i obrazovanje odraslih u Jugoslaviji*, Društvo za obrazovanje odraslih, DVV, Beograd, 2001.

³ Lazar Marićević, *Bukvar demokratije, vodič ka modernom demokratskom društvu*, Centar za razvoj Srbije, Beograd, 2004, str. 39-40.

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 nevladine organizacije ovaj elemenat igra veliku ulogu – npr. one predstavljaju glavni ili i 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 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 rada nevladinih organizacija i njihovog delovanja. Veoma često su i nevladine organizacije budžetski finansirane, što unosi dodatnu nejasnoću u ovaj koncept.
- Ponekad se preklapaju nevladine organizacije 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 relaiзатор se može dalje u lancu javiti kao donator.

Za potrebe analize problema nevladinih organizacija 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:

- Prvi tip: nevladine organizacije 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 s njima rade na odbrani tih interesa i ostvarivanju zajedničkih ciljeva.

⁴ Vidi npr. Cousins, W., *Non-Governmental Initiatives in ADB*, Asian Development Bank, Manila, 1991, prema: <http://www.bbnet.org.yu/bcnet/yug/stajenvo.htm>

- Drugi tip: nevladine organizacije 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 nevladinih organizacija u npr. USA i u Skandinaviji pripada prvom tipu, dok većina nevladinih organizacija u zemljama regiona zapadnog Balkana / istočne i jugoistočne Evrope pripada drugom tipu.
- Ovo 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 nevladinih organizacija 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) nevladine organizacije 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 državnih organa i jedan od načina funkcionisanja javnog mnjenja i njegovog oblikovanja. U mnogim evropskim zemljama nevladine organizacije su važan deo društva, dopuna društvenog sistema ili njegovog kritička svest.
- Odnos između države i nevladinih organizacija je još uvek predmet dogovaranja, pregovaranja, ili čak i borbe, posebno pitanja zakonskog regulisanja rada nevladinih organizacija, njihovog finansiranja i državne finansijske kontrole. 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.
- Snažan politički background ili čak jasan politički profil nevladinih organizacija. To je posebno vidljivo pri analizi članstva, a naročito upravljačkih struktura – njih često čine pojedinci i grupe koje u datim okolnostima (promena političke klime) prelaze u vladin sektor, ili izlaze iz njega. Ova vrsta fluktuacije predstavlja potvrdu teze da su velike nevladine organizacije u regionu neka vrsta „apartijske političke opozicije“ ili „utočište za eksperte“. Kao ilustracija može poslužiti jedan

podatak iz istraživanja sprovedenog 2001. godine u Srbiji, kada je skoro 60% aktivista u nevladinim organizacijama imalo visoko obrazovanje⁵, što izrazito odstupa od obrazovne strukture populacije. U razvijenim zemljama sa stabilnom demokratijom partijsko-političko profilisanje ima manje uticaja, a nevladine organizacije, 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 nevladinih organizacije se karakteriše nestalnošću i nezvesnošću 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. Stabilne 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 nevladinih organizacija postoji i u zemljama zapadnog Balkana, ali je ono nedovoljno transparento i nejasno regulisano.
- Finansiranje nevladinih organizacija u zemljama ovog regiona često predstavlja vid međunarodne pomoći, pa su te zemlje, tj. nevladine organizacije 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 dobrovoljnosti i fleksibilnosti rada nije ugrožen finansijskim ograničenjima.
- NGO Policy group izdvaja i neke slabosti nevladinih organizacija, koje u većoj ili manjoj meri važe za većinu zemalja u regionu: „Reč je o sledećim slabostima: nedostatak definisane baze; odgovornost ka „poveriocima“ (mimo donatora); isuviše velika fokusiranost ka tradicionalnoj „ekspertizi“, a premala ka „amaterskom i dobrovoljnom“ javnom radu; nedostatak planskog i organizovanog uključivanja volontera; nedostatak strateškog planiranja; neujednačena veština upravlja-

⁵ Treći sektor u Srbiji: Stanje i perspektive, NGO Policy group, 2001, Beograd, str. 26.

nja; nedostatak monitoringa i evaluacije i slabo razvijene upravljačke strukture u NVO-ima.⁶

- Sve navedene karakteristike i problemi u najvećoj meri se odnose i na nevladine organizacije koje se bave obrazovanjem, tačnije 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 nevladine organizacije, a nekad nije formulirano eksplicitno, iako može biti čak i njihova centralna aktivnost (npr. organizacije za ljudska, manjinska, ženska prava, ekologiju, poljoprivredu...). Zato se gore pomenute klasifikacije i problemi u velikoj meri tiču upravo ovih organizacija. Postoji, međutim i niz specifičnih problema i izazova s kojima se suočava većina nevladinih organizacija koja ima obrazovanje u svom spektru delovanja. Ti specifični problemi se mogu analizirati upravo u okviru ključnih grupa problema koje imaju nevladine organizacije u regionu.

Nedostatak dobro osmišljenog **zakonskog okvira** jedna je od ključnih strukturalnih prepreka održivom razvoju civilnog sektora.⁷ U tome su zemlje regiona veoma slične. Skoro svugde je rad nevladinih organizacija regulisan nekim posebnim zakonom, ali se i niz odredbi drugih zakona odnosi na njih. Moglo bi se čak reći da je veći (ili važniji) deo njihove aktivnosti regulisan upravo drugim zakonima i aktima, jer su one kao pravni subjekti predmet zakona o radu, zapošljavanju, finansijskih i poreskih uredbi, i mnogih drugih. Neke specifičnosti su regulisane zakonima o nevladinim organizacijama, 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 evropskih zemalja, u kojima je status nevladinih organizacija 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 nevladinim organizacijama, o civilnom sektoru...), što za nedostatak ima činjenicu da finansij-

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

⁷ 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>

ska, 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 nevladinim organizacijama pokazuje da se njihova obrazovna aktivnost gotovo uopšte ne javlja u ovim zakonima. U crnogorskom Zakonu o nevladinim organizacijama nije data lista aktivnosti, pa se time ne pominje ni obrazovanje. U zemljama u kojima se i pominje, to je skoro isključivo u početnim stavovima i paragrafima koji definišu moguću aktivnost, tj. delatnost nevladinih organizacija: 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 koje ne specificuju posebno delatnost), ali ovi zakoni se uglavnom dalje ne bave time kako i pod kojim uslovima. Nacrt Zakona o udruženjima u Srbiji pominje obrazovanje kao oblast od javnog interesa, za koju Vlada može subvencionirati nevladine organizacije. 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 s nezaposlenima navodi prekvalifikaciju, 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 nevladinih organizacija 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 Zakonom 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 nevladinim organizacijama 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 specificuju 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 PDV-a za donacije inostranih donatora obrazovnim ustanovama, dok je zakon o carinama nešto restriktivniji, a nevladine organizacije 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 sponzorisanje aktivnosti organizacija u oblasti obrazovanja, crnogorski Zakon o nevladinim organizacijama definiše njihovu neoporezivu dobit, kao i oslobađanje od poreza i taksu, a najnovije dopune ovog zakona posebno se bave regulisanjem njihove privredne aktivnosti.

Nevladine organizacije 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 reguliše na nov način odnos između države i civilnog sektora u nizu aspekata (mada mu se zamera preterana normiranost i neusklađenost s evropskim standardima), a ostavlja npr. i mogućnost da se nevladine organizacije bave profitabilnim aktivnostima, ukoliko je to neophodno za obavljanje njihove osnovne delatnosti.

Posebno pitanje predstavlja status nevladinih organizacija u zakonima o porezu na dobit pravnih lica i o oporezivanju profitnih aktivnosti nevladinih organizacija. Ovde postoje različite definicije profitne, komercijalne i ekonomske aktivnosti nevladinih organizacija u raznim zemljama i u skladu s 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 nevladinih organizacija i posebno karakter njihovog rada za opšte dobro, tj. javni interes. Ovo prepoznavanje svoj izraz treba pre svega da nađe u finansijskim propisima i specifičnoj poreskoj politici koja bi odvojila nevladine organizacije od pravnih subjekata orijentisanih na profit. Naročito bi nevladine organizacije 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 nevladinih organizacija, a ne kao nešto što pripada njihovom pravno-finansijskom statusu.

- Status nevladinih organizacija, 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 koje uživaju visok ugled u javnosti i koje su vladini organi prihvatili kao partnere i dobrodošlu pomoć u tranzicijskim procesima. U domenu obrazovanja njihovo iskustvo se uvažava kao relevantno, a njihove aktivnosti kao progresivne. One se vide kao kopča s 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 obrazovanja. Primer ovih zemalja su Rumunija i Bugarska, kao i Albanija, u kojoj nevladine organizacije i međunarodni donatori imaju ulogu „motora“ u procesu evropskih integracija.
 - Na drugom kraju ovog spektra su zemlje u kojima su nevladine organizacije ignorisane od javnosti, često se vide kao „nepatriotski blok“ i pripisuju mu se izdajničke namere. U oblasti obrazovanja ovakav stav vodi ka ignorisanju njihovih aktivnosti od prosvetnih vlasti i potpunom ignorisanju pokušaja da se rezultati brojnih obrazovnih projekata „ugrade“ u sistem i iskoriste u procesu obrazovnih reformi. Čak i kada prosvetne vlasti tolerišu ove nevladine organizacije i njihove donatore 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 s evropskim normama. U tom smislu i obrazovni sadržaji se vide kao „patriotski“ i „nepatriotski“ – nametnuti, pa se ovi prvi ugrađuju u obrazovni sistem, dok ovi drugi ostaju u sferi „alternativnog“ obrazovanja, gotovo kao hir nevladinih organizacija. Ovakvi primeri se mo-

gu trenutno naći u Srbiji, a neki elementi postoje i u Hrvatskoj i Crnoj Gori.

- Za nevladine organizacije koje se bave obrazovanjem ovaj problem zakonskog regulisanja je utoliko teži što većina zemalja u regionu nema jasno rešeno pitanje **statusa obrazovnih aktivnosti** i obrazovnih usluga nevladinih organizacija, kao ni **certifikacije** neformalnog, alternativnog, kontinuiranog, vanškolskog, permanentnog obrazovanja, kojim se one najčešće bave. Koncept doživotnog (i sveživotnog) obrazovanja je prihvaćen u većini zemalja regiona, ali više na deklarativnom nivou. Daleko se zaostaje za evropskom praksom vrednovanja neformalnog obrazovanja, procenom prethodnog učenja, vrednovanjem ishoda obrazovanja, a ne njegovih formalnih/institucionalnih potvrda... S obzirom na to da nevladine organizacije najviše nude upravo ovu vrstu obrazovanja, nedostatak ovog tipa pravne regulative njih najviše pogađa. Neke zemlje su učinile pokušaje da kapitalizuju rad nevladinih organizacija (u pozitivnom smislu reči), priznajući certifikate koje one izdaju i dodeljujući formalne bodove i kredite njihovim kursevima. Složenost ovog dela pravne regulative proističe, dakle, iz bliskog dodira s 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 pojedinično nevladine organizacije. 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 Brčko distrikta.

Rumunski zakon o obrazovanju ne definiše sve provajdere, ali ostavlja prostora i za one van-školskog 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 masmedija 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 s obrazovnim institucijama, mogu organizovati programe za usavršavanje ili prekvalifikovanje svojih sadašnjih ili budućih zaposlenih. Ipak, samo u pojedinim, retkim slučajevima, ovi programi mogu dobiti certifikat 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 raštrkana u mnogim drugim zakonima. U Rumuniji postoji i snažna težnja da se pitanja certifikovanja različitih oblika neformalnog i alternativnog obrazovanja regulišu uvođenjem međunarodnih standarda, normi i certifikata, pri čemu nevladine organizacije 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 sprovoditi sve ustanove koje je osnovalo neko pravno ili fizičko lice, koje pritom ispunjavaju uslove (definisane Zakonom o ustanovama), registrovane su za obrazovanje odraslih i ispunjavaju standarde i norme (koje definiše ministar). Iako se, dakle, nevladine organizacije direktno ne navode kao mogući provajderi obrazovanja, zakonska regulativa im to omogućava, mada je pitanje certifikacije 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 certifikovati individualne kompetencije, što za nevladine organizacije nudi mogućnost da se kvalitetom bore za status i polaznike. Slično kao i u Hrvatskoj, zakoni ne regulišu izričito obrazovne aktivnosti nevladinih organizacija, 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 nevladinih organizacija 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 s pitanjem certifikacije povezana su i **pitanja kvaliteta**. U većini zemalja trnovit put usklađivanja s domaćim prosvetnim zakonodavstvom zamenjen je međunarodnom certifikacijom, koja s jedne strane garantuje kvalitet, a s druge strane obezbeđuje prepoznatljivost i legitimnost obrazovnom radu nevladinih organizacija. 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 nevladine organizacije koje nude ove standarde kvaliteta počinju da se profilišu u novu, uspešnu vrstu organizacija, s novom ulogom. U Hrvatskoj i Sloveniji nevladine organizacije koje se bave obrazovnom delatnošću sve intenzivnije sarađuju s vladom i državnim ustanovama, pomažući s jedne strane uvođenje međunarodnih standarda kvaliteta i certifikaciju te delatnosti, ali i razvoj nacionalnih standarda i podizanje kvaliteta nacionalnog sistema obrazovanja, što je naročito slučaj sa Slovenijom.⁸ 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 certificiranje institucija, osoblja – nastavnika i trenera itd. Generalno se ipak postavlja pitanje koje je zajedničko za provajdere neformalnog obrazovanja u celoj Evropi – da li je insistiranje na potpunom certificiranju suprotno samoj suštini neformalnog obrazovanja i koliko daleko u tome treba ići?
- Obezbeđenje kvaliteta je jedno od ključnih pitanja za sve nevladine organizacije. Najčešće se za njegovo rešavanje predlaže uvođenje **standarda i kodeksa**. Pri tome se uglavnom misli na kodeks u radu NVO-a⁹, 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, prema partnerima,

⁸ Andragoški centar Slovenije (NGO 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 s evropskim standardima)

⁹ Vidi npr. Novak, T. i dr., Etični kodeks organiziranega prostovoljstva, CNVOS, Ljubljana, 2006.

ciljnim grupama, korisnicima, kao i unutar samih organizacija.¹⁰ Za obrazovnu aktivnost nevladinih organizacija 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-a - European Qualification Framework itd.), što pokazuje da je u ovom domenu saradnja vladinog i nevladinog sektora neophodna. Kada je reč o stručnom obrazovanju (a sve veći broj nevladinih organizacija se bavi upravo njime), onda je standardizacija i osiguranje kvaliteta nezamislivo 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 nevladine organizacije razvile brojne oblike stručnog usavršavanja nastavnika, posebno u novim, "nepokrivenim" oblastima (npr. građansko vaspitanje, interaktivne metode nastave 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 nevladine organizacije 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 nevladinim organizacijama 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 s kojima se suočavaju nevladine organizacije – **održivost**. Ipak, u njegovoj osnovi leži regulisanje **finansiranja**, bolne tačke čak i velikih nevladinih organizacija. Ovaj aspekt nas vraća na osnovni koncept na kojem je izgrađen nevladin sektor u jednom društvu. Po-

¹⁰ Srđan Janev, MREŽA, Građanske inicijative, br. 57-58, 2006, str. 18.

minjane 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 nevladine organizacije pretežno pripadaju drugom tipu i zavisne su kako od finansiranja stranih donatora (u manjoj meri i domaćih) tako 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 nevladinu organizaciju), država i svet rada deliti odgovornosti za ključne društvene probleme, što svakako uključuje obrazovanje. Slovenija opet nudi primer dobre prakse, u kome se neke nevladine organizacije (pre svega one ekspertskog karaktera) institucionalizuju i dobijaju finansijsku podršku iz državnog budžeta, ali pritom ostaju nezavisne i slobodne su da sarađuju s donatorima.¹¹ Naravno, taj odnos nije sasvim lišen tenzije i borbe za/protiv uspustavljanja kontrole, ali nudi jedan od mogućih mehanizama, posebno za organizacije čija je aktivnost od javnog interesa. Ovde se koncept nevladinih organizacija kao nebudžetskih pomera ka neprofitnim, ali delimično budžetski finansiranim.

Drugu mogućnost, koju sve češće koriste nevladine organizacije s visokim ekspertskim potencijalom, predstavlja približavanje profitnom sektoru i delimična komercijalizacija njihovih obrazovnih usluga, pri čemu "bledi" koncept neprofitnosti.

Nevladine organizacije 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, ma-

¹¹ U Sloveniji su realizovana i dva projekta: "Tax legislation regarding NGOs" i "Law on NGOs"

njine...), 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 nevladinih organizacija, čiji je opstanak često vrlo neizvestan i koje ostaju upućene na lične mogućnosti, entuzijazam i napor svojih članova. U većini zemalja ustalila se praksa nuđenja konkursa za projekte nevladinim organizacijama iz sredstava budžeta, pre svega preko lokalnih zajednica – ova vrsta rada nudi šansu manjim nevladinim organizacijama, čije delovanje može biti značajno 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 nevladinim organizacijama, 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 nevladine organizacije. Neophodno je i oživljavanje filantropskih tradicija 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.
 - **Nedovoljna vidljivost** i prepoznatljivost, nemogućnost za širu javnu promociju aktivnosti i obrazovnih usluga.
 - Opasnost preterane **komercijalizacije** ili **opadanja nivoa** obrazovnih usluga.

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

Ključno pitanje za razvoj nevladinih organizacija je pitanje da li želimo civilno društvo, kada i kakvo. Kakvu mu ulogu namenjujemo, definišaće i

njegovo finansiranje, aktivnosti, kvalitet, održivost... Ako nevladin sektor, zbog nerazvijenosti državnih službi, slabosti u radu vladinih organa, „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. Zemalje 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 mesta u posebnim strategijama (za razvoj obrazovanja, zapošljavanje, smanjenje siromaštva itd.).

Literatura

- Bukvar demokratije, vodič ka modernom demokratskom društvu, Centar za razvoj Srbije, Beograd, 2004.
- 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>
- Darko Marković (ur.), Neformalno obrazovanje u Evropi, Korak ka prepoznavanju neformalnog obrazovanja u SCG, „Hajde da...“, Beograd, 2005.
- 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/ Moore, D., Status organizacija koje djeluju za opće javno dobro: Međunarodni pregled, Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, Zagreb, 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+non-governmental+organizations+in+slovenia&hl=en&ct=clnk&cd=3&client=firefox-a
- 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, 2001, Beograd.
- Vukašin Pavlović, Civilno društvo i demokratija, Građanske inicijative, Udruženje za političke nauke Srbije i Crne Gore, Fakultet političkih nauka u Beogradu i Čigoja štampa, 2004, Beograd.
- <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

