

OGI - KOMENTARI

Zakon o udrugama:

- U osnovi držimo da je Zakon kvalitetan u dijelu koji naznačuje pravo na slobodno udruživanje, demokracija, pluralizam itd.
- Mišljenja smo da pitanje minimalnog broja osnivača i nije važno pitanje. Naime, po osnovi tog kriterija ne može se utvrditi „iskrena namjera“ osnivača. (potencijalna zlupotreba za samozapošljavanje ili obavljanja samo gospodarskih djelatnosti)
- U samom Zakonu nedostaje dio koji bi na neki način diferencirao udruge prema djelatnostima i prema karakteru udruge. Pri tom mislim na dvije stvari; Prva se odnosi na pitanje da li udruga obavlja svoje djelatnosti za formalno članstvo ili udruga obavlja djelatnosti za zajednicu. Drugo pitanje je pitanje „rada za opće dobro“. Poznato je da je problem u samoj definiciji tog pojma te da li taj standard pripada udruzi kao pravnoj osobi ili aktivnosti/projektu kao alatu kojim udruga ostvaruje svoje ciljeve. U svezi toga, ali i šire od samoga pristupa „rada za opće dobro“, treba voditi računa, da dio davatelja potpora iz zemlje i inozemstva „ne razumiju ili ne žele razumjeti“ da projekt bilo kojeg tipa nema niti može imati pravnu osobnost. Drugim riječima, takvi davatelji potpora ignoriraju udrugu kao pravni okvir u kojem se provodi projekt te smatraju da mogu zahtjevati primjenu standarda koji su u suprotnosti sa pisanim standardima rada same udruge te standarda koji je utvrdio zakonodavac (udruge u skladu sa svojom djelatnostima svoju voditi računa o svim zakonima i propisima, a u svezi svoje registrirane djelatnosti)
- Nije dovoljno precizna odredba oko prava udruge za obavljanje gospodarskih djelatnosti. Zakonom bi trebalo precizirati: pod kojim uvjetima, s kojom svrhom i ciljevima, što su izvori dokaza da udruga reinvestira u razvoj udruge te na koji način se mogu, u skladu s zakonom, obavljati gospodarske djelatnosti. Vezano za to pitanje, izražen je i problem različitog postupanja registracijskih tijela, kada se isto nalazi u okolnostima da u Statutu treba verificirati gospodarske djelatnosti – drugim riječima, to u praksi zavisi od samog pristupa i razumjevanja registracijskog tijela.
- U pogledu upravljanja radom udruge, na razini prakse postoje nesporazumi. Nije sporno da u skladu sa Zakonom kao minimum upravljanja je obvezujuća Skupština te osoba za zastupanje i predstavljanje, a ostala tijela su stvar izbora same udruge. Tako bi i trebalo ostati. Ono što je u tom dijelu važno razjasniti je, da u skladu sa svim ostalim zakonima i propisima koji se primjenjuju na udrugu u odnosu na samu djelatnost udruge, pravnu (prekršajnu i krivičnu) odgovornost za pravno i finacijsko poslovanje, ima isključivo osoba za zastupanje i predstavljanje, a ne kolektivna upravna tijela (Skupština, upravni odbori i sl.). To je izvor potencijalnih nesporazuma unutar samih udruge.
- U pogledu nadzora rada udruge od nadležnog državnog tijela, zakonom bi trebalo biti predviđeno da nadzor ima svoje dvije osnovne funkcije: prva funkcija nadzora bi bila podupiruća u pogledu informiranja i edukacije, tj. ispravljanja onih propusta u radu koji nisu grubo narušili zakonitost rada te time proizročili potencijalnu krivičnu odgovornost udruge ili osobe za zastupanje i predstavljanje; a druga funkcija bi bila represivna.
- Zakonom bi možda bilo dobro naznačiti razliku između prava i obveza koji proističu iz članstva u pojedinoj udruzi u odnosu na ona prava i obveze koji proističu iz radnog odnosa. U tom pogledu često puta, u funkcioniranju udruge koja ima zaposlene osobe, zbog toga nerazumijevanja postoje poteškoće u odnosima unutar udruge. Poznato je da zaposlenik udruge ne mora biti nužno i član udruge i obrnuto.

Drugi zakoni koji prate rad udruge:

Zakon o radu: (prava i obveza udruge kao poslodavca i prava iz radnog odnosa zaposlenika udruge)

Udruga poslodavac: u osnovi udruge raspolažu doniranim sredstvima, čiji način upotrebe u osnovi utvrđuje davatelj potpore. Logika davatelja potpore je da pokriva isključivo troškove projekta.

- Udruge imaju ozbiljnih problema sa poštivanjem obveza prema svojim zaposlenicima, a koje je utvrdio Zakon o radu - (otpremnina, naknada za bolovanja koja su na teret poslodavca u prvih 42 dana, povećanje naknade za rad vikendom i državnim blagdanima, prekovremeni rad, naknada za korištenje godišnjih odmora i dr.). Zbog tih okolnosti udruge koje su „razvijene“ te imaju zaposlenike često puta su na rubu zakonitog poslovanja i nemogućnosti ispunjavanja zakonskih obveza, a za što objektivno nisu krive zbog prirode poslovanja koje zakonodavac ne pozna i ne uvažava.

- Ugovor o radu – poznate su odredbe zakona o radu koje su predvidjele kada po sili zakona Ugovor o radu na određeno vrijeme prelazi u Ugovor o radu na neodređeno vrijeme pa time i povećanje obima prava zaposlenika i obveze poslodavca. Sve improvizacije koje smo u tom pogledu činili do sada su u stvari bile zaobilaženje zakona što u perspektivi neće biti moguće, a i ne treba.

Zaposlenik udruge: zbog priode poslovanja, koja je isključivo tržišna, nema nikavu sigurnost stalnosti posla te neke visine osobnog dohotka koji se kreće u rasponu od minimalca do neke visine plaće koja bi bila u skladu sa utvđenim standardima same udruge. Svi komentari kako je to odgovornost same udruge su deplasirani. Uz sve naše strategije i planiranja, poslovanje udruge u tom pogledu je u izravnoj zavisnosti od „stanja na tržištu poslova kojima se bavimo“. U tom pogledu udruge, odnosno i njeni zaposlenici, su u izravnoj zavisnosti od različitih standarda davatelja potpora, dinamike raspisivanja natječaja, vremena za odobravanje ili neodobravanje projekata, nepoklapanje projekata koji završavaju sa početkom novih projekata, različitih kriterija za ocjenu projektnih prijedloga pa i rada udruge kao cijeline čime nije osigurana od strane davatelja potpora, barem prilika da udruge odnosno njeni zaposlenici imaju šansu osigurati temeljem kvalitete vlastitog rada neku stabilnost rada i primanja osobnih dohodaka koji su u skladu sa standardima same udruge. Žalosno je što udruge koje višegodišnjem zalaganjem njenih zaposlenika u pogledu kvalitetnog rada i rezultata rada, ne mogu svoju perspektivu rada temeljiti na vlastitim dostignućima, nego to u osnovi zavisi od susatva dodjele potpora koja kriterij višegodišnjeg rada i rezultata rada udruge ne uzima kao jedan od bitnih kriterija.

Zakon o porezu na dobit:

Primjena zakona, koja se temelji na diskrecijskom pravu porezne uprave da procijeni u kojem trenutku udruge koja se bavi registriranom gospoarskom djelatnošću je nelojalna konkurencija na tržištu te će stoga biti porezni obveznik na dobit, je demotivirajuća za udruge i u suprotnosti sa zagovaranjem Ureda za udruge, Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva te dijela državnih tijela (ministarstva) u pogledu poticanja udruge na razvoj socijalnog poduzetništva.

U zakonodavnom smislu ne postoje jasni kriteriji po kojem bi udruge koje se bave dopuštenim gospodarskim djelatnostima, a u skladu sa Zakonom o udrugama, mogle dokazati da je dobit koja je ostvarena obavljanjem gospodarskih djelatnosti upotrebljena za samodrživost rada udruge, dodatnim zapošljavanjem po tom osnovu, obnavljanjem infrstrukture (oprema, prostor i dr.), razvojem vlastitih projekata, a koji se financiraju iz ostvarene dobiti i dr. Drugim riječima, udruge nemaju preciznu zakonsku podlogu kojom će se suprotstaviti rješenju porezne uprave, a koje je zasnovano na diskrecijskom pravu iste.

Obzirom da su poznati slučajevi postupanja porezne uprave, upitno je zagovaranje razvoja socijalnog poduzetništva dok se u zakonodavnom smislu to pitanje ne riješi na odgovarajući način. Štetne posljedice za rad udruge koje su se pojavile nakon izdavanja rješenja o obveznom plaćanju poreza na dobit su pogubne za iste, a bez mogućnosti adekvatnog reagiranja. U rješenju porezne uprave stoji da, eventualni postupak osporavanja rješenja porezne uprave, ne odgađa postupanje po istom.

Kao jedan od zaključaka naših komentara, želimo naglasiti:

Bilo bi nužno da Zakon o radu i ostali prateći zakoni i propisi prepoznaju i priznaju spificični način poslovanja udruge., Mi ne mislimo da bi time bilo pravo jednakosti zaposlenika pred zakonom bilo narušeno. Iz prakse je poznato da svi zaposlenici udruge znaju način poslovanja i sve rizike koja takva vrsta zaposlenja donosi. Takvo usklušivanje zakona i propisa bi u osnovi rastertilo različite odgovornosti udruge (poslodavce) a za koje, zbog prirode poslovanja, udruge ne mogu snositi odgovornost.

Dio problema koje komentiramo možda je moguće trajno riješiti i jednim cjelovitim zakonom i provedbenim propisima (Zakon o neprofitnim tvrkama), a koji bi se odnosili na ustroj i registraciju za poslovanje neprofitnih tvrtki.

Drugim riječima, to bi možda bila prilika za one udruge koje su svojim dugogodišnjim radom, znanjem i iskustvom te raspoloživosti ukupnih resursa mogli prerasti u neprofitne tvrke a koje bi i dalje u osnovi imale, zakonom utvrđenu, društvenu ulogu - razvijanja društva u različitim segmentim ali i povlastice (porezne i dr.) koje bi ubrzavale daljnji razvoj samih neprofitnih tvrtki ali i

samih zajednica. Isto bi se odnosilo na nastanak potpuno novih neprofitnih tvrtki za koje bi se odredili budući osnivači.

Ugovorna tijela za EU projekta

- Prema iskustvu iz prakse, „doživljaj“ Ugovornih tijela nije poticajan i ohrabrujući za udruge. Dobija se opći dojam da je uloga Ugovornih tijela uglavnom usmjerena na bezrazložno otežavanje provedbe projekata kroz povećanje administrativnih zahtjeva koje nemaju utemeljenje u realnim potrebama za unaprijeđenje cijelog procesa. Neke od zahtjevnosti zadiru u zonu represije prema udrugama koja bi mogla ugroziti održivost udruga. Posljedica takve „filozofije“ Ugovornih tijela je smanjenje motiviranosti za daljnje sudjelovanje udruga u natječajima za EU projekte. Prema prethodnim iskustvima sa davateljima potpora iz zemlje i inozemstva uključujući i samu EK iskustva su suprotna, odnosno poticajna i ohrabrujuća. Odnos tih davatelja potpora prema udrugama je u osnovi, pored visoke i smislene te kontinuirane zahtjevnosti, bio podržavajući za unaprijeđenje provedbe projekata i rješavanje eventualnih nedostataka u provedbi projekata a koji nisu temeljeni na nemaru provoditelja projekta. Taj pristup je temeljen na partnerstvu - zajedničkom interesu za kvalitetnu provedbu projekta i dostizanja planiranih rezultata. Pristup Ugovornih tijela za EU projekte u decentraliziranom modelu, nažalost, nemaju taj pristup.
- Dio davatelja potpora iz zemlje i inozemstva pa tako i Ugovorna tijela „ne razumiju ili ne žele razumjeti“ da projekt bilo kojeg tipa nema niti može imati pravnu osobnost. Drugim riječima, takvi davatelji potpora i Ugovorna tijela ignoriraju udrugu kao pravni okvir (statutarnost djelovanja, upravljanje i rukovođenje, zakonitost ukupnog poslovanja te odgovornost osoba za zastupanje) u kojem se provodi projekt te smatraju da mogu zahtjevati primjenu standarda na pojedinim projektima koji su u suprotnosti sa pisanim standardima rada same udruge te standarda koji je utvrdio zakonodavac (udruge u skladu sa svojom djelatnostima mora poslovati u skladu sa svim zakonima i propisima, a u svezi svoje registrirane djelatnosti)
- Ugovorna tijela „ne razumiju ili ne žele razumjeti“ specifični način poslovanja udruga. Udruge su kao i druge javne ustanove koje osniva vlada ili lokalna samouprava, neprofitne organizacije. Većina udruga se ne financira iz proračuna koji bi bio redoviti i zakonom propisani izvor financiranja. Zakonodavac nije predvidio obvezno financiranje udruga koje su nastale inicijativom samih građana/osnivača iz državnog ili lokalnog proračuna, što je i logično. Sve udruge čiji osnivači ili suosnivači nisu država ili lokalna samouprava, financiraju se putem dodjele bespovratnih sredstava (donacija – bespovratna sredstva) a u skladu sa postupkom sudjelovanja na javnim natječajima različitih potencijalnih donatora. U tom pogledu treba znati da taj tip udruga djeluje isključivo tržišno ali sa jednom bitnom razlikom od ostalih gospodarskih subjekata. Te udruge temeljem projekata ne mogu ostvariti dobit sa kojom mogu ispunjavati svoje potrebe po različitim osnovama. U svezi s tim, udruge ne mogu sa sigurnošću znati sa koliko će sredstava u određenoj kalendarskoj, odnosno finacijskoj godini stvarno raspolagati. Sva naša planiranja i strategije u tom pogledu imaju smisla ali nisu garancija realizacije. U osnovi udruge su, bez obzira na kvalitetu i resurse u zavisnosti od različitih kriterija za moguće financiranje koje postavljaju i provode davatelji potpora. U tom pogledu neke od zahtjevnosti koje postavljaju Ugovorna tijela, udruge teško ili nikako ne mogu dostići.
- Poseban problem za udruge je nekonzistentnost raspisivanja javnih natječaja za EU projekte. Naime, prema dosadašnjem iskustvu gotovo je nemoguće osigurati da u periodu trajanja pojedinog projekta bude raspisan novi natječaj, a koji će osigurati da u trenutku završetka pojedinog projekta postoji realna opcija da će novi projekt, ako prođe na vrijeme evaluaciju i ostale postupke konačnog odobravanja, započeti neposredno nakon završetka prethodnog. Drugim riječima, različita Ugovorna tijela ne razumiju potrebu udruga za takvom vrstom dinamike osmišljavanja svojih javnih natječaja, a koje bi udrugama barem dale šansu za nastavak kontinuiranog rada koji uključuje i zaadržavanje iskusnih provoditelja projekta.
- Bitno različita nadgradnja pravila iz PRAG-a različitih Ugovornih tijela koja su u nekim dijelovima i u suprotnosti sa zakonskom regulativom (npr. Zakon o radu), prethodnim iskustvima sa drugim ugovornim tijelima i samom EK te internim dokumentima udruga koje reguliraju statutarnost i zakonitost rad udruga i status zaposlenika, čine veliki problem u radu udruga, stvaraju nesigurnost i neizvjesnost u radu te izazivaju izuzetno frustrirajuće uvjete rada. Nadgradnja novim standardima različitih Ugovornih tijela ne utječe na povećanje transparentnosti i kvalitete provedbe projekata (provedba aktivnosti i finacijsko poslovanje)

nego je ta nadgradnja prema mišljenju udruga svrha sami sebi iz potpuno nerazumnih razloga. Time se bitno povećava administriranje na projektu a na štetu provedbe samih aktivnosti. Poseban problem je izražen pri izradi završnih izvješća koja se rade nakon službenog završetka projekta. Voditelj projekta i voditelji financija/knjigovođe, nakon provedbe projekta, još se najmanje 3 do 9 mjeseci bave različitim dodatnim korekcijama/zahjevima Ugovornih tijela. Udruge se često, u šali (ali i u zabrinutosti), pitaju: kome da dostave evidencije radnog vremena i obračun plaće za taj dio posla koji u osnovi u tom vremenskom trajanju nije opravdan i sa kime bi Ugovorno tijelo obavilo taj proces ako bi voditelj projekta i voditeljica financija/knjigovođa zbog nemogućnosti financiranja njihovih plaća od strane udruge napustilo udругu. Udruge nemaju nikakav pravni mehanizam da to zapriječe. Vezano uz to je i vrijeme koje protekne do konačne isplate od strane Ugovornih tijela, što je još jedan od problema u poslovanju udruga.

- Nedovoljna ili gotovo nikakva pisana informiranost, u pogledu postojanja, sadržaja i načina primjene različitih standarda u provedi projekata, ali u samim Uputama za pripremu projektnih prijedloga. Time bi aplikanti imali priliku znati dali su spremni i u stanju, pojedine zahtjevnosti dostići ili ne, pa u skladu sa tim odlučiti da li je taj natječaj pojedinoj udruzi prihvatljiv ili nije.
- Ugovorna tijela bez upozorenja udrugama koje provode projekte, tijekom projekta mijenjaju svoje standarde provedbe ali i nakon službenog završetka projekta – što je nerazumno i nedopustivo.
- Ugovorna tijela u provedbenim radionicama daju različite dodatne pisane upute za provedbu projekta koje kasnije ta ista Ugovorna tijela mijenjaju bez upozorenja prema provoditelju projekata. Provoditelja projekta se obično sa tim izmjenama izvještava prekasno, u principu neposredno pred pripremu izvješća. Na prigovore iz udruga, Ugovorna tijela ignoriraju naše primjedbe ali i date vlastite pisane upute.
- Ugovorna tijela, nakon dostave kvartalnih izvještaja, ne daju nikakve povratne informacije a u obvezi su to činiti kako bi se eventualni nedostaci u provedbi mogli na vrijeme ispraviti i umanjiti ukupnu štetu za projekt i udругu, ako po mišljenju Ugovornog tijela razloga za to postoji.
- U pogledu financijskog poslovanja, odnosno financijskog izvještavanja zahtjevnost Ugovornih tijela prelazi razložnu potrebu za dokazivanjem troškova projekta. Zahtjevnost za ispunjavanje različitih dodatnih tablica je često puta, po našem mišljenju, nepotrebna, kao što je i nepotrebno dvostruko ili trostruko dokazivanje plaćenog troška (plaće, te ostali troškovi nabave ili usluge). Takav pristup Ugovornih tijela, osim što je po našem mišljenju nepotreban, našim voditeljima financijskih poslova bitno uvećavaju vrijeme potrebno za izradu kvartalnih, a posebice završnih izvještaja.
- Nekomunikativnost i nedostupnost zaposlenika Ugovornih tijela (voditelji programa) sa udrugama provoditeljima projekata
- Ne postoji, jasno definirana uputa o postupanju (prigovori/žalbe) udругa, koje se ne slažu sa postupanjem ili zahtjevima Ugovornih tijela
- Kroz neka postupanja većine djelatnika Ugovornih tijela, prepoznaje se da te osobe, osim dobro savladane teorije oko svih pravila i postupanja uključujući i upravljanje projektnim ciklusom, nemaju vlastito iskustvo u pripremi, a posebice u provedbi projekata u samim zajednicama. Iz tog razloga su njihova gledišta o provedbi projekta u cijelini u suprotnosti sa realnim mogućnostima i situacijama na terenu sa kojima se susreću provoditelji projekata.
- U pojedinim okolnostima pojedini zaposlenici Ugovornih tijela se ponašaju neprofesionalno i neodgovorno u odnosu na zaposlenike udругa smatrajući sebe „nedodirljivim autoritetima“ a nas iz udругa doživljavaju kao „nužno zlo“ njihovog posla.
- Prema dosadašnjim iskustvima iz prakse, Ugovorna tijela, udругe prepoznaju kao uglavnom „nedodirljiva“ te tijela koja nemaju osjećaj za javnu odgovornost zbog svojih postupanja

Zaključak:

Mislimo da temeljem svih prethodnih iskustava iz zemlje, imajući u vidu iskustva iz drugih zemalja EU, sazrili su razlozi i vrijeme za preustroj cijelog postojećeg sustava vezanih za EU projekte. U osnovi, po nama udrugama bi to značilo da država treba ustrojiti jedno središnje tijelo za EU projekte koje bi u svojoj izravnoj nadležnosti imalo mrežu ugovornih tijela po različitim ministarstvima ili drugim ustanovama. Uloga tog središnjeg tijela bi bila uspostava jedinstvenog javnog „Hrvatskog PRAG-a“ koji bi se jedinstveno primjenjivao u svim ugovornim tijelima.

Podrazumjeva se da bi i u tim okolnostima mogle postojati neke razlike u zavisnosti od karaktera zahtjevnosti nekih od programa. Istovremeno bi to središnje tijelo i ostala ugovorna tijela morala imati dnevno operativne kanale komunikacije za provoditeljima projekata. Središnje tijelo za EU projekte bi trebalo ustrojiti više Savjeta za administrativnu pripremu (standardi, pravila i sl.) i provedbu projekata čiji bi članovi trebali bitiiskusni i dokazani provoditelji projekata (predstavnicuudruga, gospodarstvenika, javnih ustanova itd.). Uloga tih Savjeta bi bila u savjetovanju oko izgradnje i primjene standarda provedbe projekata, njihovo praćenje i unaprijeđenje ali i savjetovanja u pogledu rješavanje mogućih problema u ukupnom sustavu planiranja i provedbe EU projekata.

Ako je naše mišljenje o preustroju previše ambiciozno i nerealno, za početak bi bilo ohrabrujuće uspostava pravog partnerstva različitih Ugovornih tijela i udruga koje se temelji na međusobnom uvažavanju, prihvatanju kontinuiranog i konstruktivnog dvosmjernog dijaloga, izrada preciznih Uputa za provedbu projekata (posebice finacijskog poslovanja i javne nabave) te formiranja Savjetodavnog tijela koje bi činiliiskusni predstavnici provoditelja projekata za konkretno Ugovorno tijelo.

Želimo naglasiti da u svezi prethodnog navedenog, ne smatramo da bi i programiranje programa iz kojih prizilaze javni natječaj,i trebalo biti ustrojeno na isti način. Programiranje sadržaja javnih natječaja i dalje treba biti u nadležnosti resornih ministarstava i drugih tijela i ustanova koje za to imaju akreditaciju. U tom pogledu bi trebalo bitno unaprijediti sudjelovanje predstavnikaiskusnih provoditelja projekata u kreiranje programa. Udruge primjećuju kroz provedbu projekata da se na razini programiranja ne uvažavaju realne okolnosti stanja i potrebe u različitim regijama te se planirani programski ciljevi i rezultati ne mogu dostići u svojoj cijelosti.