

Cijenjena,

raduje me što se otvorila javna rasprava po ovom pitanju koje je važno, a prilično je zapostavljeno. Iskreno se nadam da ćete pronaći vremena da pročitate i uzmete u obzir odgovore i prijedloge koje vam dostavljam po vašim pitanjima:

## **1.) Manjkavosti odredbi Zakona o udrugama**

### **1. Koje su najveće manjkavosti postojećeg teksta Zakona o udrugama?**

Zakon je u osnovi dobar. Nedostatak su ograničenja djelatnosti. Također nedostaci postoje u podzakonskoj regulativi, naročito pogledu računovodstva jer zbog svoje složenosti, kod malih subjekata, može ometati obavljanje ciljane statutarne djelatnosti. Primjerenije bi bilo provoditi stručni nadzor nego obvezivati udrugu bez redovnih prihoda na vođenje složenog knjigovodstva.

### **2. Kako unaprijediti dijelove Zakona koji se odnose na likvidaciju i stečaj udruga?**

To je pitanje u potpunosti uređeno, a nije od presudnog značaja osobito ako udruga ne koristi sredstva proračuna i nije dužna. (Koji može biti društveni interes za brisanje iz registra udruge utemeljene s ciljem razvijanja svijesti o potrebi očuvanja baštine, promicanja sportske kulture, ili čuvanja uspomene na nekog hrvatskog velikana, čak i ako udruga nije osobito aktivna ili samo održava web na kojem promiče svoje ciljeve?.)

### **3. Kako osigurati učinkovit nadzor nad provedbom Zakona uz uvažavanje autonomije upravljanja udrugom?**

Nadzor nad provedbom zakona zadovoljavajuće je osiguran je kroz mehanizme javnosti rada i unutrašnjim nadzorom članova i tijela upravljanja.

Nad udrugama kojima se dodjeljuje posebni status, porezne olakšice ili sredstva iz proračuna nužno je provoditi dodatni nadzor od strane državnih i drugih tijela koje im taj status, olakšice i sredstva odobravaju, a mjere nadzora moraju biti uvjeti i sastavni dio akta kojim se status, olakšice ili sredstva dodjeljuju i u tom se pogledu udruge nužno odriču dijela autonomije.

### **4. Kako omogućiti ažurnost javno dostupnog Registra udruga?**

Udruge je moguće obvezati da najmanje jednom u četiri godine dostave izjavu o tome dali su nastale promjene (koliki najveći rok proizlazi iz čl.28.st.2.) odnosno po isteku roka od četiri godine pozvati ih da dostave prijavu promjene odnosno izjavu o tome da nema promjena.

### **5. Treba li trajanje mandata predstavničkih tijela biti propisano Zakonom i na koji način?**

Mandate nije moguće propisati jer udruga može biti i "Društvo stogodišnjaka" kojim predsjedava najstariji član, a slično je i sa strukovnim udrugama gdje kriterij za izbor u tijela upravljanja mora biti na prvom mjestu stručnost i ne može zavisiti od zakonskog ograničenja. O tom pitanju uz uvažavanje autonomije, može odlučivati jedino članstvo. Sigurnosni mehanizam je odredba prema kojoj se skupština mora sazvati najmanje jednom u dvije godine.

## 2.) Neujednačenost tumačenja pojedinih odredbi Zakona od strane registracijskih tijela

1. Smatrate li da bi **Naputak za postupanje registracijskih tijela mogao** doprinijeti ujednačenoj primjeni Zakona o udrugama?

*DA! Treba uputiti registracijska tijela koja pitanja jesu, a koja nisu od presudnog značaja (primjer - upis promjene područja djelovanja na više županija odbijen je jer je službenica inzistirala da se udruga opredijeli dali će djelovati na području jedne županije ili cijelom području RH?).*

*Također treba organizirati zajedničke informativne seminare za službenike drž. uprave i predstavnike udruga, a također bi se mogao otvoriti portal s odgovorima na česta pitanja i primjerima iz prakse.*

2. Na koje dijelove **registracijskog postupka, odnosno, upravnog nadzora bi se Naputak** posebno trebao osvrnuti?

*Treba omogućiti brzo dobivanje mišljenja Ministarstva o spornim pitanjima u tijeku postupka registracije kako bi se izbjegle žalbe.*

3. Kako povezati tijela **javne vlasti koja imaju neku vrstu nadzora i praćenja rada udruga** u svojoj nadležnosti?

*Ona su povezana odredbama članka 27. To treba doslijedno primjenjivati.*

4. Na koji način osigurati uvažavanje načela slobode udruživanja i **autonomije u radu udruga, uz istovremeno jačanje kapaciteta nadležnih tijela za lakše prepoznavanje** zlouporaba u ovom području?

*Udruge moraju imati punu i neotuđivu autonomiju djelovanja, kako kod udruživanja i izbora djelatnosti tako i kod raspolaganja redovnim prihodima (od članarina i gospodarse djelatnosti).*

*U obavljanju djelatnosti od javnog interesa za koje je udruga ostvarila posebni status ili poreznu olakšicu, autonomija je i mora biti ograničena preduvjetima za njihovo ostvarenje, odnosno nadzorom tijela koje je odobrilo status, poreznu olakšicu ili financiranje iz proračuna. Dakle posebni status, olakšice ili sredstva mogu se odobriti samo uvjetno, što znači da u tom dijelu udruga ne može imati autonomiju. U praksi, nadzor i nad namjenskim trošenjem sredstava iz redovnih prihoda može i treba imati samo članstvo udruge odnosno njezina tijela, a nad namjenskim trošenjem sredstava iz proračuna, tijelo koje je odobrilo korištenje sredstava. U oba slučaja vjerodostojnost knjigovodstvene evidencije, obračuna i plaćanja poreza nadzire porezna uprava.*

## **3.) Neodgovarajuća i proizvoljno utvrđena klasifikacija udruga**

Konačno, potrebno je raditi na povezivanju Registra udruga i Registra neprofitnih organizacija kojeg vodi Ministarstvo financija, a u kojemu su dostupni podaci o financijskom poslovanju udruga.

*- Podaci o financijskom poslovanju dostupni su kod porezne uprave!*

*- Registar neprofitnih organizacija dodatna je evidencija koja nema svrhe jer sve su udruge po zakonu neprofitne.*

*- Potrebno je izmijeniti čl.5.st.4. U drugoj rečenici, riječ "dobit" treba zamijeniti riječima "višak prihoda" (jer udruga ne može ostvariti dobit).*

1. Na koji način razraditi **klasifikaciju djelatnosti rada udruga** koja bi bila sveobuhvatna, a istovremeno jasna i praktična u kontekstu rada u registracijskom tijelu?

*Treba primijeniti Nacionalnu klasifikaciju djelatnosti.*

**2. Kako izbjeći dosadašnju praksu odbijanja registracije udruge za više vrsta (komplementarnih) djelatnosti koje proizlaze iz statutom određenih ciljeva?**

*Treba omogućiti registraciju svih djelatnosti iz Nacionalne klasifikacije, a za one za koje postoje posebni uvjeti, kada se nadležno tijelo izda rješenje iz kojeg je vidljivo da su se stekli ti uvjeti.*

**3. Je li u praksi izvediva mogućnost da se udruga sama svrsta u određenu kategoriju djelatnosti prilikom registracije?**

*Vlastita odluka o razvrstavanju temelj je slobode udruživanja.*

**4. Na koji način možemo unaprijediti postojeći Registar udruga i kako proširiti opseg informacija koje on pruža javnosti?**

*Registar udruga na webu treba dopuniti arhivom Rješenja o registraciji i upisima promjena. Zainteresiranim strankama registracijsko tijelo treba omogućiti uvid u opće i posebne akte udruga te zapisnike i odluke na temelju kojih je izvršena registracija i upisi promjena.*

**4.) Proračunske dotacije za projekte i programe od interesa za opće dobro koje provode udruge**

**1. Koji su glavni problemi u postojećoj praksi dodjele proračunskih dotacija udrugama?**

*Najveći je problem netransparentnost, osobito u pogledu rezultata natječaja. Osiguravanjem transparentnosti u isto vrijeme bi se prevenirala zlouporaba, a i omogućio bi se ispravak manjih formalnih pogrešaka ako do njih dođe. Dakle davatelje sredstava trebalo bi obvezati da o prihvaćanju ili odbijanju projekta izdaju rješenje s obrazloženjem na koje je moguće uložiti prigovor i eventualnu dopunu kako bi se izbjeglo čekanje novih natječaja i ponovno prijavljivanje projekata. U prijavi projekata udruga i njihovom djelovanju nema tržišnog natjecanja prema tome treba osigurati da se sredstva dodjele onima koji nude dobre programe te su tehnički i kadrovski osposobljeni za provedbu.*

**2. Kako osigurati da proračunske dotacije udrugama budu usmjerene samo na projekte i programe od interesa za opće dobro, a ne za partikularne interese članova udruga?**

*Udruge trebaju predložiti koje su njihove redovne djelatnosti odnosno programi od interesa za opće dobro i kako ih provode, o čemu odluku donosi nadležno ministarstvo. Trebalo bi definirati koje su djelatnosti od javnog interesa te uvjete koje udruga mora zadovoljiti da bi mogla steći posebni status.*

*Tijelo koje odobrava proračunska sredstva treba obvezati na provođenje primjerenog nadzora (u praksi bi bilo besmisleno da npr. državna uprava provjerava namjensko trošenje sredstava dodjeljeno od nadležnog ministarstva udruzi u oblasti socijalne skrbi ili sporta).*

**3. Treba li omogućiti posebne porezne olakšice udrugama koje provode projekte i programe od interesa za opće dobro?**

*Porezne olakšice treba omogućavati za djelatnosti koje su od interesa za opće dobro te se obavljaju na način koji je od interesa za opće dobro. Sukladno tome, te će olakšice koristiti udruge koje po statutu obavljaju takvu djelatnost i kada ju obavljaju na način koji je u interesu općeg dobra.*

**4. Koji su to zahtjevi, vezani uz transparentnost poslovanja i standarde u radu s korisnicima, koje bi takve udruge morale zadovoljiti?**

*Osigurati stalni unutrašnji i vanjski nadzor obavljanja ciljane djelatnosti.*

*PRIMJER: (prijedlog programskih odrednica ZDTVH) Lokalna društva turističkih vodiča morala bi biti posredni ili neposredno udružena u Zajednice društava (regije i RH) koje su ovlaštene provoditi nadzor nad kvalitetom i ujednačenjem prakse članica. Lokalna društva odgovorna su regionalnoim*

zajednicama a ove republičkoj zajednici. Zajednica turističkih vodiča Hrvatske dužna je surađivati i dostavljati programe i izvješća o radu Ministarstvu turizma RH, Ministarstvu kulture RH, Hrvatskoj turističkoj zajednici i sl.

##### **5. Treba li izmjenama i dopunama Zakona o udrugama osigurati dodjelu zasebnog pravnog statusa udrugama koje provode projekte i programe od interesa za opće dobro u RH?**

Treba, pod uvjetom da se one, kao redovnom, bave **djelatnošću** od interesa za opće dobro te da je njihovim općim i posebnim aktima (ili zakonom) osiguran stalan nadzor nadležnog Ministarstva, ili drugog državnog tijela, ili tijela lokalne samouprave nad tom djelatnošću.

**PRIMJER:** (prijedlog programskih odrednica ZDTVH) Da se na usluge turističkog vođenja u obračunu drugog dohotka priznaje paušalni trošak od 30% (po modelu autorskog honorara) kada te usluge vrše članovi društava turističkih vodiča u sustavu Zajednica (dakle nadzirano), a prema unaprijed utvrđenim programima verificiranim od strane područnih TZ-a i/ili institucija u kulturi.

##### **DODATNO:**

Iako su naredna pitanja u domeni Ministarstva financija, ona izravno utječu i na provedbu Zakona o udrugama odnosno njegovih temeljnih načela i zajamčenih sloboda pa vas molimo da uzmete u obzir slijedeće:

Držimo da udrugama u Republici Hrvatskoj, koje mogu biti jedino neprofitne (temeljem čl.2. Zakona, a za profitne organizacije su predviđeni drugi oblici udruživanja), treba omogućiti da se bave svakom gospodarskom djelatnošću za koju sami smatraju da služi statutarnim ciljevima i za koju su kadrovski i tehnički osposobljeni, odnosno za koju ispunjavaju druge zakonske uvjete. Općenito, jedan od najčešćih nesporazuma i nerazumijevanja jest baš nerazlikovanje pojmova gospodarskog i profitnog poslovnja koji se (nevjerovatno) često poistovjećuju.

Radi navedenoga, također držimo da je i ured za neprofitne organizacije osnovan bez potrebe jer već porezna uprava vrši financijski nadzor nad svim poslovnim subjektima i razvrstava ih te ih tretira prema obliku ustrojstva. Obrazloženje potrebe za uspostavljanje ureda (koje se negdje pojavilo) pretpostavkom kako udruge mogu biti i profitne, odnosno obveznice plaćanja poreza na dobit u posebnim slučajevima, nije utemeljeno, jer uvjet za ostvarenje dobiti je vlasnički udio, odnosno kapital, kojeg u udrugama nema, a skrivene isplate koje mogu postojati i koje kod profitnih organizacija ulaze u osnovicu poreza na dobit, kod neprofitnih mogu biti i jesu osnovica za obračun dohotka, odnosno poreza na dohodak (kao i kod obrtnika).

Udruge koje se bave gospodarskom djelatnošću ne trebaju imati posebne porezne olakšice. Olakšice, poticaji i druge mjere, kada se radi o **djelatnosti** od posebnog interesa za RH (obnovljivi izvori energije, eko proizvodnja, zbrinjavanje nemoćnih, čuvanje baštine i dr.), i kada se omogući adekvatan nadzor, trebaju za sve subjekte biti iste, bez obzira na ustrojbeni oblik.

Također, udruge koje ostvaruju prihod od gospodarske djelatnosti (veći od npr 100.000,00 kn) trebaju plaćati i doprinos za HGK, a i članarinu kada prihod npr. dosegne toliku razinu da iznos članarina čini manje od 0,5%.

Neprihvatljivo je nadalje da su udruge kao neprofitne organizacije dužne obavljati platni promet preko poslovnih banaka (kao profitnih organizacija) što je ograničavanje njihove autonomnosti te negiranje njihove neprofitnosti kao temeljnog načela. Radi navedenog udrugama bi trebalo omogućiti otvaranje partija ŽR kod HNB i vršenje platnog prometa preko FIN-e.

*Uredbom o računovodstvu neprofitnih organizacija nn.10/08., vođenje jednostavnog računovodstva (tzv balagajničkog) omogućeno je samo udrugama koje imaju prihod manji od 100.000,00 kna što je prenizak prag. Obveza primjene računovodstvenog plana za neprofitne organizacije i sastavljanja financijskih izvješća podrazumijeva profesionalno vođenje računovodstva, dakle veliki trošak u srazmjeru s prihodom. Radi toga potrebno je granicu pomaknuti na 500.000,00 kn kada se potreba za vođenjem složenog računovodstva nameće sama po sebi (složeno knjigovodstvo nije pouzdanije već samo daje analitiku koja može biti bitna za npr. razvojnu strategiju, ali ne za opći nadzor, a u slučaju korištenja proračunskih sredstava, analitička izvješća podnose se tijelu koje odobrava sredstva).*

*Sporna je i odredba (čl.71.st1.) prema kojoj obvezi podliježe udruga koja je prihod od 100.000,00 kn ostvarila u proteklom razdoblju (čak tri godine). Dakle u obvezi vođenja složenog knjigovodstva i podnošenja fin. izvješća kroz naredne tri godine su i udruge koje su možda samo ostvarile jednokratnu potporu (radi neke manifestacije ili projekta), a zapravo imaju vrlo male redovne prihode.*

*Radi toga, udruge koje ne dobivaju sredstva iz proračuna za redovno poslovanje, bez ograničavanja njihove slobode djelovanja, moguće obvezati na primjenu računovodstvenog plana i podnošenje izvješća jedino pod uvjetom da im se osiguraju redovna sredstva za pokriće troškova računovodstva.*

*S poštovanjem,  
Darko Mrkonjić*