

MREŽA ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA – ZAJEDNO PROTIV OVISNOSTI,
Ulica bana Josipa Jelačića 4, 21 000 Split, Tel. 021 346 966, 314 412; Fax. 021 314 413,
e-mail: antiaddiction.coalition@gmail.com, OIB 39683833462,
Žiro račun: ZAGREBAČKA BANKA: 2360000- 1102231443

Split, 26. 03. 2012.

Vlada Republike Hrvatske
Ured za udruge
n/p: stručne savjetnice, Marine Lochert, dipl. pol.

Predmet: Prijedlozi u okviru javnog savjetovanja na temu *Izazovi u provedbi Zakona o udrugama*

Poštovana,

Početno želimo naglasiti da smo svjesni vlastite nemogućnosti da ovu temu sagledamo cjelovito jer su naše mogućnosti ograničene našim specifičnim položajem i iskustvima. Stoga je upitno jesmo li cjelovito sagledali i hoće li svi naši prijedlozi moći adekvatno odgovoriti na izazove u svim situacijama. No, u želji da doprinesemo boljoj regulaciji položaja OCD i odnosa javnog i civilnog sektora, dostavljamo Vam naše prijedloge. Nije nam želja da ih objavite, već da ih iskoristite ako procijenite da sadrže odgovore koji bi mogli pomoći rješavanju nekih otvorenih pitanja.

Područje koje se regulira ovim Zakonom je vrlo raznorodno i složeno, pa ne bi trebalo bez dubinske analize raditi značajnije izmjene. Posebno stoga jer bi temeljito uređivanje pitanja položaja i djelovanja OCD bilo moguće tek putem izmjena više propisa. Istovremeno nam se čini da civilni sektor nije uređen kao sustav već da funkcionira kao zbroj ogromnog broja subjekata, najčešće međusobno nepovezanih. Držimo da tu praksu (nakon dubinske analize) treba promijeniti i bez zadiranja u slobodu udruživanja, otpočeti reformu odnosno proces povezivanja i veće transparentnosti putem utvrđivanja pravila i procedura koje bolje uređuju civilni, ali i javni sektor. Držimo da bi bilo dobro osmisliti cjeloviti koncept sustava organiziranja civilnog društva, a potom ga provesti kroz propise. Urediti ovo područje ne znači

zadiranje u pravo i slobodu udruživanja, koje se ne treba i ne smije ograničavati, ali to ne znači i ne smije značiti nepostojanje obveza udruga, pravila i procedura koje reguliraju funkcioniranje, jer bi to predstavljalo pretjerano liberalan pristup. U sadašnjoj situaciji stječe se dojam nemoći i nevoljkosti države da uspostavi red na ovom planu, što šteti društvu u cjelini a posebno OCD-ima. Naime, neuređenost stvara nesigurnost i otežava uvjete rada organizacijama koje konstruktivno i kontinuirano rade. Činjenice kažu da danas:

- u RH ima cca 45000 organizacija civilnog društva
- od toga približno 30% čine organizacije koje se bave sportom
- oko 1 500 000 000 kn se godišnje izdvaja za financiranje udruga iz državnog, regionalnih i lokalnih proračuna. Navedeno znači značajnu ovisnost OCD o državi, regionalnim i lokalnim strukturama. Istovremeno je minoran utjecaj tih organizacija na formuliranje javnih politika. Postavlja se pitanje, koliko organizacija stvarno ostvaruje ciljeve radi kojih su osnovane, odnosno aktivno djeluje, i uzroka nastanka tako velikog broja organizacija? Isto tako, držimo upitnim mogućnost adekvatnog nadzora nad korištenjem tako velikih iznosa javnih sredstava.

NAČELNE PRIMJEDBE:

- ni na nacionalnoj niti na regionalnoj razini nisu precizno definirane društvene potrebe.
- potrebno je definirati pojam organizacije civilnog društva odnosno napraviti distinkciju pojmova jer je pojam OCD širi od pojma udruge
- unatoč traženju OCD nije se ni pokušao ostvariti partnerski odnos između javnog i civilnog sektora na svim razinama (osim Savjeta za razvoj civilnog društva za koji se postavlja pitanje ima li „bazu“, jer gransko povezivanje OCD nije sustavno provedeno, a nije moguće ostvariti komunikaciju s tako velikim brojem subjekata). Samo se formalno uključuje, najčešće po jedan predstavnik OCD u neka savjetodavna tijela pri mjestima donošenja odluka.
- organizacije civilnog društva se rijetko umrežavaju, a i kada to čine, ne čine to uvijek s namjerom povećanja pritiska i kritike na rad nadležnih tijela nego radi lakše realizacije svojih partikularnih ciljeva.

- potrebno je formirati više organizacionih oblika za realizaciju dijaloga između javnog i civilnog sektora na partnerskim osnovama. Najbolje bi bilo po resorima osnovati savjetodavna tijela koja bi raspravljala o stanju na području djelovanja, politikama, zakonodavstvu i prioritetima u sljedećem razdoblju. Ta bi se tijela mogla povezati sa Savjetom za razvoj civilnog društva.

REGISTRACIJA I DJELATNOST UDRUGE

- treba dopustiti da se udružuje i registrira udrugu tko god hoće što istovremeno ne znači da su državne i lokalne strukture dužne financirati aktivnosti za koje drže da nisu od prioritetnog značaja. Možda bi bilo potrebno točnije utvrditi definiciju općeg dobra, pri tome je povezati s pojmom javnih potreba, a koje se artikuliraju putem strategija, akcijskih i provedbenih planova. Razmotriti podrazumijeva li ta definicija zapravo rad s korisnicima koji nisu nužno članovi udruge. Tako bi se pojam općeg dobra vezao uz prioritete u određenom razdoblju i ostao otvoren za promjene.
- mislimo da treba odvojiti organizacije koje rade u interesu svojih članova od onih koje rade za opće dobro, detaljno raspraviti smisao i efekte svih olakšica, ali i postaviti značajnije zahtjeve pred one koji koriste javna sredstva, licencirati programe, propisati stručne standarde i standarde kvalitete jer je to pravo države s obzirom na sredstva koja izdvaja (i uvesti dostavu podataka o korisnicima u registre).
- Potrebno je jasno definirati neprofitnost udruga kako bi se izbjegle nedoumice pri registraciji i obavljanju gospodarske djelatnosti kao sekundarne djelatnosti
- Da bi bilo moguće izraditi klasifikaciju djelatnosti koja se odnosi na rad udruga potrebno je prvo utvrditi trenutno stanje i opseg djelovanja postojećih organizacija te ih povezati sa nacionalnom klasifikacijom djelatnosti.
- OCD se, prema ovom našem prijedlogu, na natječaje trebaju javljati ovisno o svojoj primarnoj djelatnosti.
- Naputak za postupanje registracijskih tijela bi u značajnoj mjeri doprinio ujednačenoj primjeni Zakona o udrugama.

LIKVIDACIJA I STEČAJ UDRUGA

- promjenom propisa treba spriječiti da osnivači udruga i njihovih ustanova mogu provesti privatizaciju i tako osobno profitirati iz proračunskih sredstava. Mogućnost da se imovina udruge nakon likvidacije može predati fizičkoj osobi predstavlja koruptivni element u ovom Zakonu i značajno doprinosi mogućnosti zlorabe, pa ju treba žurno otkloniti iz Zakona. Imovinu, koja je gotovo u cijelosti stečena iz javnih sredstava bi bilo važno, po jednostavnijim procedurama (u odnosu na definirane potrebe u lokalnoj zajednici raspisati natječaj za OCD koje nude odgovore na detektirane potrebe), ustupiti lokalnoj zajednici i po mogućnosti je i nadalje koristiti za opće dobro, jer je za to i bila namijenjena.
- 2/3 organizacija nema RNO broj, a da ne trpe nikakve sankcije. Osim što to znači da nadležna tijela ne izvršavaju svoje obveze znači li to možda da samo 1/3 OCD stvarno djeluje? Vjerojatno ne, ali zašto onda za one koji ne izvršavaju obveze ne otpočeti postupak brisanja iz registra (koji uključuje prethodnu obavijest), a ukoliko se ne odazovu provesti postupak likvidacije. Tako bi bilo moguće utvrditi stvarni broj djelatnih organizacija.

FINANCIRANJE

- raspoloživa proračunska sredstva se usitnjavaju, tako da nitko ništa ne može ozbiljnije promijeniti, a ponekad su dostatna samo za profesionalce, jer za aktivnosti nema dovoljno sredstava.
- iste aktivnosti se financiraju iz više izvora i na više razina tako da jedan projekt može dobiti više sredstava nego što je za njegovu realizaciju neophodno ili ne biti u mogućnosti zaokružiti financijsku konstrukciju (što je češći slučaj).
- već ugovorene usluge nemaju strukturu cijene odnosno kalkulaciju izračuna, a kako lokalna samouprava u okviru odluka o socijalnoj skrbi, predviđa njihovo sufinanciranje, stvorene su pretpostavke za dvostruko financiranje istih dijelova usluga (plaće radnika, materijalni troškovi...) odnosno za stvaranje viška sredstava što stvara mogućnost zlorabe i manipulacije.
- prioritete na godišnjim natječajima određuju najčešće više pozicionirani službenici u državnim i lokalnim tijelima i to vjerojatno „od oka“ .

- distribucija proračunskih sredstava namijenjenih OCD uglavnom se vrši prema snazi utjecaja čelnika, a ne prema nadležnostima i stvarnim potrebama što doprinosi da se sredstva ne raspoređuju prema strateškim i akcijskim planovima nego prema procjeni pojedinca.
- dakle, oni koji rade nemaju financijsku stabilnost koja bi pomogla da se aktivnosti koncentriraju na korisnike i osigura kontinuitet i kvaliteta jer su zaposlenici u OCD-ima opterećeni održivošću organizacije i stalno pišu projekte i izvješća. Oni koji ne rade s korisnicima imaju dovoljno prostora za bavljenje sobom.
- država bi trebala donijeti odluku o tome, realizaciju kojih usluga prepušta OCD-a
- nadležna tijela trebaju, na temelju strateških planova, donositi konkretne godišnje planove potreba i koordinirano provesti makro raspodjelu sredstava u resore te ih tako iskazati u državnom proračunu za sljedeću godinu (proces treba obrnuti).
- utvrditi što treba financirati iz državnog, što iz županijskog, a što iz gradskog i općinskog proračuna po kriteriju prostora na kojem organizacije djeluju i prema tome odakle su korisnici. Primjerice, tko financira programe, tko projekte, kapitalna ulaganja, hladni pogon itd.
- bilo bi neophodno provesti decentralizaciju sredstava odnosno stvoriti jedan korektivni fond poravnanja.
- osnovati interventni fond za pomaganje sredinama s nedovoljno sredstava i nerazvijenim OCD radi sufinanciranja programa od prioritarnog značaja za te sredine.
- Kodeks pozitivne prakse, standarda i mjerila za ostvarivanje financijske potpore programima i projektima udruga bi morao postati zakonom i u njega treba ugraditi i obveze regionalne i lokalne uprave i samouprave te ,ako se procijeni potrebnim, uvesti i sankcije za nepridržavanje. Tako bi se smanjila mogućnost financiranja mimo procedura „naših a ne vaših“.
- neformalne asocijacije, prema našem mišljenju, i nadalje ne bi mogle koristiti javna sredstva.

NADZOR

- nadzor često izostaje, a ako ga ima on je strogo formalne vrste (kontrola papira, gotovo nikad kontrola ima li uopće korisnika i koliko ih je stvarno uključeno u realizaciju projekta).
- udruge ne moraju dostavljati, u jedinstvene registre raznih vrsta korisnika, podatke o korisnicima koje su uključili u projekte (konzumenti usluga) tako da se često broj obuhvaćenih korisnika napuhuje i izmišlja radi vlastitog opstanka (što remeti na primjer epidemiološku sliku).
- razni projekti univerzalne prevencije ovisnosti nisu obvezni provesti i ne provode evaluaciju (one stoga mogu biti lak izvor zarade pa su to čak radili i neki dužnosnici). Dakle, često nije poznato ima li od tih predavanja i radionica kakve koristi i koliko je ljudi u te aktivnosti bilo uključeno. Primjerice, struka se još nije odredila kakav je utjecaj sportskih aktivnosti te posebno sportskih manifestacija na prevenciju ovisnosti, nasilja i slično. Isto pitanje vrijedi i za druga područja na kojima udruge djeluju.
- među tijelima koja dodjeljuju sredstva nema razmjene podataka pa je moguće da se sredstva odobrena iz više izvora pravdaju istim računima na više strana.
- bilo bi, po našem mišljenju, potrebno uvesti nadležnost primarnog mjesta odnosno da se sve istovrsne djelatnosti financiraju na istom, po mogućnosti jednom, mjestu (npr. sportske, ekološke) ili provesti značajnu koordinaciju i integraciju, ukoliko je to nemoguće. To je važno radi međusobne usporedbe kvalitete projekata i razvoja kompetencija kadrova u ministarstvima i uredima na pojedinim područjima. Tako će se spriječiti zlouporabe pri korištenju sredstava, racionalizirati njihova upotreba i uvesti nadzor. Stoga je potrebno, pri utvrđivanju nadležnosti, usvojiti nomenklaturu djelatnosti (npr. na planu ovisnosti djelatnosti se dijele na četiri područja djelovanja; prevencija među zdravom populacijom, selektivna prevencija unutar rizičnih skupina, indicirana prevencija među detektiranim konzumentima, psihosocijalni tretman ovisnika te resocijalizacija).
- donijeti listu potrebnih usluga, raspisivati natječaje za njihove izvoditelje i potom ih ugovarati na višegodišnje razdoblje po ekonomskoj cijeni, uz godišnji nadzor provedbe aktivnosti i korisnika.

- na godišnje natječaje upućivati sve one koji misle provoditi jednokratne i povremene aktivnosti, te sa izabranima zaključivati jednogodišnje ugovore.
- odobrene projekte financirati u cjelini. To smanjuje administriranje, ograničava zlouporabe i omogućava promjene. Dakle onemogućiti financiranje jednog projekta iz više izvora.
- nadzor i evaluaciju provoditi na terenu, oformiti timove za provođenje nadzora i u okviru izvješća tražiti dostavljanje dokaza o provođenju aktivnosti i obuhvatu građana kao što to traži EU kad odobrava potpore (fotografije događaja, popis prisutnih itd.)
- plaće djelatnika u organizacijama civilnog društva ograničiti na način da moraju pratiti plaće zaposlenih u istovrsnim djelatnostima s obzirom na proračunsko financiranje. Ni EU ne dopušta da se iz odobrenih potpora ostvaruju povećanja plaća. Ugovaranjem potrebnih usluga po ekonomskim cijenama i financiranjem odabranih projekata u cijelosti stvoriti će se preduvjeti za poštivanje radnog zakonodavstva, što je danas gotovo nemoguće.
- inspekcijski nadzor bi trebao biti sveobuhvatan i multidisciplinaran, dakle potpun i bez obzira na porijeklo sredstava. Potrebno je povezati financijske tokove i aspekt uključenosti korisnika.
- i nadležne financijske službe i agencije bi trebale bolje vršiti financijski nadzor (možda bi se prihodi od vlastite djelatnosti trebali izdvojeno prikazivati na podračunu te uvesti obvezu donošenja odluke u koji se dio vlastite djelatnosti ta sredstva ciljano usmjeravaju, a radi transparentnosti).
- Uredbu o računovodstvu neprofitnih organizacija je potrebno podignuti na razinu zakona.

POVEZIVANJE I UDRUŽIVANJE

- bilo bi poželjno utvrditi organizacije od nacionalnog značaja i poticati udruživanje istovrsnih organizacija.
- provesti raspravu i odlučiti treba li uspostaviti obvezu osnivanja krovnih organizacija po pojedinim područjima rada. Gransko organiziranje (moguće na teritorijalnom načelu, tamo gdje ima uvjeta), osim što doprinosi usklađivanju

MREŽA ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA – ZAJEDNO PROTIV OVISNOSTI,
Ulica bana Josipa Jelačića 4, 21 000 Split, Tel. 021 346 966, 314 412; Fax. 021 314 413,
e-mail: antiaddiction.coalition@gmail.com, OIB 39683833462,
Žiro račun: ZAGREBAČKA BANKA: 2360000- 1102231443

djelovanja OCD osigurava i bolje preduvjete za razvoj, ali i za samonadzor OCD-a i nadzor nadležnih tijela.

Na kraju želimo naglasiti kako smo svjesni činjenice da navedeni stavovi i prijedlozi nisu svi u direktnoj vezi sa kreiranjem novog Zakona o udrugama. Naša intencija je bila staviti problematiku Zakona o udrugama u ukupni kontekst funkcioniranja i javnog i civilnog sektora. Držimo da su postignuti značajni rezultati na području razvoja civilnog društva u RH, no i da je došlo vrijeme da se napravi slijedeći korak u smislu stvaranja boljih preduvjeta za razvoj, kontinuirano i stabilno funkcioniranje organizacija civilnog društva, a radi unaprjeđenja realizacije njihove društvene uloge.

S poštovanjem Vas pozdravljamo,

Za Izvršni odbor Mreže – zajedno protiv ovisnosti,

Predsjednica:

Dragana Bašić Lisičin