

**Javno savjetovanje - Izazovi u provedbi Zakona o udrugama,
6.3.2012., Zagreb
- prijedlozi i komentari izneseni u raspravi-**

NAČELNE PRIMJEDBE

- Potrebno je odrediti rok u kojem će se mijenjati zakon kako bi se omogućila pravodobna konstruktivna rasprava i uključenost postupka pripreme izmjena
- Potrebno je promijeniti zakon kako bi se uveo provedbeni propis (naputak) za njegovu primjenu, a za to je potrebno napraviti dublju analizu
- Ministarstvo uprave se mora aktivnije uključiti u detekciju problema i rješavanje spornih situacija
- Pomoć u informiranju od strane Ureda za udruge - odgovori na najčešće postavljana pitanja dostupni su na internetskoj stranici Ureda (doprinos rasterećenju ureda državne uprave te točnom i ujednačenom tumačenju propisa)
- Inicijalni razlog postojanja zakona – razrada ustavnog prava na udruživanje i slobodu izražavanja u važećem Zakonu nije dovoljno naglašena
- Zakon ne treba mijenjati u području prava i slobode udruživanja već u dijelu koji se odnosi na nadzor u djelovanju udruga sukladno propisima
- Nemogućnost sprječavanja pojedinačnih malverzacija ne bi smjela biti izgovor za uskraćivanje ustavnog prava na slobodno udruživanje
- Zakon o udrugama je provedbeni okvir za slobodu udruživanja – tu slobodu ne treba ugrožavati pretjeranim ograničenjima – radije ga treba očistiti od pogrešnih ili neprimjenjivih dijelova
- Udrugama je potrebno dati priliku da same nađu najbolji model financijskog poslovanja
- Pojam „organizacije civilnog društva“ nije definiran ni u jednom aktu – treba li taj pojam pobliže definirati kroz Zakon o udrugama
- Treba li suziti definiciju civilnog društva i definirati organizacije civilnog društva koje djeluju za opće dobro
- Definiranje kriterija za projekte i programe od interesa za opće dobro – opće dobro ne smije biti zatvorena kategorija već promjenjiva, uz kvalitetan nadzor i ažurnost
- Pogrešna je percepcija o obvezi javnih institucija da dodjeljuju prostore i financijska sredstva svakoj novo registriranoj udruzi – jedini kriterij trebaju biti aktivnosti koje udruge obavljaju za opće dobro
- Potrebno je razmotriti i određena nenormativna rješenja koja mogu biti jednako učinkovita u rješavanju izazova u provedbi Zakona o udrugama - omogućiti instrumente za redovito praćenje, izvještavanje i vrednovanje sukladno drugim propisima koji uređuju djelovanje neprofitnih organizacija, pa tako i udruga
- Potrebno je razmisliti o nastavku konzultacija o brojnim temama u području Zakona i taj proces učiniti uključivim i tematski podijeljenim

- Udruge kompenziraju probleme i komunikacijski šum u društvu - Poanta bi trebala biti nadzor državne uprave, sukreiranje javnih politika i pružanje socijalnih usluga od strane udruga (kao prioriteta)
- Nepostojanje zaštite aktivista predstavnika udruga, koje se bave djelatnostima zaštite ljudskih prava i sl. u kojima se pojavljuje opasnost od represije, zastrašivanja ili slične prisile

MANJKAVOSTI U TEKSTU SAMOG ZAKONA

OPĆE ODREDBE

- Članak 4. stavak 2. – Zakon ne poznaje djelomičnu poslovnu sposobnost koja je time izjednačena u Zakonu sa potpunom poslovnom nesposobnošću — Zakonom je potrebno definirati unutar kojih granica član udruge može upotrijebiti svoju ograničenu poslovnu sposobnost

DJELATNOST UDRUGE

- Djelatnosti udruga (članak 5.) – nužno preciznije definirati djelatnosti koje udruge mogu a koje ne mogu obavljati - nedefiniranost dovodi do velikih mogućnosti zlouporabe
- Potrebno je objasniti i definirati neprofitnost kako bi se izbjegle nedoumice o konkurentnosti na tržištu kod gospodarskih djelatnosti udruga
- Gospodarske djelatnosti – problemi sa registracijom i pokretanjem djelatnosti u neskladu su sa nastojanjima za poticanjem samofinanciranja udruga i socijalnim poduzetništvom
- Ako su djelatnosti u skladu sa zakonom – tada nema zapreka registraciji i nije se potrebno konzultirati dalje s drugim tijelima državne uprave (TDU)
- Potrebno je jasno definirati gospodarsku djelatnost udruga, stjecanje i raspolaganje dobiti
- Kuketiranje između neprofitnog i profitnog sektora kao problem provedbe Zakona – ne treba biti rješavano ukidanjem mogućnosti obavljanja gospodarskih djelatnosti
- Djelatnost udruge mora biti sukladna ciljevima udruge navedenim u statutu, kao i područjima u natječajima TDU – potrebno je razraditi sva područja djelovanja udruga kako bi se lakše klasificiralo udruge i u Registru udruga
- Socijalno poduzetništvo kao jedan od vidova samofinanciranja udruga
- Zasad ne postoji gotov model za gospodarsku djelatnost ali na njemu se radi, a u tijeku je i izrada Nacionalne strategije socijalnog poduzetništva
- Nema problema ako udruge obavljanjem prihodovne djelatnosti ostvaruje dobit ako je ona usmjerena u ostvarivanje ciljeva udruge
- Nije dopušteno ostvarenje profita za članove (već postoji u zakonu kao odredba) – potrebno je voditi računa o tome kako suzbiti i izbjegavati zlouporabe i malverzacije (iz Zakona brisati mogućnost da fizička osoba može likvidacijom udruge dobiti njezinu imovinu)

- Nije sporno da udruga ne može obavljati gospodarsku djelatnost već je pitanje osnovne svrhe udruge koja ne bi trebala biti gospodarska – navedena djelatnost ne može biti jedina svrha udruge nego treba koristiti ostvarenju ciljeva udruge i njenoj održivosti
- Gospodarska djelatnost nije protivna zakonu
- Važno je znati trendove koji idu u smjeru udruge kao nositelja gospodarske djelatnosti i nositelja zapošljavanja i socijalne ekonomije
- Klasifikacija udruge u Registru udruge nije propisana nijednim propisom – ona više ne odgovara stvarnim potrebama – u Registru udruge potrebno je napraviti novu klasifikaciju djelatnosti i omogućiti udrugama da se same opredjeljuju koja je njihova osnovna, a koje sporedne djelatnosti za koje će biti registrirana
- Udruge se moraju moći opredijeliti za više djelatnosti kojima se žele baviti

OSNIVANJE UDRUGA

- Odredbe o Sjedištu udruge – udruge se prijavljuju ponekad na adresu zgrada jedinica lokalne (regionalne) samouprave – sjedište mora biti jasno definirano, a prijavitelji udruge upoznati s odredbama
- Udruživanje u saveze udruge - nedostaje detaljnija definicija saveza i krovnih udruge (već postoji u Zakonu)
- Potrebno je podići minimalni broj osnivača kod registracije
- Premali broj osnivača i nedefinirane djelatnosti omogućuju inflaciju broja udruge sa upitnim namjerama i djelatnostima
- Potrebno je zadržati liberalni karakter zakona po pitanju broja osnivača
- Potrebno je istaknuti jasne ciljeve i djelatnosti udruge pri osnivanju

REGISTRACIJA UDRUGE

- Problem u traženju dodatnih mišljenja nadležnih ministarstava kod registracije udruge
- Članak 19. – Zahtjev za upis promjena - nepostojanje rokova za upis promjena uzrokuje probleme jer udruge često poduzimaju radnje preko osoba i putem dokumenata koji nisu registrirani. Statut i upisane promjene moraju biti stalno usklađivane – nedostatak usklađenja često dovodi do nezakonitog postupanja ili postupanja u skladu sa statutom čija promjena nije registrirana
- Potrebno je uskladiti i ujednačiti postupanje registracijskih tijela napatkom čije će donošenje biti predviđeno izmjenom Zakona
- Potrebno je razgraničiti registraciju od nadzora nad poslovanjem
- Nije potrebno ograničavati pravo udruživanja već utvrditi što ne valja u području djelovanja obrta i prava trgovačkih društava kada mnogi ljudi pokušavaju izbjeći registraciju svojih djelatnosti u tim područjima, pa osnivaju udruge u kojoj bi se isključivo bavili gospodarskim djelatnostima (samozapošljavanje)
- Klasifikacija udruge prema članstvu, vodstvu, djelatnosti (mladih ili sl.)

- Članak 26. – nema mogućnosti žalbe na Rješenje Ministarstva kod registracije, samo upravni spor – potrebno bi bilo uvesti mogućnost dodatnog pravnog lijeka
- Udruge koje djeluju u području gdje nema saveza a jedine su koje obavljaju djelatnost i pružaju uslugu koju država ne pruža – njihov status treba biti uređen jer se zasad ne razlikuju od bilo koje druge udruge bez obzira na socijalnu uslugu koju pružaju

UPRAVLJANJE UDRUGOM I TIJELA UDRUGE

- Struktura udruge – autonomija udruge podrazumijeva pravo (demokratskog) izbora vodstva, jedino je potrebno imati tijela koja Zakon propisuje (skupština i osoba ovlaštena za zastupanje)
- Tijela udruge (osim obveznih) ne trebaju biti određena Zakonom
- Status osnivača udruge bitan je samo za čin osnivanja i registraciju udruge, a nakon toga njihova uloga prestaje i za rad udruge bitna su tijela udruge i osobe ovlaštene za zastupanje, koje su sukladno statutu udruge upisane u Registar udruge (nije nužno da osnivači budu članovi udruge, a s druge strane kod malih udruge oni su često i jedini članovi)

IMOVINA I ODGOVORNOST UDRUGE ZA OBVEZE

- Odrediti standarde transparentosti u trošenju sredstava iz javnih izvora
- Nekoliko važnih standarda – izbjeći obiteljsko zapošljavanje; izbjeći sukob interesa i uloga (npr. ista osoba donosi odluke o plaći i zaposlenik/ca je udruge)
- Kodeks financiranja (Savjet) kao temelj transparentnosti poslovanja ali uz potrebu za dopunom
- Nedostatak mnogih statusnih pitanja – vezanih za neregistrirane udruge – nije navedeno u Zakonu da li takve udruge mogu dobivati dotacije iz javnih izvora (informacije je potrebno tražiti i u drugim propisima vezanim za neprofitno računovodstvo i poslovanje udruge)
- Samo 1/3 udruge je upisana u Registar neprofitnih organizacija (RNO), (a to je obveza svake udruge)
- Izvješće o financiranju udruge iz javnih izvora (publikacija koju svake godine izrađuje Ured za udruge i koja uključuje i javne izvore sa nacionalne i lokalne razine)
- Oko 1.5 milijardi kuna izdvaja se godišnje iz javnih izvora za programe i projekte udruge
- Oko 60-70 natječaja godišnje (državni proračun i sredstva od igara na sreću), 2/3 sredstava su iz proračuna JLPRS – a u to su uključena i sredstva koja se izdvajaju za javne potrebe u sportu, tehničkoj kulturi, i dr.
- Proaktivno djelovanje Ureda za udruge i kroz edukacijske sastanke u županijama (+ gradovi, općine) o Kodeksu financiranja i načinima dodjele financijskih sredstava
- Civilno društvo uspješan i značajan korisnik EU fondova
- Potrebne su korekcije u području financiranja udruge iz javnih izvora (nadzor i odgovornost)
- Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva (NZRCD) – definirani kriteriji i temeljita procjena prikladnosti udruge za dodjeljivanje sredstava

(predvrednovanje prije odobravanja financijskih sredstava) – problemi su u poštivanju nekih drugih zakona

- Udruge korisnice sredstava iz javnih izvora imaju samo namjenska sredstva – pitanje je da li su u poziciji zadovoljiti odredbe drugih zakona (npr. Zakon o radu), kada je u pitanju zapošljavanje na određeno/neodređeno vrijeme i druga prava i obveze radnika i udruga kao poslodavaca
- Nadzor nad javnim financiranjem mora biti jednak za sve – to se ne veže na udruge nego na dodijeljena sredstva
- Problem fokusiranosti na projekte, gubitak fokusa na dugoročno planiranje
- Problem (financijske)održivosti udruga
- PDV kao obveza udruga
- Prikupljanje financijskih sredstava od građana (donacije) – na koji je način to moguće i sa kakvim financijskim/fiskalnim posljedicama
- Udruga može biti obveznik poreza na dohodak i PDV-a, ukoliko uđe u sustav poreza na dobit, izjednačava se sa trgovačkim društvima (nije sporno)
- Da li nepostojanje financijskih izvješća podrazumijeva automatsko gašenje? (NE ukoliko udruga nije imala financijsko poslovanje što je moguće)
- Ministarstvo financija – želi računovodstvo neprofitnih organizacija dići na razinu zakona (sa razine uredbe)
- Nesrazmjer u izvješćima i transparentnosti između udruga i javnih poduzeća (često u korist udruga koje često imaju kvalitetnija i potpunija izvješća)
- Potrebno je donijeti propis koji bi uredio dodjelu bespovratnih sredstava i razmotriti davanje posebnog statusa udrugama koje djeluju za opće dobro
- Problem je i politika usitnjavanja financijskih sredstava za projekte

NADZOR

- Odredbe o nadzoru (članak 26. i 27.) – više tijela koja provode nadzor (a prije svega članovi same udruge)
- Postupak inspekcijskog nadzora - striktno provođenje – registracijska tijela imaju dvojaku funkciju (registracija i nadzor) – trebalo bi izraditi određene upute koje bi propisale način rada nadležnih tijela u slučaju inspekcijskog nadzora
- Inspekcijski nadzor bi trebao biti isti za sve udruge bez obzira na izvor financiranja
- Nadzor kao jedan od najvećih problema u primjeni Zakona
- Upravni nadzor već je kvalitetno naveden u Zakonu o sustavu državne uprave
- Upravni nadzor nad primjenom izvanrednih pravnih lijekova
- Ovlasti nadzora široko su postavljene
- Ministarstvo provodi nadzor nad radom registracijskih tijela, bez dublje analize uočenih problema
- Druga tijela imaju zadaću u praćenju primjene i Zakona o udrugama ali i financijskog poslovanja udruga
- Potrebno je razlikovati nadzor nad radom udruga od nadzora nad javnim sredstvima koja su dodijeljena udrugama

- Kod inspekcijskog nadzora potrebno je nastaviti samonadzor uz veću odgovornost vodstva udruga
- Nema penaliziranja udruga koje ne postupaju u skladu sa Zakonom, uvođenje sankcija za nepoštivanje Zakona, smanjilo bi obim potrebe za nadzorom

PRESTANAK POSTOJANJA UDRUGE

- Prestanak postojanja udruge – komplicirani postupci i za udruhu i za registracijsko tijelo
- Odredbe o imovini udruge pri likvidaciji treba pobliže definirati i jasno odrediti imovinsko pravne sljednike udruge pri njenom prestanku
- Uredbe o stečaju i prestanku udruga treba bolje definirati
- Prestanak djelovanja udruge je problematičan – teško je razriješiti imovinsko i statusno-pravne odnose pri likvidaciji udruge

PROBLEMI U PROVEDBI I UJEDNAČENO TUMAČENJE ZAKONSKIH ODREDBI

- Koordinacijski sastanci ureda državne uprave (rasprave o Zakonu o udrugama i nadzor registracijskog postupka i problemi u primjeni Zakona) već su više puta održani ali nije primijećen efikasan pomak u provedbi Zakona
- Podkapacitiranost registracijskih tijela s obzirom na broj registriranih udruga i količinu posla – rješenje se zasad nalazi u novim tehnologijama i pokušaju da se što više posla odradi objavom na internetu i velikim brojem informacija
- Pomoć u informiranju od strane Ureda za udruge, izrada kvalitetne web stranice, redovni upiti (rasterećenje ureda državne uprave)
- Problemi kod registracije udruga – provjeravanje kod drugih TDU nadležnih za određenu djelatnost – nije opravdano – udruhu je pravna osoba privatnog prava – dopuštene su sve djelatnosti osim onih koje su zabranjene Ustavom ili zakonom
- Razlike u nadležnosti registracijskih tijela od drugih tijela
- Državna tijela u nadzoru nemaju jasne upute o njegovoj provedbi
- Nedostaju resursi za obavljanje nadzora i zbog toga uredi državne uprave nadzor ne provode po službenoj dužnosti (već samo na zahtjev)