



Sektorska politika

Održivog razvoja civilnog društva

Sadržaj

1. Uvod
 2. Analiza postojeće situacije
 3. Ciljevi
 4. Strategija
 5. Taktički alati i vremenski tijek aktivnosti
 6. Financijski instrumenti
 7. Mjerenje učinaka/evaluacija
 8. Veze s ostalim sektorima
 9. Sažetak
- Literatura

1. Uvod

Civilno društvo skup je nevladinih organizacija i ustanova koje manifestiraju interese i volju građana. Civilno društvo sačinjeno je od subjekata privatnog prava i često se naziva „trećim sektorom“ društva koji se razlikuje od izvršne vlasti i poslovnog sektora. Upravo je neovisnost od izvršne vlasti glavno obilježje organizacija civilnog društva, koje u osnovi imaju korektivnu ulogu prema vlastima i centrima političke moći. Civilno društvo i njegova participacija u procesima donošenja odluka, kreiranja politika i provođenju programa od javnog interesa, preduvjet su za ostvarenje moderne i stabilne demokracije.

Ovom sektorskom politikom nastoji se osigurati održivi razvoj civilnog društva u Hrvatskoj kroz ostvarenje dva strateška cilja: **(1) izjednačavanje organizacija civilnog društva u pristupu financiranju iz javnih izvora, u skladu s nacionalnim prioritetima** i **(2) regulirati pravni položaj, financiranje, porezne olakšice i povlastice te nadzor nad organizacijama civilnog društva koje djeluju za opće dobro.**

Iako organizacije civilnog društva predstavljaju širok spektar različitih oblika društvenog djelovanja, ORaH-ova Sektorska politika održivog razvoja civilnog društva svoju pozornost najviše usmjerava prema udrugama te organizacijama civilnog društva čije djelovanje daje dodanu vrijednost ispunjenju nacionalnih prioriteta (kao što su to npr. humanitarne organizacije, udruge osoba s invaliditetom, udruge pružateljice zdravstvenih ili socijalnih usluga, udruge u kulturi, udruge koje se bave zaštitom okoliša i dr.). U tom smislu, navedene strateške ciljeve prate i dvije najznačajnije reformske promjene, a to su: **promjena pristupa prema financiranju udruga koje se bave razvojem sporta i objedinjavanje humanitarnih organizacija i humanitarne djelatnosti u organizacije i djelatnosti za opće dobro.**

Dva strateška prioriteta obuhvaćaju niz specifičnih mjera koje su poduprte financijskim instrumentima za osiguranje održivosti kako neprofitnih djelatnosti organizacija civilnog društva tako i onih djelatnosti takvih organizacije koje predstavljaju društveno-poduzetničke inicijative. Implementacija predviđenih strateških mjera pratit će se unutarnjom i vanjskom evaluacijom u skladu sa raspoloživim taktičkim alatima i vremenskim tijekom provedbe unutar jednog ili više parlamentarnih mandata. Sektorska politika također predviđa povezivanje sa drugim sektorima, naročito sektorom gospodarstva.

2. Analiza postojeće situacije

2.1. Zakonski položaj udruga

Pravni položaj udruga određen je Zakonom o udrugama (NN, 74/14). Njime se uređuje osnivanje, pravni položaj, djelovanje, registracija, financiranje, imovina, odgovornost, statsne promjene, nadzor, prestanak postojanja udruge sa svojstvom pravne osobe te upis i prestanak djelovanja stranih udruga u Republici Hrvatskoj.

U smislu tog Zakona, udruga je svaki oblik slobodnog i dobrovoljnog udruživanja više fizičkih, odnosno pravnih osoba koje se, radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za zaštitu ljudskih prava i sloboda, zaštitu okoliša i prirode i održivi razvoj, te za humanitarna, socijalna,

kulturna, odgojno-obrazovna, znanstvena, sportska, zdravstvena, tehnička, informacijska, strukovna ili druga uvjerenja i ciljeve koji nisu u suprotnosti s Ustavom i zakonom, a bez namjere stjecanja dobiti ili drugih gospodarski procjenjivih koristi, podvrgavaju pravilima koja uređuju ustroj i djelovanje toga oblika udruživanja. Iako je za udruge isključena namjera stjecanja dobiti ili drugih gospodarski procjenjivih koristi, Zakonom je ipak dopušteno obavljanje gospodarske djelatnosti ukoliko se stečena dobit koristi radi ostvarenja ciljeva udruge; pri tome je jasno da namjera nije stjecanje dobiti ili gospodarske koristi *per se* već ostvarivanje ciljeva udruge koji su zadani njezinim statutom.

Propisano je pet načela na temelju kojih djeluju udruge, a to su načelo: neovisnosti, javnosti, demokratskog ustroja, neprofitnosti i slobodnog sudjelovanja u javnom životu.

Kako su udruge predmetom privatnog prava, zakonodavac je fleksibilan u pogledu broja osnivača, pri čemu Zakon određuje da udruhu mogu osnovati najmanje tri osnivača. Fleksibilnost u broju osnivača, međutim, za posljedicu ima osnivanje većeg broja udruga sastavljenih od malog broja osnivača koje u praksu rijetko djeluju i njihova održivost može ovisiti o minimalnim kapacitetima.

Recentne i važne promjene u zakonodavstvu koje regulira pravni položaj udruga, a na koje se oslanja i ova sektorska politika, odnose se na ostvarivanje preduvjeta za djelotvorno financiranje programa i projekata od interesa za opće dobro koje udruge provode u Republici Hrvatskoj. Programima i projektima od interesa za opće dobro smatraju se zaokruženi i tematski jasno određeni skupovi/skup aktivnosti koje su u skladu s vrednotama propisanim Ustavom Republike Hrvatske te čije provođenje kroz dugoročni ili vremenski ograničeni rok djelovanja daje vidljivu dodatnu društvenu vrijednost kojom se podiže kvaliteta života pojedinca i unaprjeđuje razvoj šire društvene zajednice. Aktivnostima od interesa za opće dobro smatraju se osobito aktivnosti udruga koje pridonose zaštiti i promicanju ljudskih prava, nacionalnih manjina, osoba s invaliditetom i djece s teškoćama u razvoju, starijih i nemoćnih, jednakosti i ravnopravnosti te mirotvorstvu i borbi protiv nasilja i diskriminacije, promicanju vrijednosti Domovinskog rata, zaštiti, brizi i izobrazbi djece i mladih te njihovu aktivnom sudjelovanju u društvu, prevenciji i borbi protiv svih oblika ovisnosti, razvoju demokratske političke kulture, zaštiti i promicanju prava manjinskih društvenih skupina, promicanju i razvoju volonterstva, socijalnim uslugama i humanitarnoj djelatnosti, poticanju i razvoju socijalnog poduzetništva, zaštiti prava potrošača, zaštiti okoliša i prirode i zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, održivom razvoju, razvoju lokalne zajednice, međunarodnoj razvojnoj suradnji, zaštiti zdravlja, razvoju i promicanju znanosti, obrazovanja, cjeloživotnog učenja, kulture i umjetnosti, tehničke i informatičke kulture, sporta, dobrovoljnog vatrogastva, traganja i spašavanja te drugim aktivnostima koje se po svojoj prirodi, odnosno po posebnim propisima o financiranju javnih potreba u određenom području mogu smatrati djelovanjem od interesa za opće dobro. Zakonom je, nadalje, propisan i osivni okvir za financiranje programa i projekata od interesa za opće dobro, koji se sastoji od dvije mjere:

- određivanja javnih izvora financiranja dostupnih udrugama i to državnog proračuna, proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, fondova Europske unije i drugih javnih izvora;

- davanja poreznih olakšica i drugih povlastica za udruge koje provode programe ili projekte od interesa za opće dobro, kao i za pravne i fizičke osobe koje financijskim sredstvima podupiru djelovanje od interesa za opće dobro.

Međutim, održivo financiranje udruga radi stabilnosti programa koji se provode za opće dobro u praksi nije zaživilo u potpunosti, pa je model projekte ovisnosti udruga prenesen i u zakonodavni okvir na način da se financiranje u pravilu provodi na natječajnoj osnovi. I dok je, s jedne strane, natječajna osnova iznimno važna za transparentno, pošteno, pravedno i raznoliko financiranje udruga, s druge strane ispunjavanje pojedinih interesa za opće dobro ovisi o kompeticiji projekata i programa među udrugama kao i preučestalom preispitivanju, iako se može raditi o programima i projektima kojima se ostvaruje dugoročni utjecaj na društvena pitanja od opće važnosti. To se, primjerice, ponajviše odnosi na programe i projekte u području zdravstva i socijalne skrbi, gdje se udruge razvijaju kao pružateljice određenih usluga i servisa vulnerabilnim društvenim skupinama i građanima sa povećanim socijalnim potrebama, pa izgradnja mreže takvih usluga i servisa često ovisi kako o raspoloživim sredstvima iz javnih izvora na jednogodišnjoj osnovi, tako i o promjenivim birokratskim i programskim pravilima donatora iz javnih izvora. Nerijetko, udruge pružateljice usluga često su suočene sa tako velikim birokratskim preprekama u provođenju svojih programa i projekata da sama priprema natječajne dokumentacije i izvještavanje prema donatorima iz javnih izvora zahtijeva izgradnju posebnih kapaciteta.

Zakonom je propisano da će Vlada Republike Hrvatske, na prijedlog svoje stručne službe nadležne za udruge, uredbom urediti kriterije, mjerila i postupke financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge, čime bi se ujednačila natječajna pravila i kriteriji među različitim izvorima javnog financiranja. U trenutku izrade ove politike propis se nalazio u javnoj raspravi. Iz sadržaja propisa proizlaze načela financiranja organizacija civilnog društva koja djeluju za opće dobro, detaljno se propisuju administrativna pravila i obaveze vezane uz rokove, no nedostaje regulativa vezana uz žalbeni postupak i pravne učinke vezane po riješenoj žalbi u korist korisnika sredstava.

Nadalje, Zakonom su propisane obaveze i odgovornosti udruga financiranih iz javnih izvora. U tom dijelu propisano je redovno izvještavanje o korištenju sredstava i obavještanje javnosti. Propisana je obaveza urednog poslovanja udruge kao i odgovornost za obaveze i štetu koju udruge prouzroči.

2.2. Brojnost i kategorije udruga

U Registru udruga Republike Hrvatske s danom 26. Kolovoza 2014. godine bilo je registrirano **51.679** udruga. Međutim, s obzirom da udruge koje se žele natjecati za financiranje iz javnih izvora moraju biti upisane u Registar neprofitnih organizacija pri Ministarstvu financija, smatramo da broj od okvirno **21.500** udruga upisanih u 2012. godini odgovara aktualnom broju udruga koje su aktivne u svojem djelovanju.

Brojnost udruga prema kategorijama djelatnosti, neovisno o tome jesu li upisane u Registar neprofitnih organizacija, prikazana je na slijedećoj tablici.

Glavna grupa djelatnosti	Broj udruga
Športska	17.306
Kulturna	7.923
Ostale djelatnosti	5.160
Gospodarska	4.729
Tehnička	3.779
Socijalna	1.864
Zdravstvena	1.567
Okupljanje i zaštita djece, mladeži i obitelji	1.322
Udruge domovinskog rata	1.267
Ekološka	939
Humanitarna	937
Hobistička	849
Prosvjetna	773
Nacionalna	636
Zaštita prava	575
Znanstvena	504
Okupljanje i zaštita žena	502
Etnička	460
Duhovna	388
Informacijska	199
Ukupno	51.679

2.3. Indeks civilnog društva u Hrvatskoj

Indeks civilnog društva je akcijski usmjeren i međunarodni komparativni istražvački projekt, kojim se procjenjuje stanje civilnog društva širom svijeta. U Republici Hrvatskoj taj je Index u istraživanju iz 2011. godine odredio CERANEO – Centar za razvoj neprofitnih organizacija pod koordinacijom CIVICUS-a – Svjetskog saveza za građansku participaciju.

Unatoč velikom broju udruga upisanih u Registar udruga, te razmjerno velikom broju onih koje se natječu za financiranje iz javnih izvora, građanska participacija koja se mjeri putem članstva u organizacijama civilnog društva u Hrvatskoj pokazuju se njegovim najslabijim aspektom. **Tek oko 17% građana članom je neke organizacije civilnog društva.** U tom dijelu prepoznaje se problem uske baze članstva organizacija kao i to da se nove organizacije često registriraju s minimalnim brojem članova, što slabi njihov legitimitet.

Iako je volontiranje zakonski regulirano Zakonom o volonterstvu još 2007. godine, CIVICUS ukazuje na osobito nisku razinu volontiranja sa podatkom da u prosjeku **manje od 7% populacije obavlja neki dobrovoljni neplaćeni rad.** Volontiranje nije prepoznato kao vrlina u širem društvu. Vidljiv je i problem personalizacije civilnih inicijativa s obtirom da se među

civilno zauzetim građanima u pravilu pojavljuju iste osobe. Paralelno s time, slaba je i iskorištenost instituta volonterstva od strane socijalnih i zdravstvenih ustanova, a postoji i problem nedostatka kapaciteta organizacija civilnog društva općenito za razvoj kvalitetnih i održivih programa uključivanja volontera. **Volonterstvo se ne ističe kao resurs koji bi se mogao koristiti u državnim ustanovama koje pružaju građanima usluge**, već se, sasvim pogrešno, jačanje volonterstva kao građanske vrline usmjerava samo na prakticiranje u organizacijama civilnog društva.

Nadalje, CIVICUS upozorava na **nestabilnost ljudskih resursa** u organizacijama civilnog društva sa čime treba nužno povezati izvjesnost i održivost izvora financiranja. Teško je očekivati da organizacije civilnog društva mogu biti ravnopravni partneri u društvu ukoliko nemaju stabilne ljudske resurse.

Percepcija javnosti prema organizacijama civilnog društva varira. Prema CIVICUS-ovom Indeksu civilnog društva iz 2011. i Europskoj studiji vrijednosti (EVS) iz 2008. **povjerenje u organizacije civilnog društva u Hrvatskoj veće je od povjerenja u javne institucije**. Vidljivost i javna percepcija organizacija civilnog društva u Hrvatskoj je poboljšana. Prema rezultatima istraživanja instituta „Ivo Pilar“ iz 2012. godine, povjerenje građana i sudjelovanje u radu organizacija civilnog društva rastu te su te organizacije vidljive kao sudionici u formiranju javnih politika. Prema tom istraživanju, **75.7% ispitanih građana smatra rad udruga korisnim za društvo**.

2.4. Financiranje organizacija civilnog društva

2.4.1. Službeni podaci Vlade RH

Prema podacima Ureda za udruge Vlade RH u 2013. godini organizacijama civilnog društva dodijeljen je ukupan iznos od **560.245.690,14 kn**, pri čemu **dominiraju izvori sredstava iz dijela prihoda od igara na sreću i sredstva iz državnog proračuna**. Slijedi detaljan tabelarni prikaz izvora sredstava financiranja organizacija civilnog društva.

Izvor sredstava	Dodijeljeni iznos u 2013.	%
Dio prihoda od igara na sreću	304.013.119,12	54,3
Državni proračun	253.958.850,60	45,3
Dio prihoda od HRT pristojbe	843.755,73	0,2
Naknade za zaštitu okoliša	753.128,02	0,1
Nefinancijska bespovratna sredstva	676.836,67	0,1
UKUPNO	560.245.690,14	100,0

U 2013. godini ukupno je financirano **5.725 programa i projekata**. Više od 88% projekata vezano je uz fiskalnu godinu, dok 367 programa traje dulje od 12 mjeseci.

Analiza podataka o izravnim korisničkim skupinama pokazuje da su najveći udio u ukupnom iznosu dodijeljenih sredstava u 2013. godini imali **sportaši**, kao izravni korisnici 29 programa financiranih u ukupnom iznosu od 112.272.408,21 kn što predstavlja 21,1% od ukupnog iznosa. Usporedno s time, primjećuje se da unatoč velikim potrebama te zahtjevima koji proizlaze iz međunarodnih ugovora, **politika financiranja udruga daje dvostruko manji značaj programima i projektima udruga osoba s invaliditetom** koje su primile tek 11,2% od ukupnog iznosa financiranja.

Kada se uzme u obzir vrsta i način dodjele sredstava dominiraju (a) bespovratna sredstva putem javnog natječaja, partnerstva i višegodišnjeg financiranja i (b) bespovratna sredstva za realizaciju javnih potreba RH na temelju zakona sa udjelom od **70,46%** od ukupno predviđenih sredstava. Izvan natječaja, odlukom čelnika tijela državne uprave Vlade RH ili javne ustanove, dodjeljuje se razmjerno malen iznos sredstava sa udjelom od 0,82% u odnosu na ukupan iznos sredstava.

Analiza dodijeljenih bespovratnih financijskih sredstava prema području financiranja pokazuje da je:

- **za područje sporta dodijeljena gotovo četvrtina ukupnog iznosa, odnosno 125.646.151,70 kn;**
 - ovdje se najvećim dijelom od 79,9% financiraju javne potrebe Republike Hrvatske u sportu na nacionalnoj razini, čime se obuhvaća institucionalna i programska potpora djelovanju Hrvatskog olimpijskog odbora o nacionalnih sportskih saveza, a udjelom od <0,1% financira se razvoj sporta na otocima;
- **za područje potpore osoba s invaliditetom, osoba s posebnim potrebama i socijalno ugroženim skupinama dodijeljeno 19% sredstava u iznosu od 106.241.215,00 kn;**
 - najvećim udjelom od 41,4% financira se skrb o ostalim socijalno ugroženim skupinama (siromašnima, beskućnicima i dr.), a najmanjim udjelom od 0,1% financira se afirmacija prava osoba s invaliditetom;
- **za projekte zaštite i promicanja kulture, kulturnih i povijesnih dobara te očuvanja prirode dodijeljeno 18,1% ukupnog iznosa, odnosno 101.441.930,75 kn;**
 - najvećim udjelom od 31,8% financira se zaštita kulturne baštine i kulturni razvitak te muzejsko galerijska djelatnost, a najmanjim udjelom od 0,1% financira se očuvanje prirode i biološke raznolikosti.

Najvećim dijelom, međutim, udruge se financiraju putem jedinica lokalne i područne samouprave, no citirano Izvješće Ureda za udruge Vlade RH za 2013. godinu ne daje detaljan prikaz financiranih djelatnosti. U 2013. godini ukupno je udrugama dodijeljeno **1.044.678.113,54 kn**.

2.4.2. Identificirani problemi u korištenju izvora financiranja

Analiza stanja pokazuje opći manjak sredstava za potrebe OCD-a bilo da se radi o urbanim ili ruralnim područjima. Iako se udruge najčešće financiraju iz lokalnih proračuna, generalno je prisutan problem što jedinice lokalne i regionalne samouprave (JLRS) još uvijek nemaju odgovarajuće natječaje za udruge, odnosno **novac se dijeli neovisno o projektu i ne prema stvarnim potrebama**. Prepoznaje se i rascjepkanost sredstava pri odobravanju sredstava koja ima svrhu zadovoljavanja najvećeg mogućeg broja korisnika (radi održavanja „socijalnog mira“) ali za posljedicu ima projekte koji su manje kvalitetni i nemaju dovoljno sredstava za kontinuiran razvoj. Kao velik problem uočena je i **opća netransparentnost u kriterijima za odobravanje financijskih podrški te nedostatak obrazloženja odluka o financiranju**.

Sredstva u lokalnim proračunima koja su za OCD-e nalaze se na istim stavkama kao i sredstva za primjerice sportske udruge koje ne predstavljaju organizacije civilnoga društva u užem smislu pa se u javnosti stječe dojam kako se za udruge daje jako puno lokalnog novca, što u stvarnosti nije slučaj. Ali problem nije samo u lokalnim sredinama, problem se pokazao i na razini države, budući da je sve manje financijskih sredstava za financiranje određenih djelatnosti (primjerice prevencija alkoholizma, suicida, nasilja). To uzrokuje da udruge koje se bave tim temama **djeluju kao konkurencija jedni drugima**, umjesto da se udruže i zajednički djeluju na rješavanju određenih problema.

2.4.3. Financiranje iz dijela sredstava od igara na sreću

Dio sredstava prikupljenih od priređivanja igara na sreću raspodjeljuju se u društveno korisne svrhe. Zakonom o igrama na sreću uređuju se i pitanja raspodjele prihoda od igara na sreću za financiranje programa određenih OCD-a. Na temelju toga zakona, Vlada Republike Hrvatske Uredbom određuje kriterije za utvrđivanje korisnika i način raspodjele prihoda od igara na sreću za financiranje programa organizacija civilnoga društva. Kriteriji za raspodjelu utvrđeni su sukladno nacionalnim strategijama i programima zadovoljavanja javnih potreba u odgovarajućim djelatnostima te sukladno programima za poticanje razvoja civilnoga društva, a iskazuju se udjelom pojedinih programskih aktivnosti u ukupnom dijelu prihoda od igara na sreću.¹

Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva (NZRCD) raspodjeljuje lutrijska sredstva za razvoj civilnog društva putem četiri regionalne zaklade koje isplaćuju decentralizirana sredstva manjim lokalnim organizacijama da bi ih se osnažilo.

Trenutno se financiranje socijalnih i zdravstvenih usluga koje je država dužna pružiti još uvijek OCD isporučuje na osnovi projekata. Kao rezultat toga, kontinuitet tih usluga je ugrožen, a OCD-ima nedostaju sredstva za planiranje dugoročnog razvoja usluga i osiguranje njihove kvalitete.

2.4.4. Porezne olakšice za organizacije civilnog društva

¹ U odnosu na Uredbu o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću iz 2013. godine, u 2014. su povećana sredstva za programe namijenjene osobama s invaliditetom, djeci i mladima, sredstva Nacionalnoj zakladi za razvoj civilnoga društva zbog proširenja natječaja za institucionalne podrške za udruge osoba s invaliditetom i braniteljske udruge, te troškove sufinansiranja projekata i programa udruga u sklopu predstojećih EU natječaja iz strukturnih fondova.

Porezne povlastice bitna su i nužna sastavnica sustava financiranja i djelovanja OCD-a. Kako bi njihov učinak bio veći, potrebno je poticati njihovu primjenu, posebice u dijelu koji se odnosi na izuzeća za donacije dane OCD-a. To se može postići boljim informiranjem, promidžbom te edukacijom poreznih obveznika i OCD-a te jasnijim definiranjem ove pogodnosti u Zakonu o porezu na dobit. Međutim, u sadašnjim gospodarskim, posebice fiskalnim okolnostima, ali i u bližoj budućnosti, teško se može očekivati povećanje razine bilo kojih poreznih olakšica, pa i onih za OCD-a, odnosno za organizacije koje djeluju za opće dobro (OOD-o).

U tim okolnostima potrebno je preispitati i druge izvore financiranja koji bi osigurali istodobno i neovisnost i financijsku održivost OCD-a. Bit ovakvog smjera javnog financiranja je u tome da se Vlada odriče svoje kontrole nad dijelom javnog novca (poreznih prihoda) u korist OCD-a, dok bi oni obavljali javne poslove s područja kulture, športa, obrazovanja, socijalne skrbi i sl. koje bi inače trebala obavljati javna vlast.²

Obveznici poreza na dobit mogu u svoje rashode poslovanja, koji im umanjuju osnovicu poreza, uključiti darovanja u naravi ili u novcu dana u kulturne, znanstvene, odgojno-obrazovne, zdravstvene, humanitarne, športske, vjerske i druge svrhe, udrugama i drugim osobama koje ove djelatnosti obavljaju u skladu s posebnim propisima, do visine 2% ukupnog prihoda ostvarenog u prethodnoj kalendarskoj godini dok građani koji doniraju često ne traže povrat poreza zbog vrlo složene procedure (potrebno je priložiti preslike naloga o doznaci u novcu i ugovora o danim darovanjima u drugim dobrima i uslugama).

Bez obzira na to što načelno OCD-a nije obveznik PDV-a, ona može ući u sustav PDV-a kroz svoju poduzetničku djelatnost. Uvjet za ulaz u sustav PDV-a je da je u prethodnoj godini ukupna godišnja vrijednost isporučenih dobara i usluga prešla vrijednost od 230.000 kuna, a OCD-a postoje porezni obveznik od 1. siječnja tekuće godine. Humanitarne organizacije ne plaćaju PDV prilikom kupovine u humanitarne svrhe, te su sve organizacije bez obzira na područje djelovanja oslobođene plaćanja PDV-a prilikom korištenja sredstava dobivenih iz fondova Europske unije.

2.4.5. Financijska stabilnost i održivost organizacija civilnog društva

Mjere za uspostavljanje financijske stabilnosti i održivosti organizacija civilnog društva često nisu poticajne. Primjerice, suviše kompliciran postupak osnivanja zaklada po Zakonu o zakladama i fondacijama nije poticajan za razvoj zakladništva. Također, Zakon o zakladama i fondacijama zbog previše kompliciranog postupka osnivanja zaklada nije poticajan za razvoj zakladništva. Nepostojanje sustava osiguranja kvalitete rada OCD-a dovodi do nedovoljno vidljive učinkovitosti i djelotvornosti OCD-a, nemjerljivosti rezultata i učinaka u društvu, neprepoznatljivosti kvalitete rada OCD-a među donatorima, usitnjavanja sredstava dodijeljenih OCD-ima. S druge strane sve to čini sektor civilnoga društva nesigurnim područjem za zapošljavanje, s velikom fluktuacijom kvalitetne radne snage. Također, postoji

² Na primjer fizičke osobe u Mađarskoj mogu prema vlastitom odabiru usmjeriti 1% poreza na dohodak OOD, u Slovačkoj i Litvi 2%, te u Poljskoj i Rumunjskoj 1% (Istraživanje Instituta za javne financije : "Mogućnosti stvaranja poticajnog poreznog sustava za razvoj i djelovanje organizacija civilnoga društva i organizacija koje djeluju za opće dobro u Republici Hrvatskoj s usporednom analizom stanja u zemljama članicama Europske Unije.", Zagreb 2010)

neusklađenost financiranja projekata i programa udruga iz fondova EU-a i državnog proračuna što nerijetko dovodi u pitanje održivost značajnih ulaganja u programe i usluge koje su postavile i razvile pojedine udruge.

Prisutna je također velika financijska nesigurnost OCD-a u razdoblju između dva projekta (bilo iz državnog proračuna ili iz fondova EU) jer u tom vremenskom periodu ne postoji sustavne podrške/mehanizma za osiguranje međufinanciranja unutar samog sektora/države kako bi se osigurala održivost usluga koje su razvile pojedine udruge.

S druge strane, neusklađenost postupaka i prioriteta za financiranje iz državnog proračuna s postupcima i prioritetima za financiranje iz fondova Europske unije dovodi do nepotrebnog dvostrukog/višestrukog ulaganja (iz EU i Državnog proračuna) u iste projekte udruga. Usklađivanje je potrebno napraviti prije donošenja Državnog proračuna za slijedeću godinu (što nije učinjeno za 2014.g).

Iskustva pokazuju da postoji opće nerazumijevanje pojma socijalnog poduzetništva u bankarskom sustavu, zbog čega su vrlo rijetki slučajevi odobravanja zajmova za OCD-e koji pokreću nove poslove utemeljene na socijalno-poduzetničkim načelima. Dodatan izazov predstavlja dosadašnje nerazumijevanje tijela državne uprave i lokalne i područne (regionalne) samouprave o tome kako OCD-i mogu biti inicijatori socijalno-poduzetničkih aktivnosti, pri čemu su često nastajali problemi u provedbi i izostajao snažniji poticaj razvoju socijalnog poduzetništva u Hrvatskoj.

Nerazumijevanje koncepta društvenog poduzetništva te načina djelovanja i svrhe neprofitnih društvenih poduzeća vidljivo je i kroz neusklađenost prijedloga Zakona o računovodstvu i financijskom poslovanju neprofitnih organizacija s jedne strane i Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva od 2012. do 2016. godine te Nacionalne strategije za razvoj socijalnog/društvenog poduzetništva 2013.-2020. (koja je još u izradi) s druge strane.

Naime, opća je ocjena da ovaj Prijedloga Zakona ignorira osnovno načelo rada neprofitnih organizacija čija je neprofitnost vezana uz raspodjelu, a ne stjecanje dobiti/viška prihoda. Za razliku od profitnih organizacija koje dobit raspoređuju svojim članovima, osnivačima ili trećim osobama, višak prihoda u neprofitnim organizacijama koristi se isključivo za obavljanje i unapređenje djelatnosti organizacije i u svrhu ostvarenja ciljeva propisanih Statutom.

Uvođenjem odredbe prema kojoj su organizacije, ako godišnje uprihode više od 230.000 kuna, obvezne za potrebe obavljanja gospodarske djelatnosti osnovati trgovačko društvo ili neki drugi oblik udruživanja koji nije neprofitni, pri čemu ta odredba regulira i materiju oporezivanja koja je već uređena poreznim propisima u Zakonu o porezu na dobit, dovodi se u pitanje samoodrživost organizacija civilnog društva jer unazađuje dosadašnje uspjehe u zahtjevnom i složenom procesu razvoja samofinanciranja neprofitnih organizacija i neprofitnog socijalnog/društvenog poduzetništva.

To je posebno zabrinjavajuće kada znamo da se na razini EU upravo socijalna ekonomija smatra važnom polugom za izlazak iz ekonomske krize i za borbu protiv siromaštva, naročito

siromaštva ranjivih skupina te da Hrvatska za uspješno povlačenje sredstava iz europskih fondova mora osigurati uvjete za razvoj socijalnog poduzetništva.

Ekonomska kriza ozbiljno je utjecala na financijsku održivost OCD-a. I dalje se smanjuje privatno i javno financiranje. U 2012. godini brojne organizacije ostale su bez stalnih financijskih potpora koje su im bile osigurane putem ugovora sklopljenih sa ministarstvima. Ako OCD-i uopće dobiju financijsku potporu iz gradskih ili općinskih proračuna, ona se često isplaćuje s velikim zakašnjenjem (često na kraju kalendarske godine kad bi se već trebao dostavljati izvještaj o provedbi projekta).

Konačni Prijedlog Zakona o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija koji je trenutno u saborskoj proceduri svojim odredbama stavlja neproporcionalne administrativne zahtjeve u odnosu na veličinu OCD te tako odredbama propisuje revizorski uvid OCD koji imaju godišnji prihod od 3.000.000,00 do 10.000.000,00 kn a reviziju OCD koji imaju godišnji prihod veći od 10.000.000,00 kn. Potrebno je imati na umu da je okvirna cijena uvida (30.000,00 kn + PDV) gotovo jednaka godišnjem bruto iznosu minimalne plade za 2014. godinu (36.204,00 kn). Nije jasno zašto obveza provođenja uvida i revizije za neprofitne organizacije od strane ovlaštenog revizora nije preciznije definirana kao što Zakon o računovodstvu u poduzetništvu regulira kategorizaciju na temelju koje su obveznici revizije samo veliki i srednji poduzetnici. Mali poduzetnici su isključeni iz obveze godišnje revizije, dok neprofitne organizacije, prema istom Zakonu o računovodstvu, čak ni ne zadovoljavaju kriterije za kategoriju «malih poduzetnika».

S druge strane Konačni Prijedlog Zakona o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija nema iste kriterije za OCD i vjerske zajednice te odredbom u čl. 2 isključuje vjerske zajednice od dostavljanja financijskih izvještaja. Prema čl. 34 vjerske zajednice ne trebaju biti upisane u Registar neprofitnih organizacija što je uvjet svim ostalim OCD za dobivanje sredstava iz javnih izvora. Prijedlog Zakona predviđa da vjerske zajednice dostavljaju izvještaje samo o potrošnji proračunskih sredstava, a da se financijski nadzor odnosi samo na sredstava iz javnih izvora (članak 2. stavak 3.). Nadalje, predlaže se da vjerske zajednice ne moraju voditi knjigovodstvo po načelu dvojnog knjigovodstva, ne moraju jednom godišnje provoditi neovisnu reviziju svojih financijskih izvještaja i samim time nemaju obvezu javne objave nalaza revizije, ne moraju ni provoditi samoprocjenu učinkovitog i djelotvornog funkcioniranja sustava financijskog upravljanja i kontrola, izrađivati godišnje programe i financijske planove. Za posljedična izuzeća nema temelja u Ugovoru između Svete Stolice i Republike Hrvatske o gospodarskim pitanjima s obzirom da on regulira status neprofitnosti vjerskih zajednica i njihovu dužnost poštivanja zakona o financijskom i poreznom poslovanju, što je uostalom istaknuto i u Izvješću Državne revizije za 2010. godinu.

Premda je 2010 godine započet postupak izrade Nacrta Zakona o organizacijama civilnog društva koje djeluju za opće dobro taj Zakon nikad nije donesen. Tim se je Zakonom trebalo urediti sva pitanja njihovog statusa, financiranja, dodjeljivanja prostora, određivanja određenih olakšica i pogodnosti za njihov rad kako je to uređeno i drugim posebnim zakonima npr. o vatrogasnim udrugama, Hrvatskom Crvenom Križu, Hrvatskoj Gorskoj Službi Spašavanja, športskim udrugama i udrugama tehničke kulture. Zakonom su se trebali

popisati kriteriji koje je potrebno zadovoljiti da bi se OCD klasificirala kao organizacija koja djeluje za opće dobro.

Novi Zakon o udrugama u čl. 32 st. 3 navodi da su programi i projekti od interesa za opće dobro zaokruženi i tematski jasno određeni skupovi aktivnosti koji su u skladu s vrednostama Ustava RH te čije provođenje unaprijeđuje kvalitetu života. U st. 5 taksativno je navedeno mnogo aktivnosti koje se smatraju od interesa za opće dobro. U čl. 33 st. 2 navodi se da će Vlada RH uredbom propisati kriterije, mjerila i postupke financiranja i ugovaranja projekata od interesa za opće dobro. Na taj način novim Zakonom o udrugama sve su OCD i njihove aktivnosti, ukoliko nisu u suprotnosti s vrednotama Ustava RH, proglašene interesom za opće dobro.

2.5. Prikupljanje i pružanje humanitarne pomoći

Uvjeti prikupljanja i pružanja humanitarne pomoći u Republici Hrvatskoj propisani su Zakonom o humanitarnoj pomoći (NN, 128/10). Humanitarna pomoć jesu prikupljena materijalna i financijska dobra, psihosocijalna pomoć i humanitarne aktivnosti u cilju zaštite i spašavanja žrtava prirodnih katastrofa i žrtava kriza izazvanih ljudskim djelovanjem, kao i prikupljena materijalna i financijska dobra koja se pružaju socijalno osjetljivim skupinama u cilju podmirivanja osnovnih životnih potreba. Pojam humanitarnih organizacija, međutim, razlikuje se među propisima. Neusklađenost pojmova može se pripisati i činjenici da je Zakon o humanitarnoj pomoći donesen tek naknadno što su drugi propisi definirali isti pojam u odnosu na organizacije civilnog društva koje su se bavile nekim vidom humanitarne pomoći.

Položaj humanitarnih organizacija najbolje je uređen hrvatskim propisima, s obzirom da one uživaju povlastice u svim relevantnim propisima. Pored djelatnosti u kulturu i prosvjeti, organizacije civilnog društva koje djeluju za opće dobro najmanje su zastupljene u drugim propisima, osim što su tek recentnim promjenama unesene u Zakon o udrugama. Iako je na normativnoj razini humanitarnim organizacijama propisan nadzorni mehanizam, tijekom 2014. godine aktualizirani su problemi korištenja humanitarne pomoći u slučajevima kada je putem humanitarne akcije prikupljeno više sredstava nego što je potrebno za ispunjavanje nekog cilja, odnosno kada je nije ispunjen cilj same humanitarne akcije djelomično ili u potpunosti. Pravosudni epilog tužbe roditelja pok. Nore Šitum za koju su prikupljena na nacionalnoj razini sredstva, otvorio je pitanje da li se humanitarna pomoć može smatrati privatnom imovinom osobe na čije ime je prikupljena, a na takvo pitanje zakonodavac nije izričito odgovorio, zbog čega je dovedeno u pitanje temeljno načelo humanitarne pomoći.

3. Ciljevi

Opći cilj ove sektorske politike jest osigurati održivi razvoj civilnog društva u Hrvatskoj.

Specifični ciljevi su:

1. Izjednačiti organizacije civilnog društva u pristupu financiranju iz javnih izvora u skladu s nacionalnim prioritetima;

- obveznim ujednačavanjem administrativnih i programskih natječajnih pravila slijedeći Kodeks pozitivne prakse, standarda i mjerila za ostvarivanje

financijske potpore programima i projektima udruga među svim tijelima državne uprave, zakladama i ustanovama koje su osnovane na temelju zakona, a putem kojih se pruža financiranje organizacijama civilnog društva iz državnog proračuna prema modelima financiranja koje predviđa Europska unija;

- razradom zajedničkih programskih načela, sa naglaskom na održivost i direktan utjecaj na građane kao krajnje korisnike;
- uvođenjem modela licenciranja za organizacije civilnog društva koje pružaju usluge korisnicima na temelju propisa ili nacionalnih programa (npr. udruge koje pružaju socijalne usluge, usluge prevencije zaraznih ili kroničnih masovnih bolesti)
- stručnom procjenom programske prihvatljivosti projekata i programa organizacija civilnog društva;
- uvođenjem obaveze unutarnje i vanjske evaluacije za izvođenje programa i projekata organizacija civilnog društva;
- uvođenjem učinkovitog žalbenog sustava za natječaje kojima se raspoređuju sredstva iz državnog proračuna.
- izmjenom Zakona o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija.

2. Regulirati pravni položaj, financiranje, porezne olakšice i povlastice te nadzor nad organizacijama civilnog društva koje djeluju za opće dobro;

- povećanjem građanske participacije u organizacijama civilnog društva;
- preraspodjelom prioriteta financiranja sa razvoja športa na prioritetne programe u skladu s nacionalnim društvenim potrebama;
- donošenjem posebnog zakona o organizacijama civilnog društva koje djeluju za opće dobro;
- reguliranjem prikupljanja humanitarne pomoći i djelovanja organizacija koje pružaju humanitarnu pomoć kao organizacija koje djeluju za opće dobro;
- usmjeravanjem dijela prihoda od poreza na dohodak za održivo financiranje djelatnosti organizacija civilnog društva od posebnog javnog interesa;
- razgraničavanjem djelatnosti organizacija civilnog društva od djelatnosti javne uprave u propisima te nacionalnim politikama.

4. Strategija

Strateški okvirni plan politike održivog razvoja civilnog društva, uz određene specifičnosti, u pravilu je komplementaran osnovnim postojećim nacionalnim planovima i programima te stoga predstavlja njihovu nadogradnju sa općim ciljem osiguranja održivosti civilnog društva

u ispunjavanju nacionalnih interesa. Politika je podijeljena na tri seta aktivnosti u skladu sa specifičnim ciljevima, koji proizlaze iz dosadašnje analize stanja, a okvirnim planom dana je uputa o pojedinačnoj razradi svake aktivnosti. Politikom se izražavaju osnovna načela na kojima počiva stranački položaj po pitanju održivog razvoja civilnog društva, dok je daljnja razrada prepuštena provedbi konkretnih aktivnosti namijenjenih ostvarenju ciljeva same politike i čija provedba ovisi o dostupnosti taktičkih alata.

STRATEŠKI CILJ 1

Izjednačavanje organizacija civilnog društva u pristupu financiranju iz javnih izvora u skladu s nacionalnim prioritetima

1) Obvezno ujednačavanje administrativnih i programskih natječajnih pravila slijedeći Kodeks pozitivne prakse, standarda i mjerila za ostvarivanje financijske potpore programima i projektima udruga među svim tijelima državne uprave, zakladama i ustanovama koje su osnovane na temelju zakona.

Analiza stanja ukazuje na neujednačenost administrativnih i programskih natječajnih pravila, što se može vidjeti iz poziva na natječaje kako različitih državnih tijela tako i zaklada te drugih tijela osnovanih na temelju zakona sa ciljem razvoja civilnog društva i zaštite manjinskih društvenih skupina. Država je dužna osigurati da su organizacije civilnog društva izjednačene u pristupu financiranju pa je prema tome nužno osigurati i jednake kriterije za financiranje programa i projekata, koji moraju sadržavati zajedničke administrativne i programske komponente. Sva tijela državne uprave, zaklade i ustanove, koje dodjeljuju sredstva organizacijama civilnog društva, moraju dodjeljivati sredstva nakon provedenog transparentnog javnog natječaja pri čemu će se razviti ujednačen proces dodjele sredstava iz javnih izvora na svim razinama.

Financijske potpore prvenstveno trebaju biti usklađene s javnim politikama što znači da je natječajna područja potrebno vezati uz mjere iz nacionalnih programa, strategija i planova čije je provođenje u nadležnosti pojedinih tijela državne uprave, a koje se mogu i trebaju provoditi u suradnji i partnerstvu s organizacijama civilnog društva, uz prethodnu procjenu postojećeg stanja i potreba u pojedinom području društvenog djelovanja.

Uloga je tijela državne uprave odnosno jedinica lokalne i područje (regionalne) samouprave kroz natječaje formulirati metode učinkovite provedbe strateških politika i programa u suradnji s organizacijama civilnog društva. Međuresorno povjerenstvo za koordinaciju politike financiranja projekata i programa udruga iz Državnog proračuna Republike Hrvatske mora biti više otvoreno, pogotovo kada je riječ o definiranju prioriteta financiranja.

Pri tome je od iznimne važnosti da se prilikom izrade višegodišnjih strategija/planova djelovanja održavaju sektorska savjetovanja s udrugama sa ciljem utvrđivanja prioriteta za slijedeće razdoblje financiranja projekata i programa udruga. Treba slijediti dobru praksu

održavanja javnih rasprava sa ciljem analize prethodnih natječaja i rezultata provedbe projektata i programa kako bi se unaprijedili planovi za iduće financijsko razdoblje.

S obzirom da se natječaji objavljuju i provode nakon donošenja Državnog proračuna³ iznimno je važno da se u postupku izrade Državnog proračuna provede sustavno i pravodobno planiranje i koordiniranje financiranja OCD-a na način da svako tijelo državne uprave napravi strateške planove i analize kako bi se vidjelo što se do tog trenutka financiralo, te što se pokazalo kao dobro i korisno za građane, a što nije. Takav postupak nužno mora biti vezan sa projekcijama Državnog proračuna, zbog čega je vrlo važna intersektorska i ažurna suradnja tijela javne uprave, ali i njihova suradnja sa OCD-ima te jasno definiranje i usklađivanje planova izdvajanja iz Državnog proračuna, dijela prihoda od igara na sreću te EU fondova, imajući u vidu da se iz godine u godinu smanjuju sredstva iz Državnog proračuna za već ranije utvrđene namjene.

Tijela državne uprave/jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u okviru svog djelokruga trebaju utvrditi prioritete za dodjelu financijskih potpora projektima /programima organizacija civilnoga društva, uključujući u rasprave pored predstavnika uprave i predstavnike lokalne i područne samouprave, predstavnike struke i predstavnike organizacija civilnoga društva.

Tijela državne uprave i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave trebaju uspostaviti jedinstvena natječajna pravila, kojima se u najvećoj mjeri omogućava fleksibilnost pri administrativnim zahtjevima da bi se pružio maksimalan prostor za kompetentnu ocjenu vrijednosti i potencijalne koristi svakog predloženog programa ili projekta. Trema maksimalno smanjiti administrativni teret OCD-a kako bi se njihovi ljudski resursi usmjerili prema provođenju konkretnih programskih aktivnosti.

ORaH posebice uzima u obzir pripadnost Republike Hrvatske europskom političkom i gospodarskom kontekstu te uvažava prilike koje proizlaze iz članstva u Europskoj uniji, posebice one koje se tiču korištenja strukturalnih fondova. U tom smislu, nalazi korisnim promatrati i primjere dobre prakse u financiranju od strane Europske komisije pa se i u politici održivog razvoja civilnog društva oslanja na navedeni kontekst. Iz tog razloga, ORaH pronalazi primjenjivim korištenje općih administrativnih i programskih principa Europske komisije na svim razinama financiranja projekata ili programa organizacija civilnog društva iz državnog proračuna, razmjerno udjelu danih financijskih resursa.

Posebnu pozornost ORaH će posvetiti smanjenju administrativnog tereta organizacija civilnog društva, kako bi se njihovi ponekad i iznimno ograničeni ljudski i materijalni kapaciteti rasteretili u smislu izrade kvalitetnih i održivih projekata i programa. Nasuprot tome, ORaH namjerava posvetiti znatno veću pažnju programskom aspektu natječaja za financiranje iz državnog proračuna, gdje se korišteni resursi promatraju u skladu sa financijskom i društvenom isplativošću pojedinih aktivnosti svakog projekta ili programa organizacija civilnog društva u skladu sa nacionalnim prioritetima.

³ Sukladno Godišnjem planu natječaja, javnih poziva i drugih programa financiranja projekata i programa organizacija civilnog društva iz Državnog proračuna RH i fondova Europske unije kojeg objavljuje Ured Vlade RH za udruge početkom kalendarske godine.

2) Razrada zajedničkih programskih načela, sa naglaskom na održivost i direktan utjecaj na građane kao krajnje korisnike.

Organizacije civilnog društva imaju višestruku ulogu u svakom socijalnom okruženju. Za razliku od drugih pravnih osoba iz područja privatnog prava, organizacije civilnog društva djeluju po svojoj naravi za dobro svih građana pa im je zadaća biti partnerom državnom i privatnom sektoru u izgradnju demokratskog, socijalno osjetljivog, ekološki osviještenog i održivog društva. Pored toga, organizacije civilnog društva imaju i važnu korektivnu ulogu u odnosu na razvoj javnih politika, zakonodavstva, javne uprave i pravosuđa pa su stoga i neizostavne u svakom demokratskom društvu.

Organizacije civilnog društva, prema tome, imaju narav građanskog djelovanja i zbog toga treba posvetiti pozornost razradi zajedničkim programskim načelima prema kriteriju direktnog utjecaja na građane kao krajnje korisnike te u skladu sa konceptom održivosti. Iz tog razloga treba poticati veću građansku participaciju u formiranju, upravljanju i nadzoru organizacija civilnog društva kako bi one što je moguće više održavale aktualnu sliku društvenog okruženja i odgovorile na individualne i grupne potrebe građana oko čijih interesa djeluju.

3) Uvođenje modela licenciranja za organizacije civilnog društva koje pružaju usluge korisnicima na temelju propisa ili nacionalnih programa.

Različitim nacionalnim programima i strategijama propisani su prioriteti od nacionalnog interesa u kojima je predviđeno sudjelovanje organizacija civilnog društva kao provoditelja pojedinih aktivnosti. Među najistaknutijim primjerima nalaze se organizacije civilnog društva koje sudjeluju u izgradnji mreža socijalnih usluga ili koje provode programe prevencije zaraznih ili masovnih kroničnih bolesti. Takvim programima država često ispunjava svoje međunarodne obaveze prema zaštiti socijalnih i zdravstvenih prava građana. Međutim, projektna vezanost organizacija civilnog društva za resurse dostupne putem natječaja ne garantira održivost takvih projekata, programa i usluga, pa se stoga i građani kao krajnji korisnici istih nalaze u trajnoj neizvjesnosti. Nacionalni prioriteti na taj način postaju ovisni o kompetitivnim procesima čija su pravila zadana natječajima za projekte i programe pojedinih izvršnih resora, pa u tom smislu i određena prava građana u potpunosti ovise o djelovanju organizacija civilnog društva i njihovoj programskoj uspješnosti.

U dosadašnjim javnim raspravama razmatrani su modeli licenciranja djelatnosti organizacija civilnog društva kada ispunjavaju određene zakonom propisane djelatnosti i to u sektoru socijalne skrbi. Licenciranje bi omogućilo onim organizacijama civilnog društva koje su se dokazale kao uspješne u ispunjavanju određenih nacionalnih prioriteta da nastave sa svojim djelovanjem i budu financirane izvan kompetitivnih procesa projektnog financiranja, čime bi se osigurala održivost takvih programa. Licencirane organizacije civilnog društva imale bi jednak položaj kao i organizacije koje djeluju za opće dobro. Naravno, licenciranje bi također bilo podložno mehanizmima evaluacije, kontrole kvalitete, unutarnjeg i (neovisnog) vanjskog nadzora, uz maksimalno olakšavanje administrativnih zahtjeva sa ciljem oslobađanja resursa za programsko djelovanje i razvoj.

4) Stručna procjena programske prihvatljivosti projekata i programa organizacija civilnog društva.

Praksa pokazuje da tijela, ustanove, zaklade i savjeti koji raspisuju natječaje za financiranje programa i projekata organizacija civilnog društva, sama provode i procjenu prihvatljivosti. U pravilu se radi o djelatnicima resornih ministarstava, odnosno drugih donatora. Rijetko se primjenjuje pravilo da procjenu prihvatljivosti programa ili projekta obavljaju neovisni stručnjaci, zbog čega je moguća veća proizvoljnost i značajniji politički utjecaj na odabir pojedinih programa i projekata, tj. favoriziranje određenih organizacija civilnog društva spram onih koje nikada ne dobiju niti priliku da se njihov projekt provodi u praksi. Tako razvoj civilnog društva u pojedinim područjima može u potpunosti ovisiti o kadrovskom kontekstu nekog donatora sredstava iz državnog proračuna.

ORaH zauzima stav da procjenu programske prihvatljivosti projekata i programa organizacija civilnog društva uvijek moraju procjenjivati osobe koje nisu zaposlene kod donatora sredstava iz državnog proračuna. Resorna ministarstva i druga tijela državne uprave, ustanove, zaklade i savjeti trebaju za tu svrhu koristiti ljudske resurse drugih ustanova, instituta i akademske zajednice koji odgovaraju potrebama stručnosti prema naravi programskog područja. Rad navedenih osoba treba kompenzirati preraspodjelom radnog vremena, kako bi se izbjeglo stvaranje dodatnih troškova.

5) Uvođenje obaveze unutarnje i vanjske evaluacije za izvođenje programa i projekata organizacija civilnog društva.

S obzirom na političko određenje ORaH-a da se veća pozornost daje programskim kriterijima prihvatljivosti djelovanja organizacija civilnog društva, stranka veliki značaj pridaje obaveznoj unutarnjoj i vanjskoj evaluaciji za izvođenje programa i projekata s naglaskom na kvalitetu i direktan utjecaj na krajnje korisnike. U tom smislu, planira se razrada evaluacijskih protokola u skladu sa programskim područjima, ali i visinom udjela kojim državni proračun sufinancira projekte ili programe organizacija civilnog društva. Važno obilježje svih evaluacijskih protokola jest korištenje financijskih resursa u odnosu na provedene aktivnosti, pri čemu neće biti dovoljno pratiti samo da su sredstva utrošena u skladu sa poreznim i računovodstvenim propisima već da njihov utrošak doista odgovara sadržaju svake pojedine aktivnosti nekog projekta ili programa i da se time postižu planirani ciljevi.

6) Uvođenje učinkovitog žalbenog sustava za natječaje kojima se raspoređuju sredstva iz državnog proračuna

Mogućnosti žalbe na odluke državnih tijela, zaklada, ustanova i savjeta koji pružaju financiranje iz državnog proračuna najlošije su uređene u svim procesima javnih natječaja i predstavljaju područje najveće netransparentnosti u odnosu na organizacije civilnog društva. Rješavanje o žalbama organizacija civilnog društva koje navodno nisu zadovoljile kriterije nekog natječaja, bilo na administrativnoj ili programskoj razini, nema nikakvo značenje po pitanju pravne sigurnosti žalitelja. Često o žalbama odlučuje isto resorno tijelo koje je donijelo negativnu odluku, a praksa pokazuje da se odgovori na žalbe ponekad čekaju i dulje nego što bi trajalo provođenje projekta ili programa za kojeg je žalba iskazana. Isto tako, čak i za slučaj da bi neka žalba bila pozitivno riješena, resorna tijela već bi rasporedila raspoloživa

sredstva iz državnog proračuna drugim organizacijama civilnog društva pa u stvarnosti pozitivno rješavanje neke žalbe ne bi imalo nikakav učinak na oštećenu organizaciju.

ORaH se stoga zalaže za izgradnju žalbenog sustava koji ne ovisi o utjecaju tijela, ustanove, zaklade ili savjeta koji je raspisao natječaj, već bi o tome odlučivalo neovisno tijelo sastavljeno od stručnjaka i predstavnika organizacija civilnog društva (koje nisu sudjelovale na natječaju). To bi tijelo donosilo odluke o prihvatljivosti žalbe organizacije civilnog društva i imalo ovlaštenje zamijeniti odluku prethodnog tijela sa obvezujućim karakterom. U slučaju da bi žalba bila prihvaćena, resorno tijelo protiv čije je odluke žalba izjavljena bilo bi obavezno u slijedećoj godini natječaja osigurati sredstva za projekt/program dotične organizacije civilnog društva bez da se ona mora prijavljivati na novi natječaj.

7) Izmjenom Zakona o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija

Potrebno je ukinuti povlašteni status vjerskih zajednica u izuzećima financijske transparentnosti na način da vjerske zajednice, uključivo i Katolička crkva, imaju obaveze kao i ostale neprofitne organizacije što uključuje upis u Registar neprofitnih organizacija i dostavu potpunih godišnjih financijskih izvještaja nadležnim državnim tijelima, transparentnost financijskog poslovanja, kao i sve druge zakonske financijske obaveze.

Također, potrebno je preciznije definirati obvezu revizije godišnjih financijskih izvještaja kroz kategorizaciju OCD na temelju nekoliko kriterija poput visine prihoda, vrijednosti imovine te broja zaposlenih. Odredbom osigurati javnost revizorskih izvještaja na web stranicama OCD te kroz Registar neprofitnih organizacija pri Ministarstvu financija.

Nužna je nadalje izmjena odredbe prema kojoj su organizacije civilnog društva, ako godišnje uprihode više od 230.000 kuna, obvezne za potrebe obavljanja gospodarske djelatnosti osnovati trgovačko društvo ili neki drugi oblik udruživanja koji nije neprofitni na način da se jasno definiraju kriteriji temeljem kojih se djelatnost neprofitne organizacije smatra gospodarskom djelatnošću koja ima obilježje javnih usluga pruženih u cilju opće dobrobiti (tj. kad OCD-a djeluje u skladu sa načelima socijalnog poduzetništva).

Sukladno tim kriterijima odredbom je potrebno omogućiti neprofitnim organizacijama da mogu obavljati gospodarske djelatnosti bez obveze osnivanja nove organizacije (trgovačkog društva ili nekog drugog profitnog oblika djelovanja). Ako pritom ostvare višak prihoda nad rashodima, on se mora, sukladno Statutu i Financijskom planu, koristiti isključivo za ostvarenje ciljeva utvrđenih Statutom, s tim da su dužne podnositi dodatno godišnje izvješće o prihodima i rashodima ostvarenima od gospodarske djelatnosti koje će biti podložno nadzoru pojačanih inspeksijskih službi za neprofitne korisnike.

STRATEŠKI CILJ 2

Reguliranje pravnog položaja, financiranja, poreznih olakšica i povlastica te nadzor nad organizacijama civilnog društva koje djeluju za opće dobro

1) Povećanjem građanske participacije u organizacijama civilnog društva

Prethodna analiza stanja pokazala je kako su građani razmjerno slabo uključeni u organizacije civilnog društva, dok se istovremeno bilježi njihov velik broj u Registru udruga. Razlog u slaboj participaciji građana funkcioniranju organizacija civilnog društva pronalazimo u suviše fleksibilnoj zakonskoj regulativi pa stoga smatramo da bi trebalo izmjenama Zakona o udrugama **povećati broj osnivača udruge** sa 3 fizičke osobe **na najmanje 7 fizičkih osoba**.

Iskustvo također pokazuje da se u organizacijama civilnog društva, zbog nedovoljne razdvojenosti upravljačkih i izvršnih funkcija, kroz dugi vremenski period ne mijenjaju upravljačke strukture što praktički omogućava da organizacijom u apsolutnim terminima upravlja isključivo jedna osoba sa najvišim ovlastima. Imajući u vidu složenost problema s kojima se pri osnivanju mogu suočiti manje organizacije civilnog društva, posebice one koje se bave programima zaštite vulnerabilnih socijalnih skupina, smatramo kako ne treba kroz uvjet financiranja udruga striktno ograničiti mogućnost preklapanja izvršnih i upravljačkih funkcija već treba uvesti vremensko ograničenje takvog preklapanja. U tom smislu, zagovaramo da preklapanje izvršne i upravne funkcije koje nosi neka fizička osoba **može trajati najdulje pet godina** od trenutka zasnivanja tih funkcija, kako bi se omogućile promjene u upravljačkim strukturama i time povećanje građanske participacije u organizacijama civilnog društva.

2) Preraspodjelom prioriteta financiranja sa razvoja sporta na prioritetne programe u skladu s nacionalnim društvenim potrebama.

Analiza stanja pokazuje kako je među organizacijama civilnog društva najveći udio u financiranju zauzeo razvoj sporta, iako se sportske organizacije u užem smislu ne bi trebale smatrati organizacijama civilnog društva. ORaH smatra da bi se razvoj sporta trebao primarno financirati iz djelatnosti vezanih uz sport, a tek sekundarno i to u onim dijelovima koji su najmanje zastupljeni, iz javnih izvora. U tom smislu predlažemo da se **70% sredstava namijenjenih razvoju sporta preraspodijeli** na:

- područje potpore osoba s invaliditetom, osoba s posebnim potrebama i socijalno ugroženim skupinama;
- područje zaštite i promicanja kulture, kulturnih i povijesnih dobara; te
- područje očuvanja prirode i biološke raznolikosti.

Kako razvoj sporta, kao područje od nacionalnog interesa za Republiku Hrvatsku, ne bi bio uskraćen za financiranje predviđamo razvoj modela posebne porezne politike prema sportskim djelatnostima kako bi se razvoj sporta financirao iz dobiti koju ostvaruju sportski klubovi i druge pravne osobe koje se bave sportskim djelatnostima.

Također, preostalih 30% dosadašnjih sredstava namijenjenih razvoju sporta predlažemo da se raspodijeli na **razvoj amaterskog sporta te sporta osoba s invaliditetom** (djelovanje Paraolimpijskog saveza i srodnih udruga).

3) Donošenjem posebnog zakona o organizacijama civilnog društva koje djeluju za opće dobro

Iako su jednako kao i sve udruge, organizacije civilnog društva koje se bave djelatnostima za opće dobro subjekti privatnog prava, bitna razlika je u tome što su takve organizacije protuteža onim udrugama koje su osnovane s ciljem zadovoljavanja potreba svojih članova. Općekorisnost se ostvaruje prema samoj djelatnosti takvih organizacija, ali i prema činjenici da one dopunjujući redovne aktivnosti središnje vlasti daju takvim aktivnostima dodanu vrijednost. Iako su i humanitarne organizacije oblik organizacija koje djeluju za opće dobro, ostale se razlikuju od humanitarnih organizacija po tome što pojam općeg dobra ne mora obuhvaćati

Politika ORaH-a u ispunjavanju nacionalnih interesa kada u njima sudjeluju organizacije civilnog društva usmjerena je prema razgraničenju financiranja prema nacionalnim prioritetima pri čemu se primarno oslanja na model podrške organizacijama koje djeluju za opće dobro. Treba istaknuti da je Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske već razmotrio model pravnog položaja organizacija civilnog društva koje djeluju za opće dobro koji je stavljen u javnu raspravu 2010. godine, međutim nije došlo do njegove realizacije. ORaH podržava donošenje posebnog zakonskog propisa o položaju i financiranju organizacija civilnog društva koje djeluju za opće dobro.

Posebnim zakonom o organizacijama civilnog društva za opće dobro potrebno je regulirati slijedeće:

- utvrditi jedinstveni pojam organizacije koja djeluje za opće dobro te uvjete pravne osobe za stjecanje takvog statusa, pri čemu u taj pojam treba unijeti humanitarne organizacije i djelatnosti prikupljanja te pružanja humanitarne pomoći;
- regulirati vođenje Registra organizacija koje djeluju za opće dobro;
- utvrditi porezne povlastice u dijelu:
 - prihoda od gospodarskih djelatnosti;
 - prihoda od ulaganja;
 - kupnje nekretnina;
 - darova, primitaka po osnovi nasljeđivanja, donacija i članarina;
 - oslobođenja od plaćanja PDV-a.
- propisati porezne olakšice donatorima za djelatnosti općeg dobra;
- izjednačiti sve organizacije koje djeluju za opće dobro u opsegu poreznih povlastica te propisati postupak za ostvarivanje prava temeljem takvih povlastica;
- izjednačiti sve organizacije koje djeluju za opće dobro u opsegu plaćanja svih pristojbi, bilo na sudskoj bilo na upravnoj razini;
- regulirati raspolaganje preostalim ili neutrošenom humanitarnom pomoći na način da se ista koristi radi ostvarivanja humanitarnih ciljeva sličnog karaktera zbog kojeg su sredstva ili dobra iz humanitarne pomoći prikupljena;

- utvrditi revizijske postupke i oblike nadzora;
- utvrditi razine odgovornosti organizacija za opće dobro i naknadu štete.

U pripremi posebnog Zakona ORaH će, također, voditi računa:

- da su djelatnosti od javnog interesa prioritizirane razmjerno aktualnim potrebama građana kao krajnjih korisnika;
- da je dobrobit koju korisnik ostvaruje djelatnošću organizacija za opće dobro besplatna, vidljiva i mjerljiva;
- da se vrednuju programi svih organizacija civilnog društva, neovisno o financijskoj moći (npr. bez ograničenja s obzirom na obvezu vođenja jednostavnog ili dvojnog knjigovodstva);
- da se primjenjuju najviši standardi transparentnosti djelovanja i financiranja.

4) Usmjeravanjem dijela prihoda od poreza na dohodak za održivo financiranje djelatnosti organizacija civilnog društva od posebnog javnog interesa

Kako bi se omogućila održivost programa organizacija civilnog društva od posebnog javnog interesa, kao što je to provedba programa prevencije zaraznih ili kroničnih masovnih bolesti, pružanje psihosocijalne podrške u zajednici, pružanje potpore osobama s invaliditetom i drugim socijalno vulnerabilnim građanima, kao i druge aktivnosti od posebnog značaja za Republiku Hrvatsku, ORaH će se zalagati za reformu porezne politike. Sa tim ciljem Vlada bi se odrekla jednog dijela poreznih prihoda u korist organizacija civilnog društva koje provode takve programe od posebnog javnog interesa (v. Financijski instrumenti).

5) Razgraničavanjem djelatnosti organizacija civilnog društva od djelatnosti javne uprave u propisima te nacionalnim politikama.

Nacionalni programi i politike koji predviđaju sudjelovanje organizacija civilnog društva u ostvarivanju određenih nacionalnih interesa često se provode na način da resorna tijela prebacuju svoju provedbenu (a time i političku) odgovornost na organizacije civilnog društva. Pri tome, organizacije civilnog društva nisu u jednakom položaju kao resorna tijela javne uprave već su im postavljeni i drugi otežavajući zahtjevi, posebno oni administrativne naravi koji često ne odgovaraju niti potrebama niti logici projektnog upravljanja. U tom kontekstu, doima se kao da organizacije civilnog društva provode aktivnosti koje su u nadležnosti države.

ORaH smatra da se razgraničenjem djelatnosti organizacija civilnog društva koje samostalno provode određene aktivnosti, a zatim i jasnim određivanjem njihove funkcije u partnerstvu sa javnim sektorom, može postići jasnoća u političkoj odgovornosti za provođenje nacionalnih politika i programa. U tom smislu, od posebne je važnosti da država koristi korektivnu ulogu organizacija civilnog društva koje mogu ukazati u kojim segmentima javna uprava mora popraviti, poboljšati svoje djelovanje ili uspostaviti novu praksu, prije nego da država troši resurse na uspostavljanje paralelnih sustava kroz organizacije civilnog društva koje na taj način preuzimaju njezinu ulogu u potpuno nejednakoj poziciji. Resurse civilnog društva treba radije usmjeriti prema razvoju politika aktivnog građanstva i povećanju

participacije građana u društvenim procesima, sa naglaskom na promicanje općeg dobra, nego na izvršavanje funkcija koje su u primarnoj nadležnosti javne uprave. U tom smislu, treba imati u vidu i zakonsko određenje funkcije udruga koje djeluju za opće dobro prema tome da svojim radom one daju dodatnu vrijednost postojećim programima, nikako ne zamjenjuju ono što je država dužna osigurati u okviru svojih djelatnosti.

5. Taktički alati i vremenski tijek aktivnosti

Taktički alati koje ORaH može koristiti vezani su uz aktualnu političku situaciju i oblik participacije u vlasti na koji stranka može računati u danim okvirima. U **kratkoročnim okvirima**, taktički alati koje ORaH može koristiti jesu:

- korištenje parlamentarne procedure – zastupnička pitanja, podržavanje ili protivljenje određenim zakonodavnim rješenjima, predlaganje vlastitih zakonodavnih rješenja u smislu propisa ili amandmana na prijedloge drugih predlagatelja;
- korištenje unutarstranačkih kapaciteta radi sudjelovanja u reformskim procesima na razini javne uprave;
- korištenje zastupnika u EP u političkim procesima vezanim za razvoj civilnog društva;
- korištenje javne rasprave sa ciljem uključivanja većeg broja izvanstranačkih dionika u razradu politike.

Dugoročno iskoristivi taktički alati, koji ovise o mogućnosti participacije ORaH-a u vlasti, su:

- formiranje stručnih radnih skupina za izmjene propisa i to Zakona o udrugama, Zakona o humanitarnoj pomoći te Zakona o računovodstvu neprofitnih organizacija te donošenja posebnog Zakona o organizacijama civilnog društva koje djeluju za opće dobro te Uredbe Vlade RH o raspodjeli sredstava od igara na sreću;
- afirmacija instituta i akademske zajednice radi primjera dobrih praksi u financiranju i razvoju organizacija civilnog društva;
- uključivanje predstavnika udruga u kreiranje nacionalnih programa i politika vezanih za održivi razvoj civilnog društva;
- konzultacije sa zainteresiranom javnošću.

U pogledu **vremenskog tijeka aktivnosti** provedba politike vezana je uz parlamentarni mandat, a njezina dinamika ovisi o eventualnoj participaciji stranke na razinama vlasti, a kako je ranije opisano proizlazi da se dijeli prema kategorijama kratkoročno i dugoročno iskoristivih taktičkih alata. U slučaju participacije u centralnoj vlasti, zakonodavne aktivnosti treba započeti i dovršiti u prvoj godini mandata, sa očekivanom provednom u periodu od dvije godine nakon zakonodavnih promjena kako bi se potkraj mandata mogli mjeriti učinci.

6. Financijski instrumenti

6.1. Financijski instrumenti za osiguranje održivosti društveno-poduzetničkih inicijativa OCD-a

- Osiguranje proračunskog sufinanciranja za razvoj sektora socijalnog poduzetništva kroz europske fondove i programe (naročito Europski socijalni fond koji će financirati socijalno zapošljavanje, socijalnu skrb, socijalnu koheziju i obrazovanje)
- Uspostava okvira za razvoj javno-privatnih partnerstava za financiranje socijalnog/društvenog poduzetništva između HBOR-a i komercijalnih banaka kako bi se provele poticajne kreditne linije u socijalnom poduzetništvu.
- Razvoj i uspostava jamstvenog mehanizma/fonda kojim bi se ulagačima smanjili rizici, a socijalnim poduzetnicima olakšao pristup tržištu kapitala
- Revizija sustava javne nabave kako bi ga se učinio osjetljivim na kvalitetu i odgovornost (pozitivne društvene, ekološke i gospodarske učinke proizvoda i usluga socijalnih poduzeća)
- Dodjela bespovratnih sredstava socijalnim poduzetnicima za zapošljavanje teže zapošljivih skupina, kao i za ulaganje u društvene inovacije u području suupravljanja javnim dobrima u lokalnoj zajednici i razvoja solidarne razmjene
- Poticanje osnivanja etičnih/zadružnih banaka kao alternativnih izvora financiranja socijalnih poduzetnika.
- Otvaranje novih ili objedinjavanje postojećih fondova za poticanje socijalno poduzetničkih inicijativa (društveni investicijski fondovi).

6.2. Alternativni financijski mehanizmi za osiguranje financijske održivosti neprofitnih djelatnosti OCD-a

- Uvođenje zakonske regulative putem koje će se omogućiti poreznim obveznicima usmjeravanja dijela svoje porezne obveze određenoj nevladinoj organizaciji koja ispunjava postavljene uvjete, odnosno djeluje za opće dobro.
- Uvođenje zakonske regulative putem koje bi građani mogli imati izbor te odlučiti o izdvajanju dijela svog poreza na dohodak za organizacije koje djeluju za opće dobro.
- Poticajnim sredstvima središnje vlasti inicirati osnivanje Zaklada lokalnih zajednica (kao i Lokalnih akcijskih grupa – LAG-ova) kako bi se dobio novi izvor financiranja održivog razvoja OCD-a u lokalnim zajednicama, pogotovo ruralnim područjima.
- Sufinanciranjem socijalnih usluga od strane korisnika (iako nije često korišten pristup) može se dati barem minimalan financijski doprinos od strane korisnika OCD-a, kao i osigurati drugačiji odnos korisnika prema pruženim uslugama.
- Udruživanjem sličnih udruga, odnosno udruga s komplementarnim uslugama u mreže, koalicije, projektne timove, itd. te zajedničkim nastupom na natječajima, značajno se može povećati apsorpcijski financijski potencijal OCD-a, pri čemu se preporuča da Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva organizira i omogući ta udruživanja

- Poticanjem poslovnog sektora na korporativnu financijsku i drugu podršku u radu OCD-a (primarno kroz promoviranje poreskih olakšica za darovanja OCD-a).
- Promoviranjem internetskog doniranja OCD-a u svrhu osiguranja njihove održivosti i razvoja samofinanciranja s jedne strane, a razvoja globalne filantropije s druge strane (kao što je npr. internetska stranica www.zadobrobit.hr pokrenuta na inicijativu NZRCD)
- Osnivanjem banke/fonda za društveno ulaganje osiguralo bi se sufinanciranje, predfinanciranje i međufinanciranje projekata OCD-a (u prvom redu onih koje ostvaruju potporu iz fondova Europske unije) budući da bankarski sektor do sada nije bio naklonjen kreditiranju OCD-a i nije ponudio specifične mehanizme za međufinanciranje (npr. posebne kreditne linije s niskim kamatama).

7. Mjerenje učinaka/evaluacija

Mjerenje učinaka utemeljit će se na setu kvantitativnih i kvalitativnih indikatora iz čega će se izvesti unutarnja i vanjska evaluacija. Unutarnju evaluaciju provodit će ORaH u skladu sa aktivnostima vezanim uz mjere pod specifičnim strateškim ciljevima, ovisno o raspoloživosti taktičkih alata, a provodit će ju tim evaluatora koji će imenovati Forum za ljudska prava i društvenu pravdu ORaH-a. Vanjska evaluacija podrazumjeva neovisnu procjenu učinaka provođenja politike te će se povjeriti akademskoj zajednici.

8. Veze sa ostalim sektorima

8.1. Strateški cilj 1 – izjednačavanje organizacija civilnog društva u pristupu financiranju iz javnih izvora u skladu s nacionalnim prioritetima:

- **Javna uprava**
 - a. obavezno ujednačavanje administrativnih i programskih natječajnih pravila; intersektorska i ažurna suradnja javnih tijela zahtjeva pravovremenu, funkcionalnu i učinkovitu javnu upravu;
 - b. razrada zajedničkih programskih načela;
 - c. uvođenje modela licenciranja;
 - d. organizacija stručne procjene programske prihvatljivosti programa i projekata OCD-a;
 - e. uvođenje učinkovitog žalbenog sustava.
- **Zakonodavstvo**
 - a. izrada prijedloga izmjena i dopuna Zakona o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija.

8.2. Strateški cilj 2 – Reguliranje pravnog položaja, financiranja, poreznih olakšica i povlastica te nadzor nad organizacijama civilnog društva koje djeluju za opće dobro

➤ Javne financije

- a. izrada prijedloga izmjena i dopuna Zakona o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija.
- b. preraspodjela prioriteta financiranja sa razvoja sporta na prioritete programe u skladu s nacionalnim društvenim potrebama te reguliranje financiranja sporta udruga obaveznih davanja sportskih klubova;
- c. usmjeravanje dijela prihoda od poreza na dohodak za održivo financiranje djelatnosti organizacija civilnog društva.

➤ Javna uprava

- a. razgraničavanje djelatnosti OCD-a od javne uprave u propisima te nacionalnim politikama.

➤ Zakonodavstvo

- a. priprema prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama zakona o udrugama u dijelu koji se odnosi na broj osnivača;
- b. izrada prijedloga Zakona o organizacijama civilnog društva koje djeluju za opće dobro uz objedinjavanje sa Zakonom o humanitarnoj pomoći.

8.3. Korištenje financijskih instrumenata za ispunjenje politike

➤ Poduzetništvo

- a. proračunsko sufinanciranje za razvoj sektora socijalnog poduzetništva;
- b. okvir za razvoj javno privatnih partnerstava za financiranje socijalnog/društvenog poduzetništva između HBOR-a i komercijalnih banaka;
- c. razvoj i uspostava jamstvenog mehanizma/fonda za ulagače i socijalne poduzetnike;
- d. dodjela bespovratnih sredstava socijalnim poduzetnicima;
- e. poticanje poslovnog sektora na korporativnu financijsku i drugu podršku u radu OCD-a.

➤ Bankarski sustav i investicije

- a. poticanje osnivanja etičnih/zadružnih banaka kao alternativnih izvora financiranja socijalnih poduzetnika;
- b. osnivanje banke/fonda za društveno ulaganje;

c. otvaranje novih ili objedinjavanje postojećih društveno-investicijskih fondova.

➤ **Javne financije**

a. porezna reforma (porezne olakšice za porezne obaveznike, pravo izbora građana o izdvajanju za OCD koje djeluju za opće dobro);

b. poticajna sredstva središnje vlasti za osnivanje zaklada lokalnih zajednica.

9. Sažetak

Civilno društvo skup je nevladinih organizacija i ustanova koje manifestiraju interese i volju građana. Civilno društvo i njegova participacija u procesima donošenja odluka, kreiranja politika i provođenju programa od javnog interesa, preduvjet su za ostvarenje moderne i stabilne demokracije. U Republici Hrvatskoj pravni položaj udruga uređen je Zakonom o udrugama te drugim posebnim propisima kojima se uređuje financiranje udruga, financijske obveze udruga te vođenje računovodstva neprofitnih organizacija. U Registru udruga Republike Hrvatske s danom 26. Kolovoza 2014. godine bilo je registrirano 51.679 udruga. Međutim, s obzirom da udruge koje se žele natjecati za financiranje iz javnih izvora moraju biti upisane u Registar neprofitnih organizacija pri Ministarstvu financija, smatramo da broj od okvirno 21.500 udruga upisanih u 2012. godini odgovara aktualnom broju udruga koje su aktivne u svojem djelovanju. Unatoč velikom broju udruga upisanih u Registar udruga, te razmjerno velikom broju onih koje se natječu za financiranje iz javnih izvora, građanska participacija koja se mjeri putem članstva u organizacijama civilnog društva u Hrvatskoj pokazuje se njegovim najslabijim aspektom. Tek oko 17% građana članom je neke organizacije civilnog društva. U tom dijelu prepoznaje se problem uske baze članstva organizacija kao i to da se nove organizacije često registriraju s minimalnim brojem članova, što slabi njihov legitimitet.

Prema podacima Ureda za udruge Vlade RH u 2013. godini organizacijama civilnog društva dodijeljen je ukupan iznos od 560.245.690,14 kn, pri čemu dominiraju izvori sredstava iz dijela prihoda od igara na sreću i sredstva iz državnog proračuna. Analiza podataka o izravnim korisničkim skupinama pokazuje da su najveći udio u ukupnom iznosu dodijeljenih sredstava u 2013. godini imali sportaši, kao izravni korisnici 29 programa financiranih u ukupnom iznosu od 112.272.408,21 kn što predstavlja 21,1% od ukupnog iznosa. Usporedno s time, primjećuje se da unatoč velikim potrebama te zahtjevima koji proizlaze iz međunarodnih ugovora, politika financiranja udruga daje dvostruko manji značaj programima i projektima udruga osoba s invaliditetom koje su primile tek 11,2% od ukupnog iznosa financiranja.

Opći cilj ORaH-ove sektorske politike jest osigurati održivi razvoj civilnog društva u Hrvatskoj. Specifični ciljevi sektorske politike su: (1) izjednačiti organizacije civilnog društva u pristupu financiranju iz javnih izvora u skladu s nacionalnim prioritetima i (2) regulirati pravni položaj, financiranje, porezne olakšice i povlastice te nadzor nad organizacijama civilnog društva koje djeluju za opće dobro.

Strateški ciljevi ORaH-ove sektorske politike ostvarit će se:

- Obaveznim ujednačavanjem administrativnih i programskih natječajnih pravila na svim razinama javnog financiranja udruga;
- Razradom zajedničkih programskih načela sa naglaskom na održivost i direktan utjecaj na građane kao krajnje korisnike;
- Uvođenjem modela licenciranja za organizacije civilnog društva koje pružaju usluge korisnicima na temelju propisa ili nacionalnih programa;
- Stručnom procjenom programske prihvatljivosti projekata i programa organizacija civilnog društva;
- Uvođenjem obaveze unutarnje i vanjske evaluacije za izvođenje programa i projekata organizacija civilnog društva;
- Uvođenjem učinkovitog žalbenog sustava za natječaje kojima se raspoređuju sredstva iz državnog proračuna;
- Izmjenom Zakona o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija;
- Povećanjem građanske participacije u organizacijama civilnog društva;
- Preraspodjelom prioriteta financiranja sa razvoja sporta na prioritetne programe u skladu s nacionalnim društvenim potrebama;
- Donošenjem posebnog zakona o organizacijama civilnog društva koje djeluju za opće dobro;
- Usmjeravanjem dijela prihoda od poreza na dohodak za održivo financiranje djelatnosti organizacija civilnog društva od posebnog javnog interesa;
- Usmjeravanjem dijela prihoda od poreza na dohodak za održivo financiranje djelatnosti organizacija civilnog društva od posebnog javnog interesa;
- Razgraničavanjem djelatnosti organizacija civilnog društva od djelatnosti javne uprave u propisima te nacionalnim politikama.

Najznačajnije političko pitanje na koje posebnu pozornost treba obratiti u javnoj raspravi jest smanjenje udjela financiranja sportskih udruženja za 70% te raspodjela preostalih 30% financiranja na organizacije civilnog društva koje se bave promicanjem amaterskog sporta i sporta osoba s invaliditetom.

Taktički alati ORaH-a vezani su uz političku situaciju i obliku participacije u vlasti. U kratkoročnim okvirima ORaH može koristiti parlamentarnu proceduru, unutarstranačke kapacitete radi sudjelovanja u reformskim procesima, zastupnika u Europskom parlamentu te javne rasprave. Dugoročno iskoristivi taktički alati, ovisno o mogućnosti participacije ORaH-a u vlasti, su formiranje stručnih radnih skupina za izmjene propisa, afirmacija instituta i akademske zajednice u primjeni dobre prakse u financiranju i razvoju organizacija civilnog društva, uključivanje predstavnika udruga u kreiranje nacionalnih programa i politika vezanih za održivi razvoj civilnog društva te konzultacije sa zainteresiranom javnošću. Vremenski tijek

aktivnosti politiku vezuje uz trajanje parlamentarnog mandata, a dinamika njezine provedbe ovisi o eventualnoj participaciji stranke na razinama vlasti.

Predviđeni financijski instrumenti dijele se na instrumente za osiguranje održivosti društveno-poduzetničkih inicijativa organizacija civilnog društva te na alternativne financijske mehanizme za osiguranje financijske održivosti neprofitnih djelatnosti organizacija civilnog društva.

Mjerenje učinaka utemeljit će se na setu kvantitativnih i kvalitativnih indikatora iz čega će se izvesti unutarnja i vanjska evaluacija.

Oba strateška cilja ORaH-ove sektorske politike održivog razvoja civilnog društva povezana su sa sektorima javnih financija, javne uprave, poduzetništva, bankarskog sustava i investicija te zakonodavstva.

Literatura

1. Gojko Bežovan, Jelena Matančević, „CIVICUS-ov Indeks civilnog društva u Hrvatskoj“, 2011.
2. Mladen Ivanović, „Pravni okvir za djelovanje nevladinih organizacija koje u Republici Hrvatskoj obavljaju djelatnosti od javnog interesa“, Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, 2005.
3. Izvješće o financiranju projekata i programa organizacija civilnog društva iz javnih izvora u 2013. godini, usvojeno na 176. sjednici Vlade Republike Hrvatske od 16. srpnja 2014.
4. Zakon o igrama na sreću (NN 87/09, 35/13, 158/13, 41/14).
5. Uredba o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2014 (NN 87/09 i 35/13).