



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE  
URED ZA UDRUGE

**JAVNO SAVJETOVANJE**  
***IZAZOVI U PROVEDBI ZAKONA O UDRUGAMA***

(radni dokument za savjetovanje)



REPUBLIKA HRVATSKA  
MINISTARSTVO UPRAVE

Zagreb, ožujak 2012.

## UVOD

Republika Hrvatska već se godinama ističe u međunarodnim krugovima kao primjer dobre prakse u stvaranju poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, a to uključuje, među ostalim, i napredak u zaštiti ustavnih načela slobode udruživanja i uspostavu odgovarajućeg zakonodavnog okvira za rad udruga i ostalih organizacija civilnog društva, u skladu s trendovima u razvijenim demokratskim državama.

Donošenjem Zakona o udrugama 2001. godine, uz sudjelovanje niza domaćih i međunarodnih stručnjaka, učinjen je korak naprijed u jačanju autonomije u radu udruga, kao privatno - pravnih osoba koje osnivaju i kojima upravljaju njihovi članovi. Ipak, nakon deset godina od stupanja na snagu ovoga Zakona, tijela javne vlasti neposredno uključena u primjenu, kao i brojne organizacije civilnoga društva, uočili su niz problema i poteškoća u njegovoj provedbi. Stoga je nužno pokrenuti javno savjetovanje o izazovima u dosadašnjoj provedbi Zakona kako bi se u skorije vrijeme razmotrila mogućnost njegovih dopuna i izmjena. U nastavku ovog dokumenta donosimo pregled problema koji su se javljali u dosadašnjoj provedbi Zakona, uz prijedloge mogućih rješenja te otvorenih pitanja na koja bi javno savjetovanje moglo ponuditi odgovor.

## PROBLEMI U DOSADAŠNJOJ PROVEDBI ZAKONA O UDRUGAMA I PITANJA ZA RASPRAVU

### 1.) Manjkavosti odredbi Zakona o udrugama

Nedostaci postojećeg Zakona posebno se ističu u dijelu koji se odnosi na nadzor, obvezu i rok prijave promjena u registar, trajanje mandata predstavničkih tijela, prestanak rada, likvidaciju, stečaj i brisanje udruga iz Registra udruga. To, između ostalog, ima za posljedicu veliki nesrazmjer između dinamike registracije novih udruga i brisanja neaktivnih/nepostojećih udruga.

Javna rasprava bi, između ostalih, trebala dati odgovore na sljedeća pitanja:

1. Koje su najveće manjkavosti postojećeg teksta Zakona o udrugama?
2. Kako unaprijediti dijelove Zakona koji se odnose na likvidaciju i stečaj udruga?
3. Kako osigurati učinkovit nadzor nad provedbom Zakona uz uvažavanje autonomije upravljanja udrugom?
4. Kako omogućiti ažurnost javno dostupnog Registra udruga?
5. Treba li trajanje mandata predstavničkih tijela biti propisano Zakonom i na koji način?

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

Oprečna tumačenja odredbi Zakona od strane registracijskih tijela – npr. odredbi koje se odnose na obavljanje gospodarskih i inih djelatnosti, udruživanja udruga u saveze, poštivanje

načela demokratskog zastupanja i demokratskog očitovanja volje članova kod unutarnjeg ustroja udruge, i sl., može dovesti do pravne nesigurnosti. Stoga je potrebno razmotriti izradu i donošenje Naputka za postupanje registracijskih tijela radi jedinstvene primjene Zakona o udrugama čime bi se omogućilo podizanje stupnja pravne sigurnosti u ovom upravnom području ujednačavanjem tumačenja i prakse na terenu. Osim toga, nameće se potreba i održavanja redovitih koordinacijskih sastanaka svih ureda državne uprave, uz mogućnost sudjelovanja i drugih relevantnih dionika po potrebi, a koji će poslužiti i za razmjenu iskustava i dobre prakse. Nadalje, potrebno je osigurati sustavno usavršavanje službenika koji rade na poslovima registracije udruga i na poslovima nadzora rada registriranih udruga.

Javna rasprava bi, između ostalih, trebala dati odgovore na sljedeća pitanja:

- 1. Smatrate li da bi Naputak za postupanje registracijskih tijela mogao doprinijeti ujednačenoj primjeni Zakona o udrugama?**
- 2. Na koje dijelove registracijskog postupka, odnosno, upravnog nadzora bi se Naputak posebno trebao osvrnuti?**
- 3. Kako povezati tijela javne vlasti koja imaju neku vrstu nadzora i praćenja rada udruga u svojoj nadležnosti?**
- 4. Na koji način osigurati uvažavanje načela slobode udruživanja i autonomije u radu udruga, uz istovremeno jačanje kapaciteta nadležnih tijela za lakše prepoznavanje zlouporaba u ovom području?**

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

Klasifikacija djelatnosti udruga koja trenutno postoji u samom Registru nije pravno utemeljena na niti jednom postojećem dokumentu. Kao takva, ona je neodgovarajuća i često onemogućuje udruge u zagovaranju svih prava i interesa zbog kojih su bile osnovane.

Stoga je potrebno razmotriti mogućnost da se napatkom pomnije razrade grupe djelatnosti kako bi se spriječili nesporazumi i omogućilo udrugama da se registriraju za veći broj djelatnosti koje su međusobno povezane. Provedbu ove aktivnosti moguće je vezati uz rad na poboljšanju Pravilnika koji uređuje sadržaj Registra udruga. Sam sadržaj javno dostupnog Registra moguće je unaprijediti unošenjem podataka o web i e-mail adresi, broju telefona/telefaksa (gdje je to moguće), ali i postavljanjem e-zbirke isprava što bi, osim transparentnosti, doprinijelo i manjoj administraciji prilikom odobravanja financijskih potpora udrugama iz javnih izvora. Konačno, potrebno je raditi na povezivanju Registra udruga i Registra neprofitnih organizacija kojeg vodi Ministarstvo financija, a u kojemu su dostupni podaci o financijskom poslovanju udruga

Javna rasprava bi trebala, između ostalog, dati odgovore na sljedeća pitanja:

- 1. Na koji način razraditi klasifikaciju djelatnosti rada udruga koja bi bila sveobuhvatna, a istovremeno jasna i praktična u kontekstu rada u registracijskom tijelu?**
- 2. Kako izbjeći dosadašnju praksu odbijanja registracije udruge za više vrsta (komplementarnih) djelatnosti koje proizlaze iz statusom određenih ciljeva?**
- 3. Je li u praksi izvediva mogućnost da se udruga sama svrsta u određenu kategoriju djelatnosti prilikom registracije?**
- 4. Na koji način možemo unaprijediti postojeći Registar udruga i kako proširiti opseg informacija koje on pruža javnosti?**

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

Na temelju postojećeg Zakona usvojen je Kodeks pozitivne prakse, standarda i mjerila za ostvarivanje financijske potpore za projekte i programe udruga iz državnog proračuna (NN 16/2007). Nakon petogodišnje primjene Kodeksa, potrebno je pristupiti njegovoj reviziji odnosno donošenju zasebnog podzakonskog akta kojim bi se stvorili preduvjeti za učinkovitiju raspodjelu proračunskih, bespovratnih sredstava za projekte i programe od interesa za opće dobro koje provode udruge. Uz to je vezano još uvijek otvoreno pitanje treba li uvesti zaseban pravni status za udruge koje djeluju za opće dobro (te uz to vezati i posebne porezne olakšice kao u nekim drugim zemljama) ili se samo zadržati na poboljšanju kriterija za proračunske dotacije njihovim projektima i programima.

Javna rasprava bi trebala, između ostalog, dati odgovore na sljedeća pitanja:

- 1. Koji su glavni problemi u postojećoj praksi dodjele proračunskih dotacija udrugama?**
- 2. Kako osigurati da proračunske dotacije udrugama budu usmjerene samo na projekte i programe od interesa za opće dobro, a ne za partikularne interese članova udruga?**
- 3. Treba li omogućiti posebne porezne olakšice udrugama koje provode projekte i programe od interesa za opće dobro?**
- 4. Koji su to zahtjevi, vezani uz transparentnost poslovanja i standarde u radu s korisnicima, koje bi takve udruge morale zadovoljiti?**
- 5. Treba li izmjenama i dopunama Zakona o udrugama osigurati dodjelu zasebnog pravnog statusa udrugama koje provode projekte i programe od interesa za opće dobro u RH?**

Molimo Vas da svoje prijedloge dostavite do 21. ožujka 2012. na:  
Vlada Republike Hrvatske, Ured za udruge, Radnička c.80/V, Zagreb  
e-mail: [marina.lochert@uzuvrh.hr](mailto:marina.lochert@uzuvrh.hr)