

Pravni okvir za djelovanje nevladinih organizacija koje u Republici Hrvatskoj obavljaju djelatnosti od javnog interesa

STANJE S DANOM 30. RUJNA 2005.

Mladen Ivanović

Status organizacija koje djeluju za opće/ javno dobro: Međunarodni pregled

David Moore

IZDAVAČ: Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva
Zagreb, Kušlanova 27
<http://zaklada.civilnodrustvo.hr>

ZA IZDAVAČA: Cvjetana Plavša-Matić

LEKTURA: Jelka Pavišić

PRIJEVOD: Davies d.o.o.

UREDNUĆA: Ruža Beljan

DIZAJN I PRIJELOM: Ruta

NAKLADA: 1000

TISAK: Marko M

Zagreb, studeni 2005.

Tiskanje ove publikacije omogućeno je financijskom potporom Academy for Educational Development financiranom od Agencije Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvoj (United States Agency for International Development - USAID), u skladu s uvjetima navedenim u ugovoru br. 160-A-00-01-00109-00, u okviru Programa potpore nevladinih organizacija u Hrvatskoj. Mišljenja izražena u ovoj publikaciji su mišljenja autora i ne izražavaju nužno stajališta Agencije.



Pravni okvir za djelovanje nevladinih organizacija koje u Republici Hrvatskoj obavljaju djelatnosti od javnog interesa

— stranica 7

— STANJE S DANOM 30. RUJNA 2005.

Mladen Ivanović

Status organizacija koje djeluju za opće/javno dobro: Međunarodni pregled

— stranica 37

David Moore

Predgovor

Od 2002. godine u Hrvatskoj se vode, s manjim ili većim intenzitetom, razgovori o potrebi procjene vođenja definicije i statusa organizacija koje djeluju za opće dobro.

Jedan dio zagovornika uvođenja statusa organizacija koja djeluje za opće dobro bio je na to ponukan velikim porastom broja registriranih udruga čiji broj je od 15.793 u 1999. godini porastao na gotovo 28.000 registriranih udruga u 2005. godini.

No, puno je realniji razlog za to, prema mišljenju druge skupine zagovornika, potreba razlikovanja, kao što je to slučaj i u drugim zemljama, onih udruga koje djeluju za opće dobro i onih koje su osnovane s osnovnim ciljem zadovoljavanja potreba svojih članova i članica.

Oni koji nisu zagovornici uvođenja statusa organizacija koje djeluju za opće dobro govore o nepostojanju takve pravne prakse u našoj zemlji odnosno kako je uređenje tog statusa primjereno zemljama koje u tome imaju tradiciju i razvijene mehanizme poticanja, registriranja i praćenja rada *Public Benefit Organisations* – organizacija koje djeluju za opće dobro

Još 1998. godine Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora svojom je *Odlukom o mjerilima za određivanje udruga čija je djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku i financijskoj potpori udrušama iz sredstava državnoga proračuna* (NN 86/98) pokušao je uvesti pojam organizacije koja djeluje za opće dobro uvodeći pojam udruga “čija je djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku”.

S ciljem pružanja stručne podloge za daljnju raspravu o ovoj temi, Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva u suradnji s Europskim centrom za neprofitno pravo (ECNL – European Center for Not-for-Profit Law) iz Budimpešte pripremila je ovu knjižicu koja se sastoji od dva dijela:

(1) analize postojećeg pravnog okvira u kojem su manje ili više prepoznate organizacije koje djeluju za opće dobro i (2) međunarodnog pregleda statusa organizacija koje djeluju za opće dobro kako bi se svima zainteresiranim omogućilo upoznavanje s rješenjima koja su postignuta u drugim zemljama Europe.

Poseban izazov imali su autori dvaju tekstova u knjižici, ali i prevoditelji s obzirom na nepostojanje usklađene terminologije definiranja organizacija koje djeluju za opće dobro. Najčešće je u tekstu upravo i korišten ovaj opisni način definicije "organizacije koje djeluju za opće dobro", ali ćete vidjeti da se pojavljuju i sljedeći izrazi: "organizacija koja djeluje za javno dobro", "organizacija koja obavlja djelatnosti od javnog interesa", "općekorisna djelatnost", "javnodoborabitni status" i slično. To naravno upućuje na potrebu određenja jedinstvenog pojma, ali i opisa onog što pod tim pojmom podrazumijevamo u smislu obavljanja djelatnosti od općeg dobra. Potrebno je pored toga odrediti i koje će to povlastice imati organizacije koje djeluju za opće dobro, na koji način će se to regulirati i tko će taj status odobravati.

Knjižica koja je pred Vama daje neke prijedloge i otvara mogućnost eventualne primjene najbolje prakse iz zemalja u kojima je pravni okvir za djelovanje organizacija za opće dobro već utvrđen.

Posebnu zahvalnost dugujemo gospodinu Mladenu Ivanoviću koji je napravio kvalitetnu analizu postojećeg pravnog okvira u Hrvatskoj te gospodinu Davidu Mooreu koji je pripremio međunarodni pregled rješenja pravnog okvira za organizacije koje djeluju za opće dobro. Zahvaljujemo na finansijskoj potpori Academy for Educational Development koja je uz potporu USAID-a – Agencije Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvoj omogućila izradu i tiskanje ove knjižice.

Vjerujemo da će ovaj naš mali, stručni doprinos biti dodatna potpora Uredu Vlade RH za udruge i Savjetu za razvoj civilnoga društva u njihovim dosadašnjim nastojanjima da se otvorí široka javna rasprava o mogućnostima uvođenje statusa organizacija koje djeluju za opće dobro u pravni okvir Republike Hrvatske.

Cvetana Plavša-Matić
upraviteljica Nacionalne zaklade za razvoj
civilnoga društva

Pravni okvir za djelovanje nevladinih organizacija koje u Republici Hrvatskoj obavljaju djelatnosti od javnog interesa

— STANJE S DANOM 30. RUJNA 2005.

I.**UVOD**

Nevladine organizacije koje obavljaju djelatnosti od javnog interesa, odnosno djeluju za opće (javno) dobro (*Public Benefit Organizations ili skraćeno PBO's*) protuteža su organizacijama koje su osnovane s ciljem zadovoljavanja potreba svojih članova (*Mutual Benefit Organizations – MBO's*). S jedne strane, općekorisnost se realizira u samoj djelatnosti, a s druge i u činjenici da takve nevladine organizacije (u dalnjem tekstu: NVO) često preuzimaju obavljanje onih djelatnosti koje bi, da nema NVO-a, morala obavljati središnja ili lokalna vlast, odnosno djelatnostima koje obavlja središnja ili lokalna vlast daju dodatni, bogatiji sadržaj. I upravo svojstvo općekorisnosti nameće potrebu da se stvori pravni okvir koji će NVO-e koji djeluju za opće dobro, stimulirati i olakšati njihov rad.

Politički i pravni okvir bivše SFRJ nije omogućavao slobodan razvitak institucija civilnoga društva, zbog čega je Republika Hrvatska u 90-e ušla bez jasne predodžbe o njegovoј važnosti, a samim time i bez ideje o značenju NVO-a koji djeluju za opće dobro. Ova je činjenica u bitnome usporila razvitak pravnog okvira koji uređuje status i djelovanje NVO-a koji djeluju za opće dobro. Primjera radi, Zakon o humanitarnoj pomoći, usvojen 1992., definirao je pojam javnog interesa,¹ ali nije utvrdio nikakve pogodnosti za organizacije koje obavljaju djelatnosti od javnog interesa. Čak i nekoliko godina nakon toga (1995.) Zakon o zakladama i fundacijama utvrdio je, među ostalim, da „*država primjerenim propisima potiče i olakšava rad zaklada*“ (čl. 17. st. 1. Zakona), ali usprkos tome tijekom 90-tih nije postojao poticajni pravni okvir za djelovanje zaklada ili drugih NVO-a koji djeluju za opće dobro.

¹ U članku 3. navedni Zakon je propisao: „Javnim interesom, u smislu ovoga Zakona, razumijevaju se osobito oblici humanitarne pomoći kojima je cilj zaštita zdravlja pučanstva; osiguranje i poboljšanje kvalitete življjenja, posebice smještaja, stanovanja i prehrane; osiguranje uvjeta školovanja te pomoći u obnovi stambenih, javnih i drugih objekata.“.

Tek je kraj 90-ih donio promjene, jer se u pravnom sustavu počeo formirati određeni stav prema NVO-ima koji djeluju za opće dobro. Međutim, pitanje njihova statusa nije rješavano sustavno, već ponekad nepovezanim odredbama u različitim zakonima.

Zakoni koji su relevantni za status i djelovanje NVO-a koji djeluju za opće dobro, i koji su na snazi u vrijeme izrade ovoga pregleda, prikazani su, radi lakšeg snalaženja, u tri skupine: prvo su navedeni zakoni koji uređuju status određenih vrsta neprofitnih organizacija, a sadrže odredbe o organizacijama koje djeluju za opće dobro, nakon toga zakoni koji propisuju povlastice za organizacije koje djeluju za opće dobro, a na kraju zakon kojim je cijelovito uređen status Hrvatskog crvenog križa i zakon kojim je uređena vatrogasna djelatnost. Unutar svake skupine zakoni su prikazani kronološki, prema vremenu donošenja.

II.**ZAKONI KOJI UREĐUJU STATUS
NEPROFITNIH ORGANIZACIJA,
A KOJI SADRŽE ODREDBE O DJELOVANJU
ZA OPĆE DOBRO****II.1. Zakon o zakladama i fundacijama**

(NARODNE NOVINE, BR. 36/95 I 64/01)

Zakonom o zakladama i fundacijama izričito je propisano da zaklade i fundacije mogu (ali ne moraju) djelovati za opće dobro. Definirajući pojam zaklade i fundacije, Zakon, među ostalim, propisuje:

ČLANAK 2.

U smislu ovoga Zakona zaklada je imovina namijenjena da sama, odnosno prihodima što ih stječe, trajno služi ostvarivanju neke **općekorisne** ili dobrotvorne svrhe.

U smislu ovoga Zakona fundacija je imovina namijenjena da u određenom vremenskom razdoblju služi ostvarivanju neke **općekorisne** ili dobrotvorne svrhe.”.

Uz izričito propisivanje mogućnosti da zaklade i fundacije djeluju za opće dobro, a što označava pojmom “**općekorisno**”, Zakon u članku 2. stavku 3. ujedno i utvrđuje pojam općekorisne svrhe:

“Općekorisnaje u smislu ovoga Zakona ona svrha ispunjavanjem koje se općenito unapređuje kulturna, prosvjetna, znanstvena, duhovna, čudoredna, sportska, zdravstvena, ekološka ili koja druga društvena djelatnost, odnosno svrha ili općenito materijalno stanje društva.”.

Općekorisnost (djelovanje za opće dobro), kako je vidi Zakon o zakladama i fundacijama, ne znači nužno djelovanje u korist čitave zajednice, već se općekorisnim može smatrati i djelovanje u korist određene ciljane skupine (članak 2. stavak 5.):

“Svrha je zaklade OPĆEKORISNA, odnosno dobrotvrerna i ako se tiče samo osoba koje pripadaju određenom staležu, pozivu, nacionalnoj, jezičnoj, kul-

turnoj, znanstvenoj i vjerskoj grupi ili slično, određenom krugu osoba, odnosno osoba koje žive na određenom području ili su obuhvaćene djelatnošću odredene udruge, ustanove ili druge pravne osobe.”.

Takvim određenjem u krug općekorisnih ulazi široki spektar zaklada, od javnih pa sve do privatnih (obiteljskih).

Općekorisna svrha zaklade ili fundacije mora biti utvrđena aktom o osnivanju (članak 4. stavak 2. podstavak 3.). O tome hoće li svrha koju je zakladi ili fundaciji namijenio osnivač biti smatrana općekorisnom, odlučuje registracijsko tijelo,² na temelju prethodno citiranih odredbi kojima je utvrđen pojam i sadržaj općekorisnosti svrhe zaklade i fundacije.

Člankom 17. Zakona utvrđena je obveza države da izgradi pravni okvir koji će zakladama i fundacijama koje djeluju za opće dobro olakšati djelovanje:

“Država primjerenim propisima potiče i olakšava rad zaklada.

...

Imovina zaklade kao i njezini prihodi uživaju posebne porezne olakšice.

Posebnim zakonima uredit će se pitanja o vrsti i visini poreznih olakšica i povlastica za utemjitelje, darovatelje i korisnike zaklada.

Posebnim zakonima mogu se odrediti i obvezatni doprinosi određenim zakladama iz prihoda igara na sreću ili iz dobiti određenih trgovачkih društava u državnom vlasništvu.”.

Budući da je općekorisnost jedna od mogućih svrha zaklade ili fundacije, gubitak ovoga svojstva predstavlja ujedno i jedan od mogućih razloga za prestanak postojanja zaklade ili fundacije. S tim u vezi, člankom 25. stavkom 1. podstavkom 3. Zakona, utvrđeno je da zaklada prestaje i “...ako svrha zaklade prestane biti općekorisna...”.

² U članku 2. stavku 6. Zakona propisano je, među ostalim, da “Poslove u svezi s osnivanjem i radom zaklada, kao i s drugim pitanjima određenim ovim Zakonom, obavlja ministarstvo nadležno za poslove opće uprave...”. Međutim, donošenjem Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija (NN, br. 199/03) više ne postoji ministarstvo koje bi bilo mjerodavno za poslove opće uprave, već je za te poslove mjerodavan Središnji državni ured za upravu, u čijoj je nadležnosti, među ostalim, i registracija zaklada i fundacija.

II.2. Zakon o udrugama

(NARODNE NOVINE, BR. 88/01)

Iako su udruge najbrojnija vrsta organizacija civilnoga društva u Hrvatskoj,³ pa je i najveći broj NVO-a koje djeluju za opće dobro registriran kao udruge, Zakon o udrugama ne sadrži posebne odredbe o udrugama koje djeluju za opće dobro. Samo jedna odredba ukazuje na to da je zakonodavac prilikom donošenja Zakona imao u vidu razliku između udruga koje djeluju za opće dobro i udruga koje su osnovane s ciljem zadovoljavanja potreba svojih članova. Naime, uređujući pitanje dotacija iz državnog proračuna, Zakon u članku 23. stavku 1. propisuje:

“Vlada Republike Hrvatske, na osnovi provedenog natječaja, dodjeljuje dotaciju iz državnog proračuna udrugama za projekt ili program koji je od osobitog interesa za opće/javno dobro u Republici Hrvatskoj.”.⁴

Stavkom 3. iste odredbe utvrđeno je da se za dodjelu dotacija iz državnog proračuna mogu natjecati samo udruge upisane u registar udruga. Time je utvrđen dodatni kriterij (registracija) za udruge koje se na osnovi činjenice da izvode program ili projekt od značenja za opće dobro, imaju pravo natjecati za dotaciju iz državnog proračuna.

II.3. Zakon o humanitarnoj pomoći

(NARODNE NOVINE, BR. 96/03)

Prema odredbi članka 2. Zakona o humanitarnoj pomoći, taj se Zakon primjenjuje na udruge, vjerske zajednice i druge domaće i strane ne-profitne pravne osobe registrirane, odnosno upisane u odgovarajući upisnik u Republici Hrvatskoj, kojima je jedan od statutarnih ciljeva pružanje humanitarne pomoći. Ove organizacije Zakon naziva jedinstvenim nazivom “humanitarne organizacije”. Iz citirane odredbe kojom je utvrđen krug adresata Zakona moguće je izvesti najmanje tri uvjeta koje humanitarne organizacije moraju ispunjavati da bi se Zakon na njih primjenjivao: mora se raditi o neprofitnoj organizaciji; organizacija mora imati pravnu osobnost, odnosno mora biti registrirana ili barem evidentirana u odgov-

³ Objavljeni podaci govore o oko 25000 registriranih udruga u Republici Hrvatskoj.

⁴ Od 1998. do 2003. ovaj se način financiranja provodio putem pojedinih ministarstava i Ureda Vlade RH za udruge. Krajem 2003. osnovana je Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva koja je od Ureda za udruge preuzeila financiranje NVO-a koje djeluju za opće dobro.

arajućem upisniku; pružanje humanitarne pomoći mora biti jedna od djelatnosti kojom se bavi, odnosno ta djelatnost mora biti utvrđena statutom. Čak štoviše, člankom 4. stavkom 6. i 7. Zakona izričito je propisano da neprofitne osobe (neformalne udruge, građanske inicijative) mogu povremeno pružati humanitarnu pomoć u obliku materijalnih dobara za podmirenje osnovnih životnih potreba korisnika iz članka 1. Zakona, bez suglasnosti Ministarstva, ako o tome prethodno obavijeste Ministarstvo, ali da te neprofitne pravne osobe (dakle, one koje pružaju humanitarnu pomoć bez suglasnosti Ministarstva) ne uživaju status humanitarne organizacije sukladno ovom Zakonu.

Prema odredbi članka 3. stavka 1. Zakona, **humanitarne organizacije** koje daruju humanitarnu pomoć s ciljem zaštite zdravlja stanovništva; osiguranja i poboljšanja kvalitete življenja, posebice smještaja, stanovanja i prehrane; osiguranja uvjeta školovanja te pomoći u obnovi stambenih, javnih i drugih objekata; okupljanja i organiziranog rada s djecom i mladeži te osobama s posebnim potrebama, čija pomoć nije uvjetovana članstvom, djeluju za opće dobro i kao takve uživaju poseban pravni položaj. U vezi s tim, stavkom 3. istoga članka utvrđeno je da humanitarne organizacije, ali i građani i pravne osobe koji ih podupiru (daruju) uživaju carinske, porezne i druge povlastice koje se utvrđuju posebnim propisima.

Zakonom je propisan i postupak stjecanja statusa humanitarne organizacije. Prema odredbi članka 4. stavka 1. Zakona, pravna osoba stječe status humanitarne organizacije nakon što pribavi suglasnost za pružanje humanitarne pomoći Ministarstva rada i socijalne skrbi. Nakon promjena u strukturi organizacije državne uprave i prestanka postojanja Ministarstva rada i socijalne skrbi, ova ovlast, prepostavljamo, pripada Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi.⁵

Razlozi zbog kojih humanitarna organizacija može izgubiti povlašteni status utvrđeni su člankom 7. stavkom 1. Zakona, kojim je utvrđeno:

Ministarstvo će po službenoj dužnosti ili na prijedlog upravnog tijela jedinice lokalne samouprave nadležnog za poslove socijalne skrbi donijeti rješenje o oduzimanju statusa humanitarne organizacije iz članka 3. stavka 1. ovoga Zakona i izvršiti brisanje humanitarne organizacije iz evi-

⁵ Iako u Zakonu o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija nije utvrđeno koje ministarstvo obavlja evidentiranje humanitarnih organizacija, prema prirodi stvari, to ne bi trebala biti ovlast niti jednoga drugog ministarstva, osim novoosnovanog Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi.

dencije iz članka 8. stavka 1. ovoga Zakona, kada se provedbom nadzora utvrdi jedan od sljedećih slučajeva:

1. statusne promjene i promjene u radu uslijed kojih humanitarna organizacija više ne ispunjava uvjete iz članka 2. i članka 3. stavka 1. ovoga Zakona,
2. propuštanje ispravljanja nepravilnosti u radu na koje je upozorilo upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za poslove socijalne skrbi ili Ministarstvo u provedbi inspekcijskog nadzora,
3. nemamjenska uporaba humanitarne pomoći i
4. pružanje, odnosno nepružanje, pomoći kojim se dovodi u pitanje zdravlje, sigurnost i dostojanstvo osobe korisnika.

Sukladno stavku 3. istoga članka, rješenje o oduzimanju statusa humanitarne organizacije donijet će se i na zahtjev humanitarne organizacije.

II.4. Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica

(NARODNE NOVINE, BR. 83/02)

Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica ne utvrđuje izričito vjerske zajednice kao neprofitne pravne osobe koje djeluju za opće dobro, ali on ipak sadrži odredbe koje impliciraju takvu vrstu aktivnosti vjerskih zajednica. Naime, nabrajajući moguće izvore sredstava vjerske zajednice, u članku 17. stavku 1. podstavku 3. Zakona propisano je da vjerska zajednica stječe sredstva "... OBAVLJANJEM KARITATIVNE, ODGOJNO-OBRAZOVNE, KULTURNE, UMJETNIČKE ILI DRUGE OPĆE KORISNE DJELATNOSTI...". U skladu s tim, u stavku 2. istoga članka propisano je da će se vjerskoj zajednici odobriti sredstva iz državnog proračuna čija će se godišnja visina određivati ovisno o vrsti i značenju njenih vjerskih objekata (kulturnom, povjesnom, umjetničkom i sl.), te o djelovanju vjerske zajednice na odgojno-obrazovnom, socijalnom, zdravstvenom i kulturnom području i njenom doprinosu nacionalnoj kulturi, kao i humanitarnom i općekorisnom djelovanju vjerske zajednice.

III.

**ZAKONI KOJIMA SU UREĐENE
POGODNOSTI I OLAKŠICE
ZA ORGANIZACIJE KOJE DJELUJU ZA
OPĆE DOBRO ILI ZA POJEDINCE I PRAVNE
OSOBE ŠTO PODUPIRU ORGANIZACIJE KOJE
DJELUJU ZA OPĆE DOBRO**

**III.1. Zakon o priređivanju igara na sreću
i nagradnih igara**

(NARODNE NOVINE, BR. 83/02 I 149/02)

Izravno adresiranje NVO-a koji djeluju za opće dobro prelazi okvire sadržaja Zakona o priređivanju igara na sreću i nagradnih igara. Međutim, iz odredbi kojima je uređena raspodjela prihoda od igara na sreću i nagradnih igara, može se izvesti zaključak o tome koje vrste NVO-a zakonodavac smatra organizacijama koje djeluju za opće dobro, i kojima daje pravo na dio prihoda od igara na sreću i nagradnih igara. Odredbom članka 10. Zakona propisano je, među ostalim:

“Vlada Republike Hrvatske odredit će uredbom kriterije za utvrđivanje korisnika i način raspodjele prihoda od igara na sreću za financiranje programa organizacija koje:

- promiču razvoj sporta,
 - pridonose borbi protiv droga i svih drugih oblika ovisnosti,
 - se bave socijalnom i humanitarnom djelatnošću,
 - se bave problemima i zadovoljavanjem potreba osoba s invaliditetom,
 - se bave tehničkom kulturom,
 - se bave kulturom,
 - se bave izvaninstitucionalnom naobrazbom i odgojem, djece i mladih,
 - pridonose razvoju civilnog društva.
-”.

Osim organizacija koje djeluju u navedenim područjima, člankom 67. stavkom 2. Zakona, u dijelu koji uređuje pojam i način organiziranja nagradnih igara, propisano je da na utvrđenu vrijednost fonda nagradnih igara priređivači nagradnih igara plaćaju 5% u korist Hrvatskoga crvenog

križa. Time je jasno utvrđeno da je i Hrvatski crveni križ organizacija koju zakonodavac smatra organizacijom koja djeluje za opće dobro (a što je potvrđeno i donošenjem posebnog Zakona o Hrvatskom crvenom križu).

Uredbom o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću (Narodne novine, br. 187/2004.) preciznije je razrađen način raspodjele dijela prihoda od igara na sreću. Člankom 2. Uredbe propisano je:

- (1) Kriteriji za raspodjelu utvrđeni su sukladno nacionalnim strategijama i programima zadovoljavanja javnih potreba u odgovarajućim djelatnostima, te sukladno programima za poticanje razvoja civilnog društva, a iskazuju se udjelom pojedinih programske aktivnosti u ukupnom dijelu prihoda od igara na sreću, određenih člankom 10. stavkom 2. Zakona.
- (2) Raspodjelom dijela prihoda od igara na sreću utvrđuje se izdvajanje za organizacije, i to:
 1. 30 % onima koje promiču razvoj športa,
 2. 8 % onima koje pridonose borbi protiv droga i svih drugih oblika ovisnosti,
 3. 4 % onima koje se bave socijalnom i humanitarnom djelatnošću,
 4. 28 % za one koje se bave problemima i zadovoljavanjem potreba osoba s invaliditetom,
 5. 6,5 % za one koje se bave tehničkom kulturom,
 6. 5 % za one koje se bave kulturom,
 7. 4 % za one koje se bave izvaninstitucionalnom naobrazbom i odgojem djece i mladih,
 8. 14,5 % za one koje pridonose razvoju civilnog društva.

Sredstva iz članka 2. ove Uredbe, koja se uplaćuju na račun državnog proračuna Republike Hrvatske i njegov su prihod, raspoređuju se u državnom proračunu na sljedeći način:

1. sredstva iz članka 2. stavka 2. točke 1., u razdjelu 080 Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, Glava 30 Šport, za aktivnost A577030 – Poticanje Programa javnih potreba športa (Hrvatski olimpijski odbor) – 93,33%, i za aktivnost A577031 – Poticanje bavljenja športom invalidnih osoba (Hrvatski sportski savez invalida) – 6,67%,
2. sredstva iz članka 2. stavka 2. točke 2., u razdjelu 046 Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, Glava 05 Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, za aktivnost A558053 – Potpora za programe usmjereni djeci i mladima – 20%, i u

- razdjelu 100 Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, Glava 05 Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, za aktivnost A618184 – Prevencija, rano otkrivanje, liječenje i rehabilitacija ovisnika – 80%,
- 3. sredstva iz članka 2. stavka 2. točke 3., u razdjelu 100 Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, Glava 05 Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, za aktivnost A618157 – Ostale udruge – 50%, i za aktivnost A734189 – Pomoći savezima i udrugama (organizacija koje se bave socijalnom i humanitarnom djelatnošću) – 50%,
 - 4. sredstva iz članka 2. stavka 2. točke 4., u razdjelu 046 Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, Glava 05 Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, za aktivnost A558051 – Afirmacija prava i unaprjeđivanje politike za osobe s invaliditetom – 6,58%, za aktivnost A558053 – Potpora za programe usmjerene djeci i mladima – 13,57%, za aktivnost A753015 – Udruge branitelja iz Domovinskog rata – 4,85%, i u razdjelu 100 Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, Glava 05 Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, za aktivnost A734189 – Pomoći savezima i udrugama (programi udruga osoba s invaliditetom, u svrhu poboljšanja kvalitete njihova življjenja) – 75%,
 - 5. sredstva iz članka 2. stavka 2. točke 5., u razdjelu 080 Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, Glava 07 Zajednički programi u znanosti, obrazovanju i športu, za aktivnost A577028 – Poticaji Hrvatskoj zajednici tehničke kulture – 100%,
 - 6. sredstva iz članka 2. stavka 2. točke 6., u razdjelu 055 Ministarstvo kulture, Glava 10 Programska djelatnost kulture, za aktivnost A565027 – Muzejsko galerijska djelatnost – 25%, za aktivnost A565030 – Kazališna i glazbeno scenska djelatnost – 25%, za aktivnost A565033 – Nove medijiske kulture – 25% i za aktivnost A565034 – Međunarodna kulturna suradnja – 25%,
 - 7. sredstva iz članka 2. stavka 2. točke 7., u razdjelu 080 Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, Glava 20 Srednje škole i učenički domovi, za aktivnost A577130 – Poticaji udrugama za izvannastavne aktivnosti – 100%,
 - 8. sredstva iz članka 2. stavka 2. točke 8., u razdjelu 020 Vlada Republike Hrvatske, Glava 10 Ured Vlade Republike Hrvatske za udruge, za aktivnost A509014 – Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva – Udruge za razvoj zajednice – 96,55%, i u razdjelu 045 Ministarstvo vanjskih poslova, Glava 05 Ministarstvo vanjskih poslova, za aktivnost A556000 – Provodenje vanjske politike Republike Hrvatske (Programi društava koji njeguju suradnju među državama društva prijateljstva) – 3,45%.

III.2. Zakon o porezu na dodanu vrijednost

(NARODNE NOVINE, BR. 47/95, 106/96, 164/98, 105/99, 54/00, 73/00, 127/00, 48/04 I 82/04 I 90/05)

Člankom 11. Zakona o porezu na dodanu vrijednost utvrđena su oslobođenja od plaćanja PDV-a. Među ostalim, PDV se ne plaća na usluge i isporuke dobara vjerskih zajednica i ustanova. Točkom 10. navedenoga članka utvrđeno je da su plaćanja PDV-a oslobođene usluge i isporuke dobara samostalnih umjetnika i umjetničkih organizacija. Iako izraz "organizacija" u ovom kontekstu možda nije posve precizan, on svakako obuhvaća registrirane neprofitne organizacije umjetnika.

Pravilnik o porezu na dodanu vrijednost, u članku 70. točki 1., propisuje da je plaćanja PDV-a oslobođen privremeni uvoz dobara koji je oslobođen carine i konačni uvoz humanitarne pomoći, osim nafte i naftnih derivata, duhana i duhanskih proizvoda, alkohola i alkoholnih pića. Humanitarnom pomoći (u smislu članka 12. točaka 1. i 12. Zakona) smatra se uvoz dobara za potrebe humanitarnih organizacija (oprema, potrošni materijal) i za programe pomoći što ih te organizacije daju, te donacije dobara kad ih inozemni donatori poklanjavaju zdravstvenim, obrazovnim, kulturnim, znanstvenim, vjerskim i socijalnim ustanovama, športskim amaterskim klubovima i tijelima državne, lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i uvoz dobara od strane ovih organizacija, koja se plaćaju iz primljenih inozemnih novčanih donacija.

III.3. Zakon o porezu na dobit

(NARODNE NOVINE, BR. 177/04 I 95/05)

Uređujući tko je porezni obveznik, Zakon u članku 2. stavku 6. utvrđuje da državne ustanove, ustanove jedinica područne (regionalne) samouprave, ustanove jedinica lokalne samouprave, državni zavodi, vjerske zajednice, političke stranke, sindikati, komore, udruge, umjetničke udruge, dobrovoljna vatrogasna društva, zajednice tehničke kulture, turističke zajednice, športski klubovi, športska društva i savezi te zaklade i fundacije nisu obveznici poreza na dobit. Samo iznimno, kako je utvrđeno stavkom 7. istoga članka, ako ove pravne osobe obavljaju gospodarstvenu djelatnost, a neoprezivanje te djelatnosti bi dovelo do stjecanja neopravdanih povlastica na tržištu, Porezna uprava će na vlastitu inicijativu ili na prijed-

log drugih poreznih obveznika ili druge zainteresirane osobe, rješenjem utvrditi da su navedene osobe obveznici poreza na dobit za tu djelatnost.

Propisujući rashode koji umanjuju osnovicu poreza na dobit, u članku 7. stavku 7. Zakon utvrđuje da se u rashode poreznog razdoblja uključuju i darovanja u naravi ili novcu, učinjena u tuzemstvu za kulturne, znanstvene, odgojno-obrazovne, zdravstvene, humanitarne, sportske, vjerske, ekološke i druge općekorisne svrhe udrugama i drugim osobama koje navedene djelatnosti obavljaju u skladu s posebnim propisima, do 2% prihoda ostvarenog u prethodnoj godini. Iznimno, svota može biti i veća od 2% prihoda prethodne godine ako je dana prema odlukama mjerodavnih ministarstva o provedbi financiranja posebnih programa i akcija.

III.4. Zakon o porezu na dohodak

(NARODNE NOVINE, BR. 177/04)

Uređujući pitanje izdataka za koje obveznik poreza na dohodak može umanjiti poreznu osnovicu, Zakon o porezu na dohodak u članku 36. stavku 27. propisuje da porezni obveznici mogu uvećati osobni odbitak za darovanja dana u tuzemstvu u naravi i u novcu doznačenom na žiroračun, a u kulturne, odgojno-obrazovne, znanstvene, zdravstvene, humanitarne, športske i vjerske svrhe, udrugama i drugim osobama koje te djelatnosti obavljaju u skladu s posebnim propisima, do visine 2% primitaka za koje je u prethodnoj godini podnesena godišnja porezna prijava i utvrđen godišnji porez na dohodak. Iznimno, osobni odbitak se uvećava za darovanja dana iznad propisane visine, pod uvjetom da su dana prema odlukama mjerodavnih ministarstava o provedbi i financiranju posebnih programa i akcija, ali ne i za redovnu djelatnost primatelja darovanja.

III.5. Carinski zakon

(NARODNE NOVINE, BR. 78/99)

Carinski zakon sadrži nekoliko olakšica za NVO-e koji djeluju za opće dobro. Odredbom članka 187. stavka 1. podstavka 5. propisano je da je od plaćanja carine oslobođena roba koja zadovoljava osnovne ljudske potrebe, kao što su hrana, lijekovi, odjeća, posteljina, higijenske potrepštine i slično, koju uvoze registrirane humanitarne organizacije radi be-

splatne podjele ugroženim osobama i žrtvama prirodnih i drugih katastrofa. Dakle, u ovom se slučaju olakšica odnosi samo na humanitarne, ali ne i bilo koje druge organizacije, a i te humanitarne organizacije moraju biti registrirane. Treći uvjet za oslobođenje je da će se ono odobriti samo onim organizacijama čije knjigovodstvene evidencije i postupci omogućuju Carinskoj upravi provjeru poslovanja s tom robom.⁶

Nadalje, podstavkom 6. prethodno citirane odredbe propisano je da su plaćanja carine oslobođene humanitarne organizacije i udruženja slijepih i gluhih odnosno nagluhih osoba, te osoba oboljelih od mišićnih i neuromišićnih oboljenja - na specifičnu opremu, uređaje i instrumente, te rezervne dijelove i potrošni materijal za potrebe tih osoba, koji se ne proizvode u zemlji.

Podstavkom 16. utvrđeno je da je plaćanja carine oslobođena i roba koja je u obliku donacije dana ustanovama u kulturi i drugim neprofitnim pravnim osobama u kulturi, samostalnim umjetnicima ili umjetnicima za obavljanje njihove djelatnosti, a na temelju mišljenja Ministarstva kulture.

III.6. Zakon o sudskim pristojbama

(PROČIŠĆENI TEKST: NARODNE NOVINE, BR. 26/03)

Oslobodenja Zakona o sudskim pristojbama što se odnose na NVO-e koji djeluju za opće dobro, kratko su objašnjena Odredbom članka 15. stavka 1. podstavka 9. propisano je da su od plaćanja pristojbi oslobođene humanitarne organizacije i organizacije koje se bave zaštitom invalida i obitelji poginulih, nestalih i zatočenih u obavljanju humanitarne djelatnosti. Također je stavkom 4. utvrđeno da se ovo oslobođenje odnosi i na one humanitarne organizacije za koje to odredi ministar rada i socijalne skrbi.⁷

⁶ U vezi s tim, citiranom je odredbom utvrđeno da se oslobođenje ne odnosi na alkohol i alkoholna pića, duhanske proizvode i motorna vozila.

⁷ Kao što je već spomenuto u bilješci br. 5, danas bi to odredio ministar zdravstva i socijalne skrbi. Međutim, odredba je pomalo neprecizna, jer nije posve jasno treba li ministar rada i socijalne skrbi donijeti neki poseban akt o pravu na oslobođenje od plaćanja sudske

III.7. Zakon o porezu na promet nekretnina

(NARODNE NOVINE, BR. 69/97 I 153/02)

Odredbom članka 11. stavka 1. podstavka 1. Zakona o porezu na promet nekretnina utvrđeno je da porez na promet nekretnina ne plaćaju Republika Hrvatska i jedinice lokalne samouprave i uprave, tijela državne vlasti, javne ustanove, zaklade i fondacije, Hrvatski crveni križ i slične humanitarne udruge osnovane na temelju posebnih propisa.

III.8. Zakon o upravnim pristojbama

(NARODNE NOVINE, BR. 8/96, 77/96, 131/97, 68/98, 66/99, 145/99, 30/00, 116/00, 163/03, 17/04, 110/04 I 141/04)

Prema odredbi članka 6. točke 2. Zakona, od plaćanja upravnih pristojbi oslobođene su, među ostalim, ustanove iz područja predškolskog uzrasta, prosvjete, znanosti, kulture, zaštite kulturne i prirodne baštine, zdravstva, socijalne skrbi, te humanitarne organizacije u obavljanju svoje djelatnosti. Pritom, točkom 3. utvrđeno je da su plaćanja upravne pristojbe oslobođene i organizacija osoba s invaliditetom i slične organizacije u obavljanju svoje djelatnosti.

III.9. Zakon o upravnim pristojbama u području prava intelektualnog vlasništva

(NARODNE NOVINE, BR. 64/00 I 160/04)

Oslobođenja od plaćanja pristojbi u ovom su Zakonu gotovo istovjetna kao i u Zakonu o upravnim pristojbama. Prema odredbi članka 8. stavka 1. točke 1. od plaćanja upravne pristojbe u području prava intelektualnog vlasništva, oslobođene su ustanove iz područja predškolskog uzrasta, prosvjete, kulture, zaštite kulturne i prirodne baštine, zdravstva, socijalne skrbi i humanitarne organizacije u obavljanju svoje djelatnosti. Točkom 2. oslobođenje je prošireno na osobe s invaliditetom i njihove udruge u obavljanju svoje djelatnosti a točkom 4. posebno su istaknuti i invalidi Domovinskog rata i njihove udruge u obavljanju svoje djelatnosti.

IV.**ZAKONI KOJI UREĐUJU STATUS
POSEBNIH ORGANIZACIJA KOJE DJELUJU
ZA OPĆE DOBRO****IV.1. Zakon o vatrogastvu**

(NARODNE NOVINE, BR. 139/04-PROČIŠĆENI TEKST I 174/04)

Odredbom članka 1. stavka 2. Zakona o vatrogastvu utvrđeno je da je vatrogasna djelatnost stručna i humanitarna djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku. Utvrđujući vatrogasnu djelatnost djelatnošću od općeg interesa, zakonodavac je odredio i status organizacija koje obavljaju tu djelatnost. Već u članku 2. stavku 1. Zakona utvrđeno je da vatrogasnu djelatnost obavljaju vatrogasne postrojbe, dobrovoljna vatrogasna društva i vatrogasne zajednice kao stručne i humanitarne organizacije koje ostvaruju prava na olakšice i povlastice, sukladno propisima.

Člankom 6. uređen je pravni status neprofesionalnih vatrogasnih postrojbi. Tako je stavkom 1. propisano da se dobrovoljna vatrogasna društva i vatrogasne zajednice osnivaju, djeluju i prestaju s djelovanjem sukladno odredbama zakona koji uređuje osnivanje i djelovanje udruga, ako ovim Zakonom za pojedina pitanja nije drugačije određeno, dok je stavkom 2. izričito propisano da su **dobrovoljna vatrogasna društva i vatrogasne zajednice od interesa za Republiku Hrvatsku**.

Uređujući način financiranja vatrogasnih postrojbi, Zakon u članku 44. utvrđuje da predstavničko tijelo općine, grada i Grada Zagreba može za financiranje redovne djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi i dobrovoljnih vatrogasnih društava donijeti odluku o uvođenju ili povećanju komunalne naknade za potrebe financiranja vatrogastva.

Člankom 48. stavkom 2. Zakona propisano je da su javne vatrogasne postrojbe, dobrovoljna vatrogasna društva i vatrogasne zajednice u cijelosti oslobođene plaćanja poreza na dodanu vrijednost po računima plaćenim za nabavu opreme, materijala i usluga za obavljanje njihove djelatnosti.

Dodatne olakšice pri nabavi opreme propisane su člankom 49. stavkom 1. Zakona: općina, grad i Grad Zagreb koji imaju javnu vatrogasnú postrojbu, dobrovoljna vatrogasna društva, vatrogasne zajednice te pravne osobe koje imaju profesionalne vatrogasne postrojbe u gospodarstvu i dobrovoljna vatrogasna društva u gospodarstvu, oslobođena su plaćanja pristojbi na kupljena ili darovana vatrogasna vozila, vatrogasnu opremu i sredstva za gašenje te zamjenske dijelove. Nadalje, stavkom 2. propisano je da dobrovoljna vatrogasna društva i vatrogasne zajednice kod plaćanja komunalnih usluga utvrđenih Zakonom o komunalnom gospodarstvu snose troškove kao domaćinstva te raspolažu samostalno deviznim sredstvima koje ostvare prilozima pravnih i fizičkih osoba.

IV.2. Zakon o Hrvatskom crvenom križu

(NARODNE NOVINE, BR. 92/01)

Poseban status Hrvatskog crvenog križa ureden je već u članku 1. Zakona, kojim je propisano da je Hrvatski crveni križ (u dalnjem tekstu: HCK) nacionalni, humanitarni i dobrovoljni savez zajednica udruga županijskih društava HCK-a i udruga gradskih i općinskih društava HCK-a koji djeluje na osnovi načela međunarodnog pokreta Crvenog križa i Crvenog polumjeseca i uživa posebnu zaštitu i skrb Republike Hrvatske.

Posebna zaštita i skrb vidljiva je već i iz odredbe članka 12. stavaka 2., 3. i 4., kojima je utvrđen dio izvora sredstava za financiranje djelatnosti HCK-a:

“...

Iz uplaćenih boravišnih pristojbi izdvaja se 1% sredstava za službu spašavanja života na vodi i ekološku zaštitu priobalja.

Iz obveznog osiguranja vozila godišnje se izdvaja 1% sredstava u korist Hrvatskoga crvenog križa za unapređenje djelatnosti pružanja prve pomoći s ciljem smanjenja prometnih nesreća.

Iz dijela sredstava koji Hrvatska lutrija raspoređuje i izdvaja za humanitarnu potporu izdvaja se 51% sredstava u korist Hrvatskoga crvenog križa za izvršenje poslova i zadaća iz članka 9. i 11. ovoga Zakona”

Člankom 14. utvrđeni su dodatni izvori sredstava HCK-a:

“...

— za rad i djelovanje službe traženja na razini općine, grada i županije izdvaja se 0,2% sredstava iz proračuna te općine, grada i županije, a za

Nacionalni ured službe traženja u državnom proračunu osiguravaju se sredstva sukladno utvrđenom planu rada i međunarodnim obvezama,

- za javne ovlasti i redovne djelatnosti izdvaja se od 0,5% do 1,8% sredstava iz proračuna općine, grada i županije.
...”

Zakonom su propisane i olakšice za one koji daruju HCK, pa je člankom 15. Zakona propisano da kod fizičkih i pravnih osoba koje su porezni obveznici poreza na dohodak, odnosno poreza na dobit, izdatke koji umanjuju poreznu osnovicu čine svi odljevi dobara s novčanom vrijednošću (novac, stvari i usluge) izvršeni bez naknade Hrvatskome crvenom križu sukladno zakonu.

Niz konkretnih olakšica HCK-u utvrđen je odredbom članka 20. Zakona:

“Hrvatskome crvenom križu daju se sljedeće olakšice:

1. ne podliježe plaćanju poreza i doprinosa na prihod od svoje pokretne i nepokretne imovine, poklona i naslijeda,
2. ne podliježe plaćanju poreza i doprinosa na ostvarene prihode od priredaba, koncerata, predavanja i sl. i lutrija koje organizira, a prihodi kojih su namijenjeni u humanitarne svrhe.
3. ne podliježe plaćanju poreza i doprinosa za izradu promidžbenih i edukativnih materijala,
4. može organizirati jedno lutrijsko izvlačenje godišnje namijenjeno za program dobrovoljnog davanja krvi, uz oslobođenje naknada koje ima kao organizator,
5. oslobađa se plaćanja pristojbi na podneske državnim tijelima,
6. uživa popust u prijevozu robe i osoba javnim prijevoznim sredstvima, popust kod grupnih putovanja i oslobađa se plaćanja cestarina za uporabu autocesta i objekata s naplatom za vozila Hrvatskoga crvenog križa. Popust u prijevozu osoba nositelja iskaznice Crvenog križa i kod grupnih putovanja (grupa najmanje pet osoba) utvrđuje se u iznosu od 50% cijene karte a za prijevoz robe kao humanitarne pomoći oslobađa se plaćanja na svim sredstvima javnog prometa. Sredstva naknade prijevoznicima javnog prometa za izvršene usluge osiguravaju se u državnom proračunu i isplaćuju u skladu s pravilnikom koji donosi ministar financija,
7. oslobađa se plaćanja poštanskih, telefonskih i fax usluga za službu traženja, a u vrijeme velikih prirodnih, ekoloških i drugih nesreća, s

posljedicama masovnih stradanja, epidemija te oružanih sukoba kao i upućivanja poziva za dobrovoljno davanje krvi, za sve vrste pošiljaka Hrvatskoga crvenog križa,

8. kod plaćanja komunalnih usluga snosi troškove kao domaćinstvo,
9. prilikom nabave humanitarne pomoći i pružanja usluga u okviru djelatnosti Hrvatskoga crvenog križa odobrava se primjena nulte stopi poreza na dodanu vrijednost, u skladu sa zakonom,
10. oslobađa se plaćanja carina u skladu sa zakonom,
11. raspolaže samostalno deviznim sredstvima koje ostvari.”.

V.**O USKLAĐENOSTI PROPISA ŠTO
UREĐUJU STATUS I POGODNOSTI ZA NVO-e
KOJI DJELUJU ZA OPĆE DOBRO**

Pravni sustav Republike Hrvatske tek je u posljednjih nekoliko godina zauzeo jasniji stav u odnosu na organizacije koje djeluju za opće dobro, čime je počelo stvaranje sustava u kojem je određen status takvih organizacija, ali i povlastice koje one, s obzirom na svoju djelatnost, uživaju. Pritom, najjasnije je uređen položaj dobrovoljnih vatrogasnih društava i Hrvatskog crvenoga križa. Posebnim zakonima ne samo da je uređen njihov status, već je propisan i najveći dio konkretnih povlastica koje ove organizacije uživaju pri financiranju ili obavljanju svojih djelatnosti.

Zakon o porezu na promet nekretnina i Zakon o priređivanju igara na sreću i nagradnih igara posebno ističu Hrvatski crveni križ kao jednu od organizacija koja uživa posebne pogodnosti, ili oslobođenjem od plaćanja poreza na promet nekretnina, ili posebnim izdvajanjem sredstava prikupljenih od igara na sreću.

Uz prethodno navedene izuzetke, posebni propisi kojima se uređuju povlastice za organizacije koje djeluju za opće dobro u pravilu izdvajaju određene kategorije organizacija prema njihovoј djelatnosti, a ne pojedine organizacije. Od zastupljenih skupina organizacija prema djelatnosti valja istaknuti sljedeće:

a) humanitarne organizacije

U prethodno navedenim propisima govori se o humanitarnim organizacijama i humanitarnoj pomoći. Pritom, valja imati u vidu da se pojam "humanitarne organizacije" u različitim propisima ne rabi dosljedno. Jedan od uzroka može biti činjenica da je Zakon o humanitarnoj pomoći, koji je jasno odredio pojam humanitarne organizacije, donesen nakon većine drugih propisa koji uređuju povlastice za NVO-e koji djeluju za opće

dobro. Stoga, iz nekih je propisa jasno da se određena povlastica primjenjuje na humanitarne organizacije koje su stekle povlašteni status temeljem Zakona o humanitarnoj pomoći, dok se u nekima pojednostavljuje da humanitarne organizacije može tumačiti i kao sve organizacije čija je djelatnost u osnovi i prema prirodi stvari humanitarna.

b) organizacije osoba s invaliditetom

Organizacije osoba i invaliditetom druge su po zastupljenosti u propisima koji uređuju određene povlastice za NVO-e koji djeluju za opće dobro. Pritom se uglavnom spominje generički pojma "organizacije invalida", bez navođenja neke od vodećih organizacija. Ipak, Uredba o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću posebno ističe Hrvatski športski savez invalida, kao jednog od korisnika sredstava od igara na sreću. Zakon o upravnim pristojbama u području intelektualnog vlasništva ističe posebno "invalide i njihove udruge" i "invalidi Domovinskog rata i njihove udruge". Osim toga, i carinski zakon izdvaja udruženja slijepih i gluhih, odnosno nagluhih osoba, te osoba oboljelih od mišićnih i neuromišićnih oboljenja pri ostvarivanju određenih povlastica.

c) organizacije socijalne skrbi

Organizacije socijalne skrbi nedosljedno su uvrštene u propisima koji uređuju povlastice za NVO-e koji djeluju za opće dobro. Naime, izrijekom ih spominju samo Zakon o upravnim pristojbama, Zakon o upravnim pristojbama u području intelektualnog vlasništva te Uredba o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću. Ostali propisi ove organizacije ne spominju izrijekom, što znači da ih određene kategorije povlastica lako "zaobilaze", odnosno da su pri ostvarivanju tih povlastica prepuštene diskrecijskoj ocjeni upravnih tijela.

d) organizacije u kulturi

Organizacije u kulturi zastupljene su pri raspodjeli sredstava od priređivanja igara na sreću, kao i u većini propisa koji uređuju povlastice za NVO-e koji djeluju za opće dobro, ali ne u svima. Primjera radi, organizacije u kulturi nisu izezete od plaćanja poreza na promet nekretnina, niti od sudskih pristojbi.

e) organizacije koje djeluju u području izvaninstitucionalne izobrazbe

Ove organizacije zastupljene su pri raspodjeli sredstava od priređivanja igara na sreću, ali ne uživaju carinske povlastice i oslobođenja. Nадаље, ове организације нису oslobođene plaćanja sudskih pristojbi i poreza na promet nekretnina. Čak i u propisima u kojima su zastupljene, организације које djeluju u području izvaninstitucionalne izobrazbe nedosljedno su opisane. Naime, dio propisa rabi pojам “odgoj i obrazovanje”, неки “obrazovanje”, а у некима se spominje pojам “prosvjeta”, односно “naobrazba”.

f) znanstvene organizacije

Niti znanstvene organizacije nisu prepoznate u svim propisima koji uređuju povlastice za NVO-e koje djeluju za opće dobro. Naime, znanstvene organizacije nisu zastupljene u Carinskom zakonu, Zakonu o sudskim pristojbama i Zakonu o porezu na promet nekretnina.

g) organizacije u području zdravstva

Ove su organizacije djelomično zastupljene pri raspodjeli sredstava od organizacije igara na sreću (kao potpora organizacijama koje “...*pričinjavaju borbu protiv droga i svih drugih oblika ovisnosti...*”). Međutim, nevidljive su za Carinski zakon, Zakon o sudskim pristojbama i Zakon o porezu na promet nekretnina.

h) športske organizacije

Športske su organizacije zastupljene pri raspodjeli sredstava od organizacije igara na sreću (kao potpora organizacijama “...*koje promiču razvoj športa...*”) i u nekim poreznim propisima. Međutim, Carinski zakon i neki drugi zakoni ne vide športske organizacije kao NVO-e koji djeluju za opće dobro.

Iz prethodno navedenih zakona vidljivo je da hrvatski pravni sustav nema jasnu definiciju organizacije koja djeluje za opće dobro, pa tako niti povlastice za takvu vrstu organizacija nisu dosljedno propisane. Naime, neke su vrste organizacija jasno prepoznate kao organizacije koje rade općekorisnu djelatnost, pa su i zastupljene u svim ili gotovo svim propisima kojima su uređene određene povlastice (npr. humanitarne organizacije i organizacije koje se bave zaštitom invalida). Međutim, status nekih organizacija koje obavljaju djelatnost koja se može smatrati djelatnošću

od javnog interesa (npr. organizacije u kulturi), nije dosljedno riješen, pa ih jedan propis oslobađa odredene materijalne obveze a drugi, iako bi za to imao jednakoj uporište, ne navodi ih u popisu privilegiranih.

Nesustavnost u hrvatskom zakonodavstvu, u kojem svaki pojedini propis navodi vrstu organizacije koja ima pravo na određene povlastice na osnovi svojega statusa općekorisnosti, jest u tome da se pri nabranju lako izostavi neka vrsta organizacija koja je nesumnjivo općekorisna. Primjera radi, niti jedan od prethodno navedenih propisa u kategoriju povlaštenih ne stavlja npr. organizacije koje se bave zaštitom okoliša ili zaštitom ljudskih prava, iako je općekorisni karakter njihove svrhe neupitan.

Nadalje, u pojedinim slučajevima neprecizno ili isuviše općenito određivanje korisnika povlastice, ili uvjeta pod kojima se ostvaruje povlastica, ostavlja mogućnost diskrekske ocjene mjerodavnog tijela, o tome ispunjava li određena organizacija uvjete za ostvarivanje propisane povlastice, što dovodi do pravne nesigurnosti. Organizacija sve do konačne odluke nije posve sigurna hoće li ili ne ostvariti povlasticu propisanu zakonom.

Činjenica da su neke od organizacija zastupljene pri podjeli novca od priređivanja igara na sreću, ali ne uživaju povlastice prema posebnim propisima, posve je nelogična. Naime, to znači da s jedne strane država takvim organizacijama daje nemale svote novca, upravo zbog toga što želi poticati njihovu općekorisnu aktivnost, a s druge im strane uzima novac u vidu određenih pristojbi. Isto tako, nema opravdanja činjenica da je organizacija oslobođena plaćanja upravne pristojbe, ali je dužna platiti sudsku pristojbu.

Terminološki, u prethodno navedenim propisima nije jednostavno odrediti što su organizacije koje djeluju za opće dobro. Naime, samo Zakon o humanitarnoj pomoći rabi pojam djelovanja "za opće dobro", Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica rabi pojam "općekorisne djelatnosti", dok Zakon o vatrogastvu utvrđuje da je vatrogasna djelatnost "djelatnost od općeg interesa". U svim ostalim gore navedenim propisima ne rabi se niti jedan od navedenih pojmova, već odnos zakonodavca prema određenoj vrsti organizacija proizazi iz pogodnosti koje organizacija uživa u odnosu na druge organizacije, pa podrazumijeva da zakonodavac djelovanje takve organizacije smatra općekorisnim.

TABELA 1: Zakoni koji propisuju pogodnosti za organizacije koje djeluju za opće dobro – pregled prema pravnom obliku organizacije

UDRUGE	ZAKLADE	FUNDACIJE	PRIVATNE USTANOVE	VJERSKE ZAJEDNICE
Zakon o priređivanju igara na sreću i nagradnih igara	Rabi pojam "organizacije", koji obuhvaća sve vrste neprofitnih pravnih osoba			
Zakon o porezu na dodanu vrijednost	●		●	●
Zakon o porezu nadobit		●		●
Zakon o porezu nadohodak		●	●	●
Carinski zakon	●	●	●	●
Zakon o sudskim pristojbama	Rabi pojam "organizacije", koji obuhvaća sve vrste neprofitnih pravnih osoba			
Zakon o porezu na promet nekretnina	●	●	●	
Zakon o upravnim pristojbama				
Zakon o upravnim pristojbama u području prava intelektualnog vlasništva	●			●

TABELA 2: Zakoni koji propisuju pogodnosti za organizacije koje djeluju za opće dobro – pregled prema djelatnosti organizacije

	Zakon o priređivanju igara na sreću i nagradnih igara	●	
	Zakon o poreznu na dodanu vrijednost	●	
	Zakon o porezu na dobit	●	
	Zakon o porezu na dohodak	●	
Carinski zakon			
Zakon o sudskim pristojbama	●	●	
Zakon o porezu na promet nekretnina			
Zakon o upravnim pristojbama	●	●	
Zakon o upravnim pristojbama u području prava intelektualnog vlasništva			
			HUMANITARNE
			SKRB ZA INVALIDE
			SOCIJALNA SKRB
			KULTURA
			IZVANINSTITUCIONALNA IZOBRAZBA
			ZNANOST
			ZDRAVSTVO
			SPORT
			RAZVOJ CIVILNOGA DRUŠTVA
			ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA
			ZAŠTITA OKOLIŠA
			BORBA PROTIV OVISNOSTI
			TEHNIČKA KULTURA

TABELA 3: Zakoni koji uređuju status neprofitnih organizacija, a koji sadrže odredbe o organizacijama koje djeluju za opće dobro

Zakon o zakladaima i fundacijama	Zakon o udružgama	Zakon o humanitarnoj pomoći	Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica
<p>Članak 2. U smislu ovoga Zakona zaklada je imovina namijenjena da „sama, odnosno prihodima što ih stječe, trajno služi ostvarivanju neke općekorisne ili dobrovorne svrhe. U smislu ovoga Zakona fundacija je imovina namijenjena da u određenom vremenskom razdoblju služi ostvarivanju neke općekorisne ili dobrovorne svrhe. Općekorisna je u smislu ovoga Zakona ona svrha ispunjavanjem koje se općenito unapređuje kulturna, prosvjetna, znanstvena, duhovna, čudoredna, športska, zdravstvena, ekološka ili koja druga društvena djelatnost, odnosno svrha ili općenito materijalno stanje društva.</p> <p>.....</p> <p>Članak 17. Država primjerenum propisima potiče i olakšava rad zaklada.</p> <p>...</p>	<p>Članak 23. Vlada Republike Hrvatske, na osnovi provedenog natječaja, dodjeljuje doteaciju iz državnog proračuna udružama za projekt ili program koji je od osobitog interesa za opće/ javno dobro u Republici Hrvatskoj.</p> <p>.....</p>	<p>Članak 3. Humanitarne organizacije koje daruju humanitarnu pomoć s ciljem zaštite zdravlja stanovništva; osiguranja i poboljšanja kvalitete življjenja, posebice smještaja, stanovanja i prehrane; osiguranja uvjeta školovanja te pomoći u obnovi stambenih, javnih i drugih objekata; okupljanja i organiziranog rada s djecom i mlađeži te osobama s posebnim potrebama, čija pomoć nije uvjetovana članstvom, djeluju za opće dobro i kao takve uživaju poseban pravni položaj.</p> <p>...</p>	<p>Članak 17. Vjerska zajednica stječe sredstva: ... obavljanjem karitativne, odgojno-obrazovne, kulturne, umjetničke ili druge opće korisne djelatnosti.</p> <p>...</p>

Prijedlog mjera

Samo je neke vrste neprofitnih pravnih osoba zakonodavac sustavno i neupitno priznao kao organizacije koje djeluju za opće dobro, te njihov status uredio u svim ili barem većini relevantnih propisa. Gledajući prema pravnom obliku, udruge i privatne ustanove uživaju sve (udruge) ili gotovo sve (ustanove) pogodnosti i olakšice koje pravni sustav pruža. Za razliku od toga, zaklade i fundacije, usprkos izričitoj odredbi zakona o tome da će država primjerenum propisima poticati i olakšavati rad zaklada, uživaju povlastice samo u nekim propisima.

Razmatrajući tretiranje NVO-a koji djeluju za opće dobro prema djelatnostima, vidljivo je da postoje djelatnosti koje je zakonodavac neupitno priznao kao djelatnosti koje država (društvo) mora stimulirati i podržavati, jer su od općega značaja. U tom kontekstu, najbolje je uređen status humanitarnih organizacija, jer one uživaju povlastice u svim relevantnim propisima. Odmah iza njih su djelatnosti u kulturi i prosvjeti/obrazovanju, koje priznaje većina relevantnih zakona. Sve ostale organizacije (znanost, zdravstvo, socijalna skrb i dr.) nisu niti približno zastupljene u većini relevantnih propisa, dok postoje i one koje obavljaju djelatnosti koje nesumnjivo jesu opći interes (zaštita ljudskih prava, zaštita okoliša, zaštita djece), ali koje uopće nisu zastupljene u relevantnim propisima.

Kako bi se stvorio sustav koji će priznati sve organizacije (prema pravnom obliku i prema djelatnostima koje obavljaju) koje djeluju za opće dobro, potrebno je učiniti sljedeće:

- Treba utvrditi jedinstveni pojam organizacije koja djeluje za opće dobro i jasno propisati uvjete koje pravna osoba treba ispuniti kako bi mogla steći takav status. Pritom nije nužno da se ovo učini posebnim zakonom koji bi uređivao status organizacija koje djeluju za opće do-

bro, već je to moguće učiniti zakonima iz područja poreza, dok se drugi zakoni mogu pozvati na odredbe poreznih zakona. Na taj bi se način otklonila mogućnost nejednakog tretmana u odnosu na neprofitne organizacije različitoga pravnog oblika ili različite djelatnosti. Osim toga, time bi se otklonila i pravna nesigurnost, jer bi svaka organizacija znala ispunjava li uvjete za stjecanje povlaštenog statusa ili ne.

- Posebnim zakonima potrebno je propisati da pri ostvarivanju određene povlastice treba priložiti ispravu porezne uprave o ispunjavanju uvjeta za stjecanje statusa organizacije koja djeluje za opće dobro. S takvom ispravom mogle bi se ostvariti različite povlastice (oslobodenje od plaćanja upravne ili sudske pristojbe, carine i sl.). Porezna je uprava logičan izbor državnog tijela koje bi moglo utvrđivati status, jer su povlaštene organizacije ionako zastupljene u poreznim propisima, pa to ne bi dodatno opterećivalo državnu administraciju.
- Treba napustiti praksu da svaki zakon posebno nabraja vrste povlaštenih organizacija, pri čemu dolazi do toga da je jedna organizacija npr. oslobođena plaćanja sudske pristojbe, ali ne i plaćanja upravne pristojbe, i sl..
- Kako bi se spriječile nejasnoće i različita tumačenja o tome je li “općekorisna djelatnost”, “djelatnost od općeg interesa” i “djelatnost za opće dobro” jedna te ista stvar, potrebno je u pravni sustav unijeti jedinstveni pojam kojim će se označavati NVO-i koji djeluju za opće dobro (npr. “organizacije koje djeluju za opće dobro”).

Status organizacija koje djeluju za opće/javno dobro: Međunarodni pregled

David Moore

Status organizacija koje djeluju za opće/javno dobro: Međunarodni pregled

I. UVOD

Pravni okvir za nevladine, neprofitne organizacije obično omogućava osnivanje različitih oblika organizacija radi ostvarivanja legitimnog cilja, uključujući interes uzajamne koristi i javnodobrobitne, odnosno općekorisne interes. U većini zemalja, međutim, država ne želi svim nevladnim organizacijama (u dalnjem tekstu: NVO) davati povlastice, nego obično povlastice daje podskupu takvih organizacija ovisno o njihovoj svrsi i djelatnostima. Davanjem povlastica država nastoji poticati određene djelatnosti, obično vezane za opću dobrobit. Nevladine organizacije koje se bave takvim djelatnostima različito se nazivaju; od "dobrotvornih organizacija" do "organizacija za javnu dobrobit/opće dobro". Štoviše, u nekim zemljama, iako zakonom nije izričito propisan poseban status, određene svrhe i djelatnosti vezane su uz državne povlastice. U ovom ćemo članku, upotrebljavati naziv "javnodobrobitni" u odnosu na poseban status – kako god on bio opisan u nacionalnom kontekstu – i naziv "organizacija za javnu dobrobit" (ili OJD) za organizacije kojima je takav status priznat zakonom.

Praksa razlikovanja OJD-a i olakšavanja njihovih djelatnosti duboko je ukorijenjena u europskom društvu. Kodifikacija *common law* sustava počela je 1601. godine kada je donesen i Engleski statut uporaba u dobrotvorne svrhe (*English Statute of Charitable Uses*), čija je svrha bila navesti sve dobrotvorne svrhe i ukloniti mogućnost zlouporabe. S vremenom se pojам javne dobrobiti proširio, od pomaganja siromašnima na brigu za bolesne, izobrazbu naučnika, izgradnju mostova, održavanje cesta i druge povezane svrhe. U tradiciji kontinentalnog prava, zaklade – čija je svrha bila javna dobrobit – postojale su u Europi i u petom stoljeću prije Krista. Danas većina zemlja kontinentalnog prava omogućuje ostvarivanje poreznih povlastica i zakladama i udrugama, ovisno o njihovoj javnodobrobitnoj svrsi.

Ovaj članak nastoji dati pregled europske prakse u reguliranju organizacija s javnodobrobitnim statusom. Usredotočit ćemo se na (1) zakonodavni okvir koji uređuje javnodobrobitni status; (2) definiciju javne dobrobiti i javnodobrobitnih djelatnosti; (3) odgovarajuće tijelo koje donosi odluke; (4) postupke i uvjete za dobivanje ovlaštenja/registraciju; (5) državne povlastice namijenjene organizacijama za javnu dobrobit/opće dobro i (6) odgovornost organizacija za javnu dobrobit/opće dobro.

II. ZAKONODAVNI KONTEKST

Ne postoji samo jedan "pravi" pristup uređenju javne dobrobiti, odnosno djelovanja za opće dobro. Iako je svugdje prisutno dosljedno priznavanje potrebe za regulacijom javne dobrobiti, barem u Europi, zakonodavni okviri su različiti. Ovaj odjeljak nastojat će definirati glavne zakonodavne trendove.

Javnodobrobitni status/status općekorisnosi u osnovi je pitanje fiskalne regulacije. Radi promicanja javnodobrobitnih djelatnosti, pravni okvir mora izravno povezivati javnodobrobitni status s povlaštenim poreznim tretmanom ili drugim oblicima državne potpore. U zamjenu za te povlastice, OJD-i su obično podvrgnuti strožem nadzoru, kako bi se osiguralo da koriste svoju imovinu za javno dobro.

Javnodobrobitni status može se dodijeliti NVO-ima, bilo izrijekom – odredbama okvirnih zakona ili u posebnim zakonima o javnoj dobrobiti – bilo implicitno – odredbama različitih zakona koji predstavljaju funkcionalne protuvrijednosti operativnih odredaba zakona o javnoj dobrobiti/ općem dobru. U mnogim zemljama, kao što su Njemačka i Nizozemska, u poreznom se zakonodavstvu navode javnodobrobitne djelatnosti i utvrđuju fiskalne pogodnosti za NVO-e koji obavljaju te djelatnosti. Prednost je tog pristupa u administrativnoj jednostavnosti: budući da je javnodobrobitni status pitanje fiskalne regulacije, sasvim je prirodno uređivati pitanja javne dobrobiti poreznim zakonom. Nedostatak toga pristupa je u tome da u nekim pravnim poredcima nije prikladno nametati operativne zahtjeve (kao što su zahtjevi vezani uz unutarnje upravljanje i izvješćivanje) poreznim zakonom.

Nasuprot tome, okvirno zakonodavstvo o NVO-ima posebice definira javnodobrobitni status u Bosni i Hercegovini, Bugarskoj, Rumunjskoj i drugim zemljama. Glavni nedostatak ovog pristupa nastaje u zemljama

koje reguliraju različite vrste organizacija različitim zakonima: zakon o udrugama, zakon o zakladama itd. Reguliranje pitanja javnodobrobitnog statusa različitim zakonima povećava vjerojatnost da će doći do nedosljednosti u pravnom tretmanu. Organizacije za javnu dobrobit/opće dobro, bez obzira na njihov organizacijski oblik, moraju biti podvrgnute sličnim zahtjevima. Ono što je važno je javnodobrobitna/općekorisna priroda organizacije, a ne činjenica radi li se o članskoj ili nečlanskoj organizaciji.

Nadalje, kada se odredbe o javnodobrobitnom statusu uključe u okvirne zakone o NVO-ima, izmjene odgovarajućih odredaba poreznog zakona često kasne za njima. Organizacije nemaju nikakve motivacije prijaviti se za javnodobrobitni status ako takav status ne donosi nikakve finansijske povlastice. U Bugarskoj, na primjer, prošle su dvije godine od uvođenja pojma javne dobrobiti (novim zakonom o NVO-ima) do osiguranja nekih povlastica za OJD-e (izmjenama i dopunama poreznog zakona). U Bosni i Hercegovini je porezna reforma u tijeku, počevši od donošenja novoga zakona o NVO-ima 2001. godine u koji je ugrađen pojam javne dobrobiti/općeg dobra.

Prema tome, sve više zemalja donosi posebne zakone koje uređuju "javnu dobrobit/opće dobro" nastojeći riješiti niz pitanja na sveobuhvatan i dosljedan način. Mađarska je donijela zakon o humanitarnoj pomoći 1997. godine, Litva je 2002. godine donijela Zakon o dobrotvornim djelatnostima i sponzorstvu, Poljska je donijela Zakon o javnodobrobitnim djelatnostima i volonterskom radu 2003. godine, a Latvija je nedavno donijela Zakon o organizacijama za javnu dobrobit. Ti posebni zakoni općenito rješavaju niz regulatornih pitanja vezanih uz javnodobrobitni status, uključujući definiciju javnodobrobitnog statusa, kriterije za ostvarivanje tog statusa, povlastice koje on donosi i obveze koje nameće.

III. DEFINICIJA JAVNE DOBROBITI I JAVNODOBROBITNIH DJELATNOSTI

U ovom ćemo odjeljku nastojati dati smjernice i poredbene podatke o definiciji javne dobrobiti i javnodobrobitnih djelatnosti, odnosno djelatnosti od općeg dobra. Iako ne postoji jedinstven pristup definiciji javne dobrobiti, postoje razvojni trendovi međunarodne dobre prakse.

KAO PRVO, uobičajeno je navesti određene posebne svrhe za koje se smatra da služe općoj dobrobiti. Prema tome, javnodobrobitna djelatnost jest svaka zakonita djelatnost koja podržava ili promiče jednu ili više svrha navedenih u zakonu. Popis koji slijedi sadrži gotovo sve javnodobrobitne djelatnosti/djelatnosti od općeg dobra priznate u jednoj ili više europskih zemalja:

- a) amaterski sport;
- b) umjetnost;
- c) pomoć fizički ili mentalno hendikepiranim osobama te njihova zaštita;
- d) pomoć izbjeglicama;
- e) rad u dobrovorne svrhe;
- f) građanska ili ljudska prava;
- g) zaštita potrošača;
- h) kultura;
- i) demokracija;
- j) ekologija i zaštita okoliša;
- k) obrazovanje, izobrazba i prosvećivanje;
- l) ukidanje diskriminacije na temelju rase, etničkog podrijetla, vjere ili bilo kojeg drugog zakonom propisanog oblika diskriminacije;
- m) uklanjanje siromaštva;
- n) zdravlje i fizička forma;
- o) očuvanje povijesnog nasljeđa;
- p) humanitarna pomoć ili pomoć u slučaju katastrofe;
- q) medicinska pomoć;
- r) zaštita djece, mladeži i pojedinaca u nepovoljnem položaju;
- s) zaštita ili briga o ozlijedenim ili ranjivim životinjama;
- t) rasterećenje Vlade;
- u) vjera;
- v) znanost;
- w) socijalno povezivanje;
- x) društveni ili gospodarski razvoj;
- y) socijalna skrb;
- 'a) bilo koja druga djelatnost koja ima cilj podržavanja ili promicanja općeg dobra.

Naravno, popis je možda predugačak za samo jednu zemlju. Zemlje biraju one javnodobrobitne svrhe koje odražavaju njihove potrebe, vrijed-

nosti i tradiciju. U Nizozemskoj, na primjer, javnodobrobitne svrhe u okviru fiskalnoga prava uključuju i svrhe koje su crkvene, utemeljene na životnoj filozofiji, dobrovorne, kulturne, znanstvene, te javno korisne. Njemački porezni zakon uključuje javno zdravstvo, opći sustav socijalne skrbi, zaštitu okoliša, obrazovanje, kulturu, amaterske športove, znanosti, pomoć osobama koje se ne mogu brinuti same o sebi, crkve i vjeru. U Francuskoj, porezni zakon definira javnu dobrobit na takav način koji uključuje, između ostalog, pomoć ljudima kojima je ona potrebna, znanstveno ili medicinsko istraživanje, amaterske športove, umjetnost i umjetničko nasljeđe, zaštitu prirodnog okoliša i zaštitu francuske kulture. U Mađarskoj su u posebnom zakonu o organizacijama za javnu dobrobit navedene 22 različite svrhe, uključujući očuvanje zdravlja, znanstveno istraživanje, obrazovanje i kulturu. Slično tome, poljski zakon navodi 24 javnodobrobitne djelatnosti.

Mnoge zemlje isključuju određene djelatnosti ili ciljeve iz skupine javnodobrobitnih djelatnosti. Ograničenja obično uključuju političke ili zakonodavne aktivnosti, kao što je lobiranje ili promidžba (npr. Mađarska zabranjuje uključivanje u izravne političke aktivnosti i pružanje finansijske pomoći političkim strankama). Nisu rijetka niti ograničenja gospodarskih aktivnosti. Neke zemlje isključuju svrhe vezane uz šport ili vjeru; dok druge to ne čine.

KAO DRUGO, mnoge zemlje uključuju kategoriju "i ostalo" koja jednostavno obuhvaća "druge djelatnosti" za koje se smatra da služe općem dobru. Na taj se način učinkovito osigurava da se navedene svrhe neće tumačiti na previše ograničavajući način i da će pojam humanitarnosti ostati fleksibilan, prateći promjene društvenih okolnosti. Definicije javne dobrobiti kojima nedostaje kategorija "i ostalo" mogle bi sprječiti uključivanje djelatnosti koje su u nastajanju, a koje imaju javnodobrobitnu svrhu. Zakon može jednostavno uključiti odredbu sličnu ovoj: "Bilo koja druga djelatnost za koju se smatra da podupire ili promiče javno/opće dobro": Takve kategorije "i ostalo" nisu rijetke čak ni kad se u zakonu navodi popis posebnih svrha, kao što je slučaj u Latviji ili Litvi.¹ Kao zemlja s *common-law* sustavom, Velika Britanija (Ujedinjeno Kraljevstvo) oslanja se na presedan u definiciji "dobrotvorne" svrhe. S vremenom su sudovi u UK podijelili dobrotvorne svrhe u četiri široke kategorije: (1) pomoć siromašnima; (2) razvoj obrazovanja; (3); razvoj vjere, i (4) druge svrhe ko-

¹ U isto vrijeme, međutim, druge zemlje, kao što je Bugarska, Mađarska ili Poljska daju "zatvoreni" popis humanitarnih aktivnosti; samo ciljevi propisani zakonom mogu se nazvati humanitarnima.

risne za zajednicu. Oni prihvaćaju da se definicija "dobrotvorne svrhe" mora promijeniti kako bi odražavala postojeće socijalne uvjete.²

KAO TREĆE, mnoge zemlje zahtijevaju da organizacija bude ustrojena i da djeluje uglavnom s ciljem obavljanja javnodobrobitnih/općekorisnih djelatnosti, bez obzira na njihovu definiciju. Organizacija se *ustrojava* uglavnom radi javne dobrobiti kada ju svrhe i aktivnosti, navedene u osnivačkim dokumentima, ograničavaju na javnodobrobitne djelatnosti. Organizacija *djeluje* radi javne dobrobiti kad su njezine stvarne djelatnosti uglavnom javnodobrobitne djelatnosti. "Uglavnom" može značiti 50% ili gotovo sve, ovisno o zemlji. Postoje različiti načini provjere je li zadovoljeno značenje pojma "uglavnom" – na primjer, mjerenjem udjela troškova, udjela vremena djelatnika i kruga korisnika.

U Nizozemskoj je odlučujući čimbenik krug mogućih korisnika. Ako je cilj djelatnosti pružati usluge ograničenoj skupini osoba – osoba koje pripadaju obitelji, na primjer – onda organizacija ne može ostvariti javnodobrobitni status. Ako organizacija služi i svojim članovima i obavlja javnodobrobitne djelatnosti, može dobiti javnodobrobitni status ukoliko njezine javnodobrobitne djelatnosti čine barem 50% ukupnih djelatnosti. Slično tome je u Francuskoj: kako bi organizacija dobila status OJD-a mora obavljati barem jednu javnodobrobitnu djelatnost i pružati usluge velikoj, neutvrđenoj skupini pojedinaca.³

Povjerenstvo za dobrobitne djelatnosti Engleske i Walesa zahtijeva strože poštivanje javne dobrobiti kako bi se organizacija mogla nazvati

² Prepoznavajući potrebu za modernizacijom, britanska je vlada uvela zakone kojima se izmjenjuje zakon o dobrotvornim djelatnostima. Načrt prijedloga Zakona ne sadrži zakonsku definiciju „humanitarnosti“ jer Vlada smatra da postojeći nestatutarni (*common law*) pristup omogućuje fleksibilnost i mogućnost prilagodbe okolnostima koje se mijenjaju. Umjesto toga, načrt Zakona daje okvir u kojem se navode glavne dobrobitne svrhe kako slijedi:

- sprječavanje ili smanjenje siromaštva;
- razvoj obrazovanja;
- razvoj vjere;
- poboljšanje zdravlja i spašavanje života;
- razvoj građanstva ili razvoj zajednice;
- razvoj umjetnosti, kulture, nasljeđa ili znanosti;
- razvoj amaterskoga športa;
- poboljšanje stanja ljudskih prava, rješavanja sporova i mirenje, odnosno promicanje vjerskoga ili rasnog skладa, jednakosti u različitost;
- napredak ili poboljšanje u zaštiti okoliša;
- pomoć onima koji tu pomoći trebaju zbog svoje mladosti, starosti, lošeg zdravlja, invaliditeta, finansijskih problema ili drugih nedostataka;
- bolja briga za životinje; i
- druge dobrobitne svrhe, zajedno s novim svrhama koje su slične ili u duhu svrha koje se trenutačno smatraju ili će se u budućnosti smatrati dobrotvornima.

dobrotvornom. Da bi se prema organizaciji moglo odnositi kao prema dobrotvornoj, njezini ciljevi moraju biti isključivo dobrotvorni i moraju biti postavljeni radi javne dobrobiti. Povjerenstvo za dobrotvorne djelatnosti primjenjuje tri kriterija:

- 1) organizacija mora biti u stanju pružati jasnu dobrobit javnosti;
- 2) osobe koje su ostvarile pravo na primanje pomoći moraju činiti dovoljno veliku skupinu kako bi ih se smatralo javnošću, ili dovoljno velik dio zajednice, a niti jedan osobni ni privatni odnos ne smije se koristiti u svrhu ograničavanja onih koji imaju pravo na pomoći;
- 3) svaka privatna dobrobit za pojedince mora biti slučajna i ne smije prevagnuti nad javnom dobrobiti.⁴

Vezano uz drugi kriterij, potrebno je naglasiti da engleska praksa dozvoljava da korisnici djelatnosti organizacije *uglavnom* pripadaju određenoj rasnoj, etničkoj, vjerskoj ili drugoj skupini, ako pomoći nije ograničena *samo* na članove te skupine.

Slično tome, Njemačka zahtijeva da organizacija koja uživa porezne povlastice obavlja javnodobrobitne/općekorisne djelatnosti isključivo, izravno i nesebično (bez vlastitog interesa). Poljska također zahtijeva da organizacije za javnu dobrobit obavljaju samo javnodobrobitne djelatnosti. Poljska organizacija mora, između ostalog, zadovoljavati sljedeće uvjete:

- obavlja zakonom propisane djelatnosti u korist cijele zajednice ili određene skupine pojedinaca čiji su životni uvjeti ili financijska situacija posebno teški u odnosu na ostatak društva;
- javnodobrobitne djelatnosti jedine su zakonom propisane djelatnosti organizacije (osim što organizacije koje se temelje na članstvu mogu obavljati aktivnosti u korist članova);
- ne obavlja gospodarske djelatnosti, ili su gospodarske djelatnosti organizacije ograničene na obavljanje zakonom propisanih djelatnosti i njezin se cjelokupan prihod koristi za javnodobrobitne djelatnosti.⁵

3 Postoje dva oblika javnodobrobitnog statusa u Francuskoj: (1) status općeg interesa i (2) javnodobrobitni status. Organizacija može dobiti status općeg interesa, kako je navedeno u tekstu, kada se bavi uglavnom javnodobrobitnom djelatnošću i pruža usluge odgovarajućoj skupini korisnika. Organizacija može dobiti javnodobrobitni status ako uz navedeno donesene statute u skladu s modelima Državnog sudbenog vijeća *Conseil d'Etat* (koji sadrže zahjeve o unutarnjem ustrojstvu, korištenju sredstava, i podjeli imovine nakon prestanka djelovanja) te zadovoljava druge zahtjeve vezane uz finansijsku održivost i veličinu organizacije.

4 Debra Morris, "How Does the Common Law Assess Public Benefit in Order to Define a Charity", travanj 1999., International Journal for Not-for-Profit Law, sv. 2, 1. izdanje

5 Poljski Zakon o javnodobrobitnim djelnostima i dobrovoljnem radu, članak 20.

I. TIJELO KOJE DONOSI ODLUKE

Ovaj odjeljak govori o tijelu koje donosi odluke o javnoodobrobitnom statusu – tko je ovlašten za dodjelu javnoodobrobitnog statusa.

Tko odlučuje koje organizacije mogu dobiti status javnoodobrobitne organizacije? Ovo je pitanje od ključne važnosti za uređenje organizacija za javnu dobrobit i cijelog neprofitnog sektora. Donositelj odluke ovlašten je za dodjeljivanje javnoodobrobitnog statusa; u mnogim je slučajevima ovlašten ukinuti javnoodobrobitni status, a u nekim je zemljama odgovoran i za nadzor i potporu rada organizacija za javnu dobrobit. Dodjeljujući javnoodobrobitni status, donositelj odluke postavlja temelje za poseban zakonski tretman – tretman koji uključuje i državne povlastice (obično porezne olakšice) i strože zahtjeve vezane uz odgovornost.

Ne postoji samo jedan točan odgovor na pitanje tko bi trebao odlučivati o javnoodobrobitnom statusu. Umjesto toga, zemlje su usvojile niz različitih pristupa. U nekim su zemljama te ovlasti dane poreznim vlastima. U drugim zemljama, sudovi ili vladina tijela, kao što su Ministarstvo pravosuđa, dodjeljuju javnoodobrobitni status, a u nekima su neovisna povjerenstva ovlaštena za donošenje te odluke. Svaki pristup ima određene prednosti i nedostatke.

U mnogim zemljama **porezne vlasti** donose odluke o javnoodobrobitnom statusu. U tom slučaju, ne mora postojati priznati "javnoodobrobitni" pravni oblik ili status, nego fiskalna tijela odlučuju koje organizacije imaju pravo na porezne povlastice na temelju svoje svrhe i djelatnosti. Zemlje koje prihvaćaju takav pristup u barem nekim kategorijama javnoodobrobitne djelatnosti uključuju Dansku, Finsku, Njemačku, Grčku, Irsku, Nizozemsku, Portugal i Švedsku. U Danskoj, na primjer, porezne vlasti dodjeljuju javnoodobrobitni status godišnjom objavom popisa organizacija kojima je taj status odobren. U Finskoj taj status dodjeljuje Nacionalni odbor za poreze na razdoblje od pet godina. U Njemačkoj su lokalna porezna tijela odgovorna za dodjelu javnoodobrobitnog statusa i za izdavanje potvrde da se zahtjevi za ostvarivanje tog statusa ostvaruju svake tri godine. U Nizozemskoj nije potrebno službeno priznanje javnoodobrobitnog statusa, ali NVO ga može tražiti. Takvo priznanje pomaže organizacijama u izbjegavanju mogućih sporova, koji su osobito važni kada se radi o velikim donacijama. Fiskalne vlasti u Nizozemskoj donijele su određene kriterije za takve zahtjeve s ciljem osiguravanja da se NVO pridržava određenih standarda transparentnosti i odgovornosti.

Davanje ovlasti poreznim vlastima za odobravanje javnodobrobitnog statusa pogodno je s administrativnog stanovišta, jer u tom slučaju jedno tijelo donosi sve odluke. Stupanj stručnosti koja se može očekivati u rješavanju javnodobrobitnog statusa može ovisiti o tome hoće li u poreznoj upravi postojati poseban odjel koji će se baviti tim pitanjem. Osim toga, porezne vlasti u nekim zemljama zahtijevaju takve ovlasti jer utvrđivanje statusa utječe na poreznu osnovicu. Mogući nedostatak, međutim, nastaje zbog mogućeg sukoba interesa između dužnosti ostvarivanja maksimalnog povećanja porezne osnovice i odgovornosti za dodjelu statusa kojim se porezna osnovica smanjuje.

U Bugarskoj je Ministarstvo pravosuđa – ili točnije, Središnji registar Ministarstva pravosuđa – odgovorno za regulaciju javne dobrobiti (odobravanje i nadzor). Sudski registrirane nevladine organizacije koje obavljaju javnodobrobitne djelatnosti moraju podnijeti zahtjev i dokumente Ministarstvu. U slučaju da registracija bude odbijena, podnositelj zahtjeva može podnijeti žalbu u roku od 14 dana, Vrhovnom upravnom sudu. Glavna prednost davanja ovlasti **jednome ministarstvu** jest u povećanju vjerojatnosti dosljednijeg odlučivanja. Stvaranje posebnog odjela u ministarstvu (kao u slučaju Bugarske) može pogodovati razvoju stručne službe specijalizirane za pitanja javne dobrobiti. Istovremeno, ako je jedno ministarstvo mjerodavno za više područja, može se dogoditi da neće osigurati dovoljno sredstava za javnodobrobitne svrhe te je u tom slučaju manje vjerojatno da će se razviti stručnost. Možda najveća opasnost od dodjele ovlasti jednome ministarstvu leži u opasnosti od proizvoljnog, politički motiviranog odlučivanja. U određenim zemljama, u kojima postoji tijelo ministarstva koje odlučuje o pitanjima registracije, NVO-i koji se pokušavaju registrirati često bivaju obeshrabreni u svojim nastojanjima.⁶

I doista, kako bi izbjegle politizirano odlučivanje, neke su zemlje odlučile **sudovima** dati ovlasti za odobravanje i priznavanje organizacija za

6 Vrlo mali broj zemalja dao je ovlasti odlučivanja resornim ministarstvima. Rumunjska je jedina iznimka. Dok se taj pristup može činiti korisnim jer osigurava da dovoljno stručna ministarstva ocjenjuju javnodobrobitne djelatnosti (primjerice, Ministarstvo zdravstva preispitivalo bi javnodobrobitnu prijavu NVO-a koji obavlja zdravstvene djelatnosti), mnogo je više nedostataka. Ostaje opasnost od političkog odlučivanja; zamislite da NVO iz područja okoliša koji se želi uključiti u zagovaranje i borbu za zaštitu okoliša, mora od Ministarstva okoliša tražiti odobrenje/registraciju. Postoji ozbiljan problem nedosljednog odlučivanja između raznih ministarstava. Osim toga, neizbjegne su i nedoumice vezane uz ovlast kad druga-podnositelj zahtjeva ne zna koje je ministarstvo ovlašteno za njezin zahtjev. Nadalje, u Rumunjskoj, zakon ostavlja odluku o oblikovanju kriterija za odobravanje registracije svakom resornom ministarstvu, što uzrokuje nesigurnost u onim ministarstvima koja nisu izdala kriterije, a i nedosljednost, jer se kriteriji mogu razlikovati od ministarstva do ministarstva.

javnu dobrobit. Takav je običaj u Grčkoj, Mađarskoj i Poljskoj. U Francuskoj, *Conseil d'Etat* – vrhovni upravni sud – ima ovlasti odlučivati mogu li udruge i zaklade ostvariti “javnodobrobitni” status. Registracija na sudovima donosi i prednost pristupačnosti, ako sudovi imaju ovlasti u cijeloj zemlji. Nadalje, sudovi mogu ubrzati postupak priznavanja javnodobrobitnog statusa u zemljama u kojima se NVO-i mogu istovremeno prijaviti za registraciju i kao pravne osobe i kao organizacije javnodobrobitnog statusa. Takav je slučaj u Grčkoj i Mađarskoj. S druge strane, budući da su sudovi obično preopterećeni, postupak registracije sporo napreduje. Osim toga, sudovi moraju rješavati i cijeli niz pitanja, zbog čega im je teško stručno se specijalizirati za pitanja javne dobrobiti. Decentralizirano odlučivanje, napokon, neće dovesti do potpuno dosljednih odluka.

Možda najinovativniji pristup predstavlja **Povjerenstvo za dobrovorne djelatnosti** Engleske i Walesa. Iako je Povjerenstvo dio Vlade, ono je neovisno od političkih procesa. Ovlasti mu daje zakon koji donosi Parlament, a on ih obavlja pod nadzorom pet povjerenika od kojih je svaki neovisan od političkih procesa i dobrovoljnog sektora. Ključna je prednost povjereničkog pristupa njegova neovisnost od političkih utjecaja, a kvaliteta i dosljednost odlučivanja omogućena je temeljem koncentracije stručnosti u Povjerenstvu. Ključni nedostaci su troškovi stvaranja i održavanja takvog povjerenstva i činjenica da se radi o centraliziranom tijelu.

Zanimljivo je da je moldavskim Zakonom o udružama osnovano slično tijelo, poznato kao Moldavsko povjerenstvo. Moldavsko se povjerenstvo sastoji od devet osoba, od kojih tri imenuje Predsjednik, tri Parlament, a tri Vlada. Barem jedna osoba u svakoj od tri skupine članova povjerenstva mora predstavljati organizaciju za javnu dobrobit i ne smije biti državni službenik, službenik Vlade ili zastupnik u Parlamentu. Postoji nada da će se uključivanjem predstavnika javne dobrobiti u Povjerenstvo sprječiti donošenje represivnih ili diskriminirajućih odluka te povećati povjerenje javnosti. Međutim, razvoj odgovarajućeg mehanizma za odabir predstavnika civilnog društva ostaje glavni izazov.⁷

Treba naglasiti da “povjerenstvo za javnu dobrobit” može biti djelotvorno samo ako se očuva njegova neovisnost od utjecaja vlade. Kao

⁷ Novi latvijski Zakon o organizacijama za javnu dobrobit predviđa osnivanje Povjerenstva za javnu dobrobit. Međutim, u latvijskom kontekstu, Povjerenstvo djeluje samo kao savjetodavno tijelo Ministarstva financija, tijela koje donosi odluke. Latvijsko Povjerenstvo za javnu dobrobit sastoji se od jednakog broja ovlaštenih dužnosnika Vlade i predstavnika udruga i zaklada. Postupci za odabir predstavnika udruga i zaklada u Povjerenstvu nisu definirani zakonom već će ih utvrditi Parlament.

što je slučaj u Engleskoj te, u manjoj mjeri, u Moldaviji, članovi povjerenstva trebali bi biti i predstavnici civilnog društva, a ne samo vlade. I doista, Povjerenstvo za dobrotvorne djelatnosti Engleske i Walesa navodi neovisnost kao jedno od svojih temeljnih načela.

“U obavljanju svoje neovisne uloge djelujemo u javnom interesu. Djelujemo u suradnji s dobrotvornim organizacijama, krovnim tijelima, tijelima lokalnih vlasti i središnje državne uprave i ostalima kojima odgovaramo. Usprkos činjenici što ćemo prihvatići i odgovoriti na stavove tih zainteresiranih strana, donosit ćemo svoje odluke bez straha od davanja prednosti.”⁸

U oštroj suprotnosti s povjereničkim pristupom, neke zemlje dodjeljuju javnodobrobitni status odlukom vlade. U Belgiji, na primjer, organizacije koje se bave kulturnim djelatnostima dobivaju javnodobrobitni status kraljevskom odlukom. U Luksemburgu, javnodobrobitni status se dodjeljuje odlukom Velikoga Vojvode nakon prijave Ministarstvu pravosuđa. Takve prakse odražavaju pojedine povjesne, kulturne i pravne kontekste i ne predstavljaju nužno model koji treba oponašati.

II. POSTUPCI ODOBRAVANJA/REGISTRACIJE

Ovaj odjeljak govori o postupcima registracije vezanim uz javnodobrobitni status, s posebnim naglaskom na postupke u Mađarskoj i Poljskoj.

Bez obzira na to koje tijelo država ovlasti za odlučivanje o prijavama za javnodobrobitni status, postupci odobravanja i registracije moraju biti jasni, brzi i otvoreni. Posebni postupci se naravno razlikuju ovisno o regulatornoj shemi zemlje.

Općenito, međutim, udruge koje se prijavljuju za javnodobrobitni status moraju predati dokumentaciju u kojoj će navesti: (1) djelatnosti koje se mogu kvalificirati kao javnodobrobitne; (2) poštivanje zahtjeva unutar njeg upravljanja, uključujući zaštitu od sukoba interesa i poslovanja za vlastitu korist; i (3) poštivanje zahtjeva djelatnosti (opseg javnodobrobitne djelatnosti) i ograničenja djelatnosti (za dobit, političke itd.). Na primjer,

⁸ “Dobrotvorno povjerenstvo i regulacija”, kako je navedeno na internetskoj stranici Povjerenstva (<http://www.charity-commission.gov.uk/spr/regstance.asp>)

kako bi mogla dobiti porezne olakšice prema njemačkom poreznom pravnom okviru, organizacija mora u svom ustrojstvenom aktu navesti javnodobrobitnu svrhu uz napomenu da će se javnodobrobitne djelatnosti obavljati isključivo, izravno i nesebično; osim toga, upravljanje organizacijom mora slijediti pravila navedena u ustrojstvenom aktu.

Iscrpni postupci za registraciju javne dobrobiti sadržani su u posebnom zakonu o javnoj dobrobiti kao što su oni u Mađarskoj ili Poljskoj. Cilj je takvih zahtjeva osigurati da se organizacija u prvom redu usredotoči na javnodobrobitne djelatnosti, da nije uključena u druge djelatnosti na štetu svoje javnodobrobitne misije te da održava odgovarajuću razinu transparentnosti.

Mađarski Zakon o javnoj dobrobiti iz 1997. godine navodi posebne odredbe koje moraju biti uključene u osnivački akt organizacije, uključujući sljedeće:

- popis javnodobrobitnih djelatnosti;
- odredbu u kojoj se navodi da organizacija obavlja poduzetničke aktivnosti samo u interesu svoje javnodobrobitne djelatnosti, i ne ugrožavajući ju;
- odredbu u kojoj se navodi da organizacija ne dijeli dobit od poslovanja, već je ulaže u svoje zakonske djelatnosti
- odredbu u kojoj se navodi da organizacija nije uključena u izravne političke aktivnosti i ne pruža financijsku pomoć političkim strankama tei
- odredbe vezane uz unutarnje upravljanje, sukob interesa i obveze izvješćivanja.⁹

Slično tome, poljski Zakon o javnodobrobitnim djelnostima i dobrovoljnem radu, iz 2003. godine, propisuje posebne zahtjeve za registraciju organizacija koje traže javnodobrobitni status, uključujući sljedeće:

- organizacija obavlja svoje zakonom propisane djelatnosti za cijelu zajednicu ili određenu skupinu pojedinaca koji se nalaze u posebno teškoj životnoj ili financijskoj situaciji;
- javnodobrobitne djelatnosti su jedine zakonom propisane djelatnosti organizacije;
- ne obavlja gospodarske djelatnosti ili su njene gospodarske

⁹ Mađarski Zakon o organizacijama za javnu dobrobit, članak 4.

- djelatnosti ograničene samo na ostvarenje zakonom propisanih djelatnosti;
- cijeli prihod koristi za javnodobrobitne djelatnosti;
 - ima zakonom propisanu kolegijalnu ustanovu za nadzor i praćenje koja je odvojena od upravnog odbora i
 - njezin statut zabranjuje određene vrste poslovanja za vlastiti račun i sukobe interesa spomenute u zakonu.¹⁰

Postupovna jamstva radi zaštite podnositelja zahtjeva su obvezna. Ona uključuju vremenske rokove za donošenje odluke o registraciji i pravo na žalbu neovisnom arbitru, zbog negativne odluke. Mađarski sudovi moraju odlučiti o javnodobrobitnom zahtjevu u roku od 30 do 45 dana, ako su potrebne dodatne informacije; protiv negativne odluke dopuštena je žalba sudovima višeg stupnja, u roku od 15 dana. Poljski sudovi moraju odlučiti o zahtjevima u roku od tri mjeseca, ali u praksi im treba oko šest tjedana. Bugarska nameće još stroža ograničenja na djelovanje državne uprave; Ministarstvo pravosuda mora "odmah" odlučiti o javnodobrobitnim zahtjevima. Ako registracija ne bude odobrena u roku od 14 dana, to se smatra prešutnim neodobravanjem registracije; u slučaju neodobrenja, podnositelj zahtjeva može se žaliti Vrhovnom upravnom судu, u roku od 14 dana.

Kao prečac u postupku, zemlje koje odobravaju javnodobrobitni status često dozvoljavaju organizaciji da se istovremeno registrira kao nevladina organizacija (udruga ili zaklada ili neki drugi ustrojstveni oblik) i kao organizacija za javnu dobrobit. To je slučaj u Grčkoj i Mađarskoj, kao i na Kosovu. Bugarska je iznimka. Tamo su sudovi odgovorni za registraciju NVO-a, a nakon toga, zahtjeve za javnodobrobitni status obrađuje Ministarstvo pravosuđa.

U državnom je interesu olakšati priznavanje organizacija za javnu dobrobit. Registracijski zahtjevi koji odgađaju takvo priznavanje samo ometaju rad organizacija za javnu dobrobit. Bez obzira je li sadržan u zakonu ili pratećim propisima, zakonodavni okvir mora propisivati jasne postupovne zahtjeve koji olakšavaju registraciju, ali istovremeno nameću i odgovarajuće standarde odgovornosti i transparentnosti.

¹⁰ Poljski Zakon o javnodobrobitnim djelatnostima i dobrovoljnem radu, članak 20.; Vidi isto latvijski Zakon o organizacijama za javnu dobrobit, članci 11.-12.

**VI. POVLASTICE NAMIJENJENE ORGANIZACIJAMA
ZA JAVNU DOBROBIT**

Ovaj odjeljak naglašava važnost povezivanja javnoodobrobitnog statusa s državnim povlasticama dajući kratak pregled uobičajenih oblika državne potpore.

Priznavanje javne dobrobiti ne bi imalo pravo značenje kad ne bi posojale državne povlastice koje olakšavaju rad i održivost OJD-a. Državne povlastice obično su u obliku poreznih izuzeća u odnosu na prihod organizacije, poreznih poticaja za donatore i oslobođenja od plaćanja PDV-a. OJD-i mogu dobivati i državne subvencije ili darovnice te povlašteni tretman u stjecanju određenih ugovora s državom.

Država OJD-ima najčešće daje porezne povlastice.¹¹ **Porezna izuzeća** mogu poprimiti različite oblike, ali obično su dostupna ako se prihod koristi u potporu javnoodobrobitne svrhe. Od oporezivanja se mogu izuzeti sljedeće kategorije prihoda:

- prihod od darovnica, donacija i članarina;
- prihod od gospodarskih djelatnosti;
- prihod od ulaganja;
- nekretnine;
- darovi i nasljeđe.

Osim toga, mnoge zemlje daju izuzeća ili povlaštene tarife poreza na dodanu vrijednost (PDV) OJD-ima ili organizacijama koje se bave transakcijama određenih dobara i usluga vezanih uz javnu dobrobit.

Od ključne važnosti za poticanje filantropije u privatnih osoba, kao potpore javnoodobrobitnih djelatnosti su porezni poticaji pojedincima i korporacijama koji daju donacije OJD-ima. Takvi porezni poticaji mogu biti u obliku poreznih kredita ili, što je uobičajenije, poreznih odbitaka. Gotovo svugdje su **poticaji za donatore** povezani ili s javnoodobrobitnim statusom primatelja ili s nabrojenim javnoodobrobitnim djelatnostima kojima se bavi primatelj. Na primjer, Francuska i Njemačka dopuštaju samo organizacijama za javnu dobrobit primanje donacija koje su oslobođene od poreza.¹²

¹¹ Za iscrpan pregled poreznih povlastica vezanih uz NVO-e i OJD-e molimo pogledati INCL-ov Pregled poreznih zakona koji se odnose na NVO-e u Srednjoj i Istočnoj Europi i Pregled poreznih zakona koji se odnose na NVO-e u novostvorenim neovisnim državama.

Država može pružiti i **druge vrste potpore** organizacijama za javnu dobrobit, uključujući sljedeće:

- mnogi izvori sredstava, uključujući nacionalnu lutriju, lakše su ili isključivo dostupni dobrotvornim organizacijama (UK);
- OJD može ostvariti "pravo na trajno iskorištavanje posjeda u vlasništvu državne riznice ili jedinica lokalne samouprave", (Poljska);
- porezni obveznik može dodijeliti 1% svih poreznih davanja organizacijama za javnu dobrobit po njegovom/njezinom izboru (Poljska);
- korisnici usluga OJD-a imaju pravo na osobna porezna izuzeća u vrijednosti primljene usluge (Mađarska) i
- OJD ima pravo zaposliti osobu koja ispunjava obvezu državne službe (Mađarska).

VII. ODGOVORNOST ORGANIZACIJA ZA JAVNU DOBROBIT

Ovaj odjeljak govori o uobičajenim europskim pristupima osiguravanju odgovornosti i transparentnosti organizacija za javnu dobrobit.

Organizacije za javnu dobrobit – kao primatelji izravnih i/ili neizravnih državnih subvencija – bit će naravno podvrgnute većoj državnoj kontroli. Svrha te kontrole jest zaštитiti javnost od moguće prijevare i zlouporabe od strane NVO-a, te osigurati da državna potpora bude vezana uz javnu dobrobit. S pozitivne strane, ciljevi nadzora su promicanje učinkovitog djelovanja OJD-a, uz potporu dobrog upravljanja, u skladu s veličinom organizacije, i osiguravanje odgovornosti organizacija za javnu dobrobit u odnosu na njihove članove, uživatelje, korisnike i javnost. Stupanj nadzora mora biti u skladu s povlasticama i ne smije biti previše nametljiv, kako ne bi ugrozio neovisnost organizacije.

REGULATORNA TIJELA: Državno tijelo ovlašteno za regulaciju djelovanja OJD-a različito je od zemlje do zemlje. U gotovo svim zemljama, porezne vlasti igraju važnu regulatornu ulogu kontrolom poreznog tretmana OJD-a. Tako, na primjer, u zemljama kao što su Njemačka i Nizozemska, u koji-

¹² U Francuskoj, udruge od javnog interesa, javnodobrobitne udruge i javnodobrobitne zaklade (sve su to kategorije OJD-a) mogu primati donacije oslobođene od poreza. U Njemačkoj samo neke organizacije za javnu dobrobit (one koje djeluju u opće javnodobrobitne svrhe, dobrotvorne ili crkvene svrhe, ili opće svrhe koje zaslužuju potporu) mogu primati priloge oslobođene od poreza.

ma je regulacija javne dobrobiti u prvom redu pitanje porezne regulacije, porezne vlasti igraju središnju regulatornu ulogu. U drugim zemljama, ministarstvo može imati primarne ovlasti nad regulacijom OJD-a, kao što je Ministarstvo pravosuđa u Bugarskoj i Ministarstvo socijalne skrbi u Poljskoj. U Rumunjskoj postoji posebno državno tijelo koje nadzire djelovanje udruga i zaklada s javnodobrobitnim statusom. U Francuskoj, Ministarstvo unutarnjih poslova i *Prefet du Departement* obavljaju nadzor nad javnodobrobitnim zakladama.

Druga specijalizirana državna tijela mogu biti uključena u posebne vidove regulacije OJD-a, uključujući trošenje izvanproračunskih sredstava i opće poštivanje zakona. U Mađarskoj, na primjer, kada OJD dobije sredstva iz državnog proračuna, Državna agencija za reviziju može nadzirati uporabu tih sredstava, a državni odvjetnik ima ovlasti istražiti moguće povrede zakona. U Bugarskoj, Ministarstvo pravosuđa može obavijestiti državnog odvjetnika i tijela Državne finansijske kontrole u slučaju povreda zakona. Slično tome, u Njemačkoj, Ministarstvo unutarnjih poslova ima ovlasti nadzora nad nefiskalnim povredama, a gradanske organizacije podvrgnute su državnoj kontroli u skladu s posebnim zakonima *Bundeslandera*, što znači da svaka država ima svoj nadzorni sustav.

Kao što je već istaknuto, Povjerenstvo za dobrotvorne djelatnosti Engleske i Walesa predstavlja jedinstveni pristup regulaciji organizacija za javnu dobrobit (ili dobrotvornih organizacija). Povjerenstvo ima pet širokih funkcija koje uključuju registraciju, odgovornost, nadzor, potporu i ovrhu. Naglašavanje svih tih funkcija dužnost je Povjerenstva u jačanju dobrotvornih npora.

IZVJEŠĆIVANJE: Država ima legitimne interese u primanju informacija, kako bi osigurala transparentnost i odgovornost OJD-a. Važne informacije uključuju (1) finansijske informacije (npr. godišnja finansijska izvješća, knjigovodstvo imovine stečene iz javnih izvora za koju se tvrdi da se koristi za javnu dobrobit) i (2) programske informacije (npr. izvješće o aktivnostima provedenim u javnom interesu).

OJD najčešće podnosi izvješća poreznim vlastima, uključujući godišnje porezne prijave (čak i ako je organizacija oslobođena plaćanja poreza) i/ili obrasce za porezne povlastice (koji se podnose dobrovoljno), a godišnja izvješća o aktivnostima podnose se mjerodavnom ministarstvu ili agenciji. U Francuskoj, javnodobrobitne zaklade podnose godišnja izvješća i finansijska izvješća ovlaštenom *Prefetu* i Ministarstvu unutar-

njih poslova. U Njemačkoj, građanske organizacije moraju predati godišnja izvješća ovlaštenim državnim vlastima (u skladu sa zakonima *Bundeslandera*) i, kako bi dobili porezne povlastice, finansijskim vlastima (izuzeće od poreza revidira se svake tri godine). U Poljskoj, OJD-i moraju pripremiti i predati godišnja izvješća o aktivnostima te godišnja finansijska izvješća Ministarstvu socijalne skrbi. U Mađarskoj, OJD-i moraju pripremiti i učiniti dostupnim izvješće o javnoj dobrobiti (koje sadrži knjigovodstveno izvješće, sažetak javnodobrobitne djelatnosti i informacije o uporabi javne potpore te uporabi vlastite imovine, iznose primljenih proračunskih subvencija, te iznos naknade višim dužnosnicima). Zanimljivo je, međutim, da Mađarska ne zahtijeva predaju i podnošenje izvješća o javnoj dobrobiti ministarstvu ili regulatornom tijelu, nego samo da je izvješće dostupno za uvid.

U Engleskoj i Walesu, okvir odgovornosti stupnjevan je i ovisi o veličini dobrotvorne organizacije te obuhvaća jednostavno izvješćivanje o djelostima i računima za uplate i isplate za male dobrotvorne organizacije, te složenije izvješćivanje i knjigovodstvo za velike dobrotvorne organizacije. Taj prag je na razini godišnjeg prihoda od 10.000 britanskih funti. Organizacije koje su ispod tog praga moraju imati izvješća dostupna za inspekciju, ali ne moraju ih predavati; one iznad praga moraju ispuniti detaljniju prijavu i poslati izvješće Komisiji.

Odgovarajuće pružanje informacija omogućuje javnosti nadzor nad odgovornostima.¹³ Mnoge zemlje prepoznaju tu vrijednu ulogu i izričito zahtijevaju javno pružanje informacija. U Bugarskoj "Izvješće OJD-a je javno. Obavijest o dostupnosti iscrpnog izvješća, te mjesto, vrijeme i postupak pristupa izvješću, objavljuju se u biltenu središnjeg registra."¹⁴ U Poljskoj, OJD objavljuje godišnje izvješće "na takav način da ono bude dostupno svim zainteresiranim osobama."¹⁵ U Mađarskoj, "Izvješća o javnodobrobitnim djelatnostima – dostupna su javnosti i svatko ih može umnožavati kao takve na vlastiti trošak."¹⁶

¹³ Najpopularnije metode otkrivanja uključuju objavljivanje u novinama (Češka), objava na internetskoj stranici (Mađarska) ili ostavljanje informacija dostupnima javnosti u javnim prostorima (Mađarska).

¹⁴ Bugarski Zakon o neprofitnim pravnim osobama, članak 40. stavak 3.

¹⁵ Poljski Zakon o javnodobrobitnim djelatnostima, članak 23. stavak 1.

¹⁶ Mađarski Zakon o organizacijama za javnu dobrobit, članak 19. stavak 5.

REVIZIJE I INSPEKCIJE: Osim obveze izvješćivanja, vlasti često koriste i druge alate nadzora, kao što su državne revizije i inspekcije. U Njemačkoj, na primjer, porezne vlasti mogu provoditi redovne porezne inspekcije o kojima se NVO-e pravovremeno obavještava, kako bi imali vremena za pripremu; inspekcije vezane uz PDV mogu se, međutim, obavljati bez prethodne obavijesti. U Mađarskim OJD-ima reviziju uporabe proračunskih sredstava obavlja Državni ured za reviziju. U Bugarskoj, OJD-i su podvrgnuti finansijskoj reviziji za uporabu državnih ili općinskih subvencija ili dotacija, u skladu s europskim programima. Odgovorno revizijsko tijelo mora imati opravdani razlog za reviziju, ali nema obvezu prethodnog obavješćivanja.

Poljski Zakon o javnodobrobitnim djelatnostima iscrpno propisuje postupke za obavljanje inspekcija nad OJD-ima.¹⁷ Ministarstvo socijalne skrbi ovlašteno je provoditi inspekcije ili ovlastiti guvernera provincije za obavljanje inspekcije. Ministarstvo ima pravo pristupa imovini organizacije, dokumentima i drugim prenositeljima informacija, te može zatražiti pismena i usmena objašnjenja. Takva inspekcija mora se obavljati u prisutnosti predstavnika OJD-a ili drugih svjedoka. Inspektori moraju pripremiti pismo izvješće; čelnik OJD-a nakon toga ima priliku predati pismo objašnjenje ili primjedbe na sadržaj izvješća u roku od 14 dana. Predano inspekcijsko izvješće opisuje činjenice otkrivene tijekom inspekcije, uključujući sve nedostatke te daje rok od najmanje 30 dana za njihovo ispravljanje.

U Engleskoj, vlada nema ovlasti istraživati dobrotvorne organizacije. Vlasti, naravno, imaju određene ovlasti – vezane uz terorizam i zločin (policija), finansijsku zlouporabu od strane trgovачkih društava ili bankovnih agencija, skrb za djecu (Inspektorat socijalne skrbi) – ali one su generičke i nisu specifične za dobrotvorni sektor. Povjerenstvo za dobrotvorne djelatnosti neovisno je od Vlade i ima nadzorne i istražne ovlasti putem kojih nastoji poticati dobru praksu (kao potpora i savjetodavno tijelo) i spriječiti zlouporabu (kao istražno tijelo).

Odjel za potporu u Povjerenstvu odgovoran je za savjetovanje i davanje smjernica organizacijama, vezano uz niz pravnih, upravnih, menadžerskih i finansijskih pitanja. Kako bi učinio te usluge što dostupnijima, Odjel za potporu obavlja aktivnosti na terenu, uključujući posjete pojedinim dobrotvornim organizacijama, prezentacije za dobrotvorne organizacije te konferencije. Odjel za istragu u Povjerenstvu odgovoran je za borbu pro-

¹⁷ Poljski Zakon o javnodobrobitnim djelatnostima i dobrovoljnem radu, članci 28 – 33.

tiv zlouporabe; može suspendirati povjerenike, zamrznuti bankovne račune i imenovati primatelja i upravitelja da djeluje umjesto povjerenika. Iako Povjerenstvo nema ovlasti poništiti registraciju dobrotvorne organizacije, može je likvidirati prenoseći sva njezina sredstva na sličnu dobrotvornu organizaciju. Tim odjelima, kao i Odjelu za registraciju, potporu daje skupina odvjetnika i računovođa koji pružaju stručnu pomoć.

Ključ rada Povjerenstva je razmijernost. Manje dobrotvorne organizacije (s godišnjim prihodom do 10.000 britanskih funta) tretiraju se drugačije. Povjerenstvo ne koristi naziv "revizija", nego je razvilo praksu unaprijed najavljenih posjeta, u svrhu pregleda dokumentacije dobrotvorne organizacije. Povjerenstvo se usredotočuje na veća dobrotvorna društva (ako postoji razlog) s ciljem promicanja dobre prakse. Pokretanje istrage bez razloga protivno je etosu Povjerenstva.

DRŽAVNA OVRHA I SANKCIJE: Državne sankcije protiv NVO-a često uključuju novčane kazne za povrede kao što je nepodnošenje izvješća.¹⁸ Ako se praksa nepodnošenja izvješća nastavi, može dovesti do ukidanja ili likvidacije u mnogim zemljama. Ukipanje je, međutim, moguće samo poštoto je organizaciji dan određen rok i prilika za ispravljanjem nedostatka. Nevladina organizacija obično ima pravo žalbe i na novčane kazne i na naloge za ukidanje.

Moguće su i dodatne sankcije protiv organizacija za javnu dobrobit; one obično uključuju gubitak poreznih povlastica ili gubitak javnodobrobitnog statusa. U Bugarskoj, na primjer, OJD-i se ne mogu novčano kažnjavati, nego sustavno nepoštivanje zahtjeva o izvješćivanju može dovesti do ukidanja OJD-a. U Njemačkoj, na Kosovu i u Rumunjskoj, OJD-i koji ne podnesu izvješća, mogu izgubiti javnodobrobitni status. Slično je i u Češkoj Republici gdje javnodobrobitna društva mogu izgubiti sve porezne povlastice u godini u kojoj se dogodila povreda, i druge manje porezne povlastice u sljedećoj godini.

Ukipanje javnodobrobitnog statusa trebalo bi služiti kao sankcija samo u iznimnim okolnostima. Ako organizacija u Madarskoj prekrši za-

¹⁸ Takav je slučaj u Bugarskoj gdje država može kazniti NVO-e s 50-500 eura. U Poljskoj, druga koja ne poštuje zahtjeve za dokumentacijom kažnjava se jednokratnom novčanom kaznom od najviše 50,000 zlota (oko 11.300 eura), koja se može i ukinuti ako druga učini ono što se od nje traži odmah nakon izricanja kazne. U Slovačkoj, zaklada koja ne predlaže izvješće može se kazniti s 10.000 – 100.000 slovačkih kruna (oko 250-2500 eura). U mnogim zemljama (Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Srbija i Crna Gora) može se kazniti organizacija, kao i odgovorni predstavnik organizacije.

kon ili osnivačku povelju, na primjer, sud joj može ukinuti javnodobrobitni status na zahtjev državnog odvjetnika, ali samo pošto je organizacija obaviještena i pošto joj je pružena prilika da popravi situaciju. U Poljskoj, ako OJD ne uspije u danom roku iskorijeniti probleme pronađene tijekom postupka inspekcije, ministar socijalne skrbi može zatražiti brisanje organizacije iz Državnog sudskeg registra. Važno je primijetiti da u oba slučaja država prvo mora obavijestiti organizaciju o povredi i dati joj priliku da ukloni problem, a sud donosi odluku o oduzimanju statusa.

Bilješke

Bilješke

