OBRAZAC ISKAZA O PROCJENI UČINAKA PROPISA

SREDIŠNJI DRŽAVNI URED ZA ŠPORT

Nacrt prijedloga iskaza o procjeni učinaka propisa

za Zakon o športu

Zagreb, ožujak 2017.

# 1. PROBLEM

Od donošenja Zakona o sportu 2006. godine isti je više puta mijenjan i dopunjavan (Narodne novine, broj 71/06, 150/08, 124/10, 124/11, 86/12, 94/13, 85/15 i 19/16), no navedene izmjene i dopune nisu riješile nedostatke specifične za sustav športa te Središnji državni ured za šport smatra kako je potrebno donošenje novog zakona koji će jasnije i kvalitetnije urediti sustav športa.

Kao problem koji je uočen u Zakonu o sportu je nedovoljno jasan kriterij raspodjele financijskih sredstava za šport, odnosno ne postojanje kategorizacije i vrednovanja športova, a kojom bi se prepoznala vrhunska športska postignuća i sukladno tome jasno odredilo financiranje.Također, nedovoljnim definiranjem kriterija za vrhunske športaše izostala je jasna razlika između stvarnih vrhunskih dostignuća u određenom športu od prosječnih.

Kroz trenutno propisano Zakonom o sportu, nemoguće je provoditi jedinstveno praćenje i upravljanje sustavom športa. Problem je u netransparentnosti u radu i financiranju športskih saveza, nedovoljnoj transparentnosti u korištenju i raspodjeli sredstava iz Državnoga proračuna dodijeljenih športskim organizacijama na temelju zakonskih odluka, kao i nedostatak djelotvorne i transparentne raspodjele proračunskih sredstava za financiranje javnih potreba u športu. Novim Zakonom o športu potrebno je propisati jasnije odredbe kojima će se uspostaviti obveza izvještavanja davatelja sredstava o planiranju i izvršavanju utroška dodijeljenih proračunskih sredstava od strane organizacija u sustavu športa (posebno krovnih športskih udruženja koja se financiraju iz Državnoga proračuna), neovisno o pravnom obliku. Potrebno je jasnije definirati javne potrebe u športu, kao i odrediti kriterije ograničenja za troškove administracije i upravljanja koje se financiraju javnim sredstvima. Također, potrebno je propisati način praćenja ispunjavanja obveze donošenja ali i sadržaj programa javnih potreba u športu na nacionalnoj i lokalnoj razini te zabraniti korištenje javnih sredstava za subjekte koji nisu upisani u Registar neprofitnih organizacija i koji nemaju zastupljen stručni kadar. Nadalje, potrebno je osigurati da se programi javnih potreba u športu neovisno o izvoru financiranja (državni, lokalni ili regionalni proračun), međusobno usklade i vežu uz Nacionalni program športa kao strateški dokument. Isto tako, Zakonom su definirane obveze za korisnike proračunskih sredstava, no nedovoljno i nejasno, a što se odnosi i na posljedice nepoštivanja istih. Ciljano, na strateškom dokumentu i jasnim kriterijima utemeljenoj dodjeli sredstava lakše će se ostvariti željeni efekti, nego dosadašnjim nekoordiniranim dijeljenjem sredstava na različitim razinama i s različitim ciljevima. Stoga će se uvesti jasnije programsko financiranje programa i projekata tako da se jasno mogu razaznati planiranje, izvršavanje financijskih planova i izvještavanje o njihovoj provedbi, a koji će omogućiti jedinstveno praćenje i upravljanje sustavom.

Nadalje, potrebno je stručne kvalifikacije članova Nacionalnog vijeća za sport kao najvišeg stručnog i savjetodavnog tijela koje se brine za razvoj i kvalitetu športa u Republici Hrvatskoj prilagoditi propisanim zadaćama Nacionalnog vijeća za sport te sukladno tome definirati njihovo imenovanje.

Također, nedovoljno je propisana uloga športskih zajednica u sustavu športa te izostanak sankcija za nepoštivanje odredbi Zakona o financiranju programa javnih potreba od strane jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Problem u važećem Zakonu o sportu je i nedovoljno definiran postupak donošenja Nacionalnog programa sporta, odnosno nije jasno povezan s programom javnih potreba u sportu i načinima dodjele sredstava.

Isto tako, jedan od problema je i neusklađenost sustava obrazovanja kadra u športu s potrebama tržišta rada. Nedovoljno jasno su definirani pojmovi stručnih poslova u športu te su visoko postavljeni obrazovni uvjeti koje osobe moraju ispunjavati za njihovo obavljanje s obzirom na kadrovske mogućnosti, a što je rezultiralo manjkom stručnog kadra u sustavu športa, otežanim radom športskih saveza i klubova te problemima u uključivanju športskih djelatnika na tržište rada. Novim Zakonom o športu uskladit će se dosadašnji standardi vezani za razinu stručnih kvalifikacija u športu nužnih za obavljanje stručnih poslova u športu. Posebno je važno promijeniti diskriminatorne odredbe koje programe iste razine izlaznih kompetencija različito vrednuju, a time međusobno diskriminiraju športove kao i obrazovne institucije i programe iste razine, a što je nedopustivo i suprotno nastojanju baziranja obrazovnih programa i razina na ishodima učenja a ne sadržajima učenja, sve sukladno Bolonjskom procesu i prilagodbi hrvatskoga kvalifikacijskog okvira. Kroz prilagodbu propisane stručne osposobljenosti kadrova u športu, potrebama gospodarstva i društva, riješit će se dosadašnje zapreke u zapošljavanju športskih djelatnika, a učinci predmetnih novina bi trebali nastupiti u roku od godine dana od stupanja Zakona na snagu. Potrebno je i jasnije definirati športske djelatnosti, kako bi se jasno mogle povezati s pojedinim stručnim poslovima u športu. Tako se problem pojavljuje i u neusklađenosti u definiranju osoba u sustavu športa i športskih djelatnosti s Nacionalnom klasifikacijom djelatnosti.

Nadalje, problem je i nepostojanje mogućnosti obavljanja športskih djelatnosti putem obrta. Potrebno je otvoriti mogućnost osnivanja obrta za pojedine športske djelatnosti s ciljem poticanja samozapošljavanja stručnih kadrova u športu. Omogućavanjem i prepoznavanjem obrta kao pravnog oblika za obavljanje nekih športskih djelatnosti znatno će se olakšati obavljanje navedenih djelatnosti u smislu poreznih i drugih davanja i samim time potaknuti mlade ljude na poduzetnički pristup u športu, a pogotovo u području športske rekreacije (pilates centri, manji fitnes centri i slično). Ovime će se stručnim osobama u športu omogućiti najisplativiji oblik samozapošljavanja i paušalno plaćanje poreza kao i u drugim djelatnostima te će se time potaknuti veća gospodarska djelatnost u sustavu športa.

Zakonom o sportu nedovoljno je i nepotpuno definiran radnopravni status profesionalnih športaša i trenera, suprotno dobroj praksi država članica EU-a. Novim Zakonom o športu potrebno je radnopravni status športaša i trenera profesionalaca urediti na način da ugovorni odnos između športskog kluba i profesionalnog športaša ili trenera kojemu je to osnovno zanimanje, ima elemente radnog odnosa koji će biti utemeljen na ugovoru o radu uz uvažavanje posebnosti športa kroz načela i propise krovnih športskih udruženja te međunarodnih i nacionalnih športskih saveza za svaki pojedini šport. Upravo stoga, radnopravni i socijalnopravni status športaša i trenera potrebno je urediti kolektivnim ugovorima kojima se samim dionicima športa (nacionalnim športskim savezima, športskim klubovima te športašima i trenerima odnosno njihovim udrugama) omogućuje da sami za dobrobit svojega športa kao i sukladno specifičnostima svojega športa, urede te odnose. U slučaju da kolektivnih ugovora nema, potrebno je primjenjivati radno zakonodavstvo Republike Hrvatske uz određene izuzetke, upravo zbog ostvarenja načela posebnosti športa (odredbe o najduljem ukupnom trajanju uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme, odredbe o radnom vremenu, o otpremnini, zabrani natjecanja radnika s poslodavcem te pitanje prestanka radnog odnosa ukoliko je autonomnim odredbama međunarodnih i nacionalnih športskih saveza to pitanje uređeno drugačije uslijed uvažavanja načela posebnosti športa). Ukoliko se navedeno načelo posebnosti športa ne bi uvažavalo u primjeni radnog zakonodavstva, dovelo bi se u pitanje uopće funkcioniranje samog športa.

Zbog niza nelogičnosti i nepravilnosti u radu športskih udruga, što je i posljedica nedostatne regulacije u Zakonu o udrugama koji je opći zakon kojim se uređuje djelovanje i zadani ciljevi udruga u Republici Hrvatskoj, a koje vrlo često koriste znatna javna sredstva, proširit će se postojeće odredbe Zakona o sportu posebnim odredbama u dijelu koji se odnosi na uvjete osnivanja, registracije, djelovanja, prestanka rada i stečaja športske udruge. Ujedno će se klasificirati vrste športskih udruga i propisati obveza osnivanja i registracije klubova, sukladno nomenklaturi športova u Republici Hrvatskoj, a što će predstavljati obvezu i ostalih subjekata u sustavu športa u Republici Hrvatskoj. Potrebno je ujednačiti klasifikacije udruga u Registru udruga Republike Hrvatske pri nadležnim uredima državne uprave, sukladno klasifikaciji športskih djelatnosti te Nomenklaturi sportova i sportskih grana Hrvatskoga olimpijskog odbora, kao i Nomenklaturi sportova Hrvatskoga paraolimpijskog odbora.

Također, Zakonom o sportu je predviđeno donošenje mreže sportskih građevina i pravilnika koji regulira planiranje, programiranje i sigurnost, no način na koji je to propisano onemogućava donošenje i primjenu istih u praksi. Novim Zakonom o športu točnije će se definirati donošenje spomenutih pravilnika, kao i omogućiti primjena. Donošenjem mreže športskih građevina odredit će se plan izgradnje, obnove, održavanja i upravljanja športskim građevinama. Mrežu športskih građevinaje potrebno donositi na način da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave i Grad Zagreb naprave procjenu analize stanja športskih građevina i donesu plan mreže športskih građevina na svom području, a predstavničko tijelo županije na temelju toga donosi mrežu športskih građevina na lokalnoj razini (na svom području). Postojeće stanje (kao i sve buduće eventualne izmjene) biti će dužni unijeti u ponuđeni informacijski sustav športa (Nacionalni informacijski sustav športa) čime će se uspostaviti Nacionalna mreža športskih građevina. Isto tako propisat će se i donošenje Pravilnika o uvjetima za planiranje, programiranje, projektiranje, gradnju, održavanje i sigurnost korisnika športskih građevina u suradnji s ministarstvom nadležnim za poslove graditeljstva i prostornog uređenja kao i športskim savezima za pojedini šport.

Neujednačenost broja liječnika propisane specijalnosti za obavljanje liječničkih pregleda sa stvarnim potrebama po županijama i gradovima, sljedeći je problem Zakona o sportu. Novim Zakonom o športu potrebno je uvesti obvezu da športaš i za treniranje i za sudjelovanje u natjecanju mora imati važeći liječnički pregled, a što se odnosi i na športaše u klubovima, ali i u školskom i akademskom športu. Ministarstvo zdravstva pravilnikom bi trebalo propisati vrstu specijalnosti liječnika, rok za obavljanje zdravstvenog pregleda koji može biti različit za različite športove i sustave športa (akademski, školski i redovni), kao i ostala pitanja vezana za obavljanje liječničke djelatnosti koja su u njegovoj nadležnosti. Na ovaj način bi Ministarstvo zdravstva u potpunosti reguliralo te nadziralo rad i postupanje liječnika koji su temeljem liste Ministarstva zdravstva nadležni iste provoditi sukladno propisanom, a Sportska inspekcija bi nadzirala poštivanje obveze pravnih i fizičkih osoba u sustavu športa u smislu posjedovanja valjanoga liječničkog pregleda za športaše.

Zakonom o sportu propisano je preoblikovanje sportskih klubova – udruga za natjecanje u sportsko dioničko društvo. Iz razloga nedovoljne učinkovitosti odredbi o preoblikovanju, nužno je redefiniranje postojećih zakonskih kriterija o sastavu Povjerenstva za profesionalne sportske klubove, statusu profesionalnih sportaša i sportskih klubova, rokovima dostave propisane dokumentacije Povjerenstvu za profesionalne sportske klubove kao i propisanog u dijelu samog postupka preoblikovanja.

Važećim odredbama Zakona o sportu nejasno su definirane posljedice osude i kaznenog djela te zapreke i ograničenja za članstvo u tijelima športskih udruga za natjecanje, športskih saveza i športskih dioničkih društava. Posljedice osude i kaznenog djela potrebno je prilagoditi na način da zapreka za obavljanje športskih djelatnosti budu ona djela koja su zbog svoje naravi i težine realna zapreka za obavljanje športskih djelatnosti. Prekršajne odredbe moraju obuhvatiti sankcije za sva ona djela čije počinjenje čini štetu sustavu športa i društvenoj ulozi koju šport ima.

# 2. CILJEVI

Opći cilj Zakona o športu je osigurati transparentan, održiv i kvalitetan sustav športa kroz unaprjeđenje uvjeta za bavljenje športom ostvarivanjem javnih potreba u športu, dati potporu školskom i studentskom športu te poticati izvaninstitucionalni odgoj i obrazovanje uz pomoć športa.

* Posebni ciljevi koji pridonose ostvarenju općeg cilja su:
* provesti kategorizaciju i vrednovanje športova,
* definirati postupak donošenja Nacionalnog programa športa te povezati isti s programom javnih potreba u športu i načinom dodjele sredstava,
* prilagoditi stručne kvalifikacije članova Nacionalnog vijeća za sport propisanim zadaćama te sukladno tome definirati njihovo imenovanje,
* urediti rad športskih udruga, kao i sustav kontrole te posljedice neispunjavanja obveza od strane športskih udruga,
* podizati razinu učinkovitosti krovnih športskih udruga jasnijim definiranjem javnih potreba u športu i određivanjem kriterija ograničenja za administrativno-upravljačke poslove, a koje se financiraju javnim sredstvima,
* uspostaviti učinkovitiji nadzor nad korištenjem proračunskih sredstava za financiranje športa,
* definirati ulogu sportskih zajednica te sankcije za nepoštivanje odredbi Zakona o financiranju programa javnih potreba od strane jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
* uskladiti potrebnu stručnu spremu, odnosno stupanj obrazovanja prema vrsti i složenosti poslova u športu te njihovo prilagođavanje stvarnim kadrovskim potrebama,
* ujednačiti i objediniti sve subjekte u športu u jedinstvenu evidenciju,
* urediti pitanje športskih građevina i mreže športskih građevina,
* urediti sustav financiranja velikih međunarodnih športskih natjecanja u Republici Hrvatskoj utemeljen na jasnim kriterijima,
* urediti stvarne potrebe za liječnicima propisane specijalnosti, kao i liječničke preglede,
* definirati radnopravni i socijalnopravni status profesionalnih športaša i trenera,
* omogućiti obavljanje športskih djelatnosti putem obrta,
* provesti informatizaciju sustava športa na nacionalnoj razini,
* redefinirati status profesionalnih športaša i športskih klubova,
* definirati posljedice osude i kaznenog djela te zapreke i ograničenja za članstvo u tijelima športskih udruga za natjecanje, športskih saveza i športskih dioničkih društava.

# 3. MOGUĆE OPCIJE

## 3.1. OPCIJA 1 – ne poduzimati ništa (nenormativno rješenje)

Opcija 1 – „ne poduzimati ništa (nenormativno rješenje)“, u smislu ne poduzimanja aktivnosti je opcija koja se ne razmatra, jer bi nepoduzimanje aktivnosti imalo za posljedicu zadržavanje postojećeg stanja u sustavu športa, što bi dovelo u pitanje provedbu postojećih zakonskih odredbi te uvelike otežalo daljnje unaprjeđenje kvalitete športa.

Opcija 1 se ne razmatra budući da ne može riješiti uočene probleme niti postići utvrđeni cilj.

## 3.2. OPCIJA 2 - (nenormativno rješenje)

Opcija 2 – „(nenormativno rješenje)“, odnosno donošenje Nacionalnog programa športa kao ključnog strateškog dokumenta i njegovo povezivanje s godišnjim programom njegove provedbe, moguće je kao parcijalno rješenje, no pri tome se neće u cijelosti postići utvrđeni cilj. Kako se radi o nužnosti redefiniranja dijela postojećih te donošenje novih zakonskih odredbi, cjelokupna se regulacija treba temeljiti na normativnom aktu – zakonu.

Opcija 2 se ne razmatra kao konačno rješenje, budući da unatoč tome što može riješiti manji broj uočenih problema, ne može u cijelosti postići utvrđeni cilj.

## 3.3. OPCIJA 3 - (normativno rješenje)

Opcija 3 – „normativno rješenje“, odnosno donošenje novog Zakona o športu kojim će se urediti rad i sustav kontrole nad športskim udrugama, uspostaviti učinkovitost nadzora nad korištenjem proračunskih sredstava za financiranje športa, uskladiti potrebe stručne spreme, odnosno stupnja obrazovanja prema vrsti i složenosti poslova u športu te njihovo prilagođavanje stvarnim kadrovskim potrebama, ujednačiti i objediniti svi subjekti u športu u jedinstvenu evidenciju, podići razina učinkovitosti krovnih športskih udruga kroz jasnije definiranje javnih potreba u športu i određivanje kriterija ograničenja za troškove administracije i upravljanja koje se financiraju javnim sredstvima, urediti pitanje športskih građevina i mreže športskih građevina, uspostaviti informatizacija športa na nacionalnoj razini, najbolja je opcija kojom se mogu postići utvrđeni ciljevi. Do sada je važeći Zakon više puta mijenjan i dopunjavan, no izmjene i dopune nisu riješile uočene nedostatke. Donošenjem novoga Zakona o športu jasnije i kvalitetnije će se urediti sustav športa u Republici Hrvatskoj.

Opcija 3, donošenje novog Zakona o športu u ovom trenutku je jedina realna opcija, jer omogućava rješavanje uočenih problema u sustavu športa, odnosno omogućava da se u cijelosti postigne utvrđeni cilj.

# 4. USPOREDBA OPCIJA

## 4.1. OPCIJA 1 – ne poduzimati ništa (nenormativno rješenje)

Opcija ne poduzimanja nikakvih radnji neće polučiti nikakav, a kamoli pozitivan iskorak toliko nužan za sustav športa. Takvo pasivno stanje ne iziskuje dodatne financijske troškove, međutim tu postoje oni drugi nemjerljivi troškovi prouzročeni teškoćama u provedbi određenih odredbi Zakona što može prouzročiti poremećaje u cijelom sustavu športa.

## 4.2. OPCIJA 2: - (nenormativno rješenje)

Nenormativna opcija uređenja ovoga pitanja neće utjecati na promjene u smislu reguliranja određenih odredbi Zakon toliko nužnih za unaprjeđenje kvalitete sustava športa, pa se ne razmatra kao konačno rješenje. Dakle, osim toga što neće biti dodatnih financijskih troškova, sustav neće od toga imati značajnih koristi. Naime, ovdje se radi o uređenju sustava kojeg nije moguće urediti nenormativnim rješenjem, jer takvo rješenje neće polučiti bitne rezultate, a što je po svojim karakteristikama nešto bolje od ne poduzimanja radnji iz Opcije 1.

## 4.3. OPCIJA 3: - (normativno rješenje)

Pozitivan segment ove opcije je što uključuje mogućnost izmjena zakonskih odredbi. Prednost ove opcije je donošenje potpuno novog Zakona o športu čime će se riješiti uočeni problemi, a time i postići zadani cilj. Dodatno će se urediti sustav financiranja športa, uz poboljšanje iskoristivosti predviđenih sredstava koja se izdvajaju za šport u odnosu na proračunske korisnike, na konkretne razvojne programe, stipendiranje športaša i dual karijeru (karijera nakon športske karijere). Dakle, eventualni nedostatak je kratkoročno mogućnost dodatnog financijskog učinka, no dugoročno će rješenja dovesti do ekonomičnosti u Državnome proračunu.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Opcije** | **Koristi** | **Troškovi** |
| **Opcija 1:**  ne poduzimati ništa | Ne razmatra se. | Ne razmatra se. |
| **Opcija 2:**  (nenormativno rješenje) | Ne razmatra se kao konačno rješenje. | Nema. |
| **Opcija 3:**  (normativno rješenje) | Donošenje novog Zakona o športu radi uređenja rada i sustava kontrole nad športskim udrugama vlastitim zakonom, uspostave učinkovitijeg nadzora nad korištenjem proračunskih sredstava za financiranje športa, usklađenja potrebne stručne spreme odnosno stupnja obrazovanja prema vrsti i složenosti poslova u športu te njihovo prilagođavanje stvarnim kadrovskim potrebama, ujednačavanja i sveobuhvatnosti u ostvarenju jedinstvenosti evidencije svih subjekata u športu, podizanja razine učinkovitosti krovnih športskih udruga kroz jasnije definiranje javnih potreba u športu i određivanje kriterija ograničenja za troškove administracije i upravljanja koje se financiraju javnim sredstvima, uređenja pitanja športskih građevina i mreže športskih građevina te informatizacije sustava športa na nacionalnoj razini. | Kod provedbe Zakona o športu bit će potrebno osigurati određena dodatna financijska sredstva, no dugoročna će rješenja dovesti do ekonomičnosti u Državnome proračunu. |

# 5. SAVJETOVANJE

# 6. PREPORUČENA OPCIJA

# 7. PRAĆENJE PROVEDBE I EVALUACIJA

# 8. PRILOZI