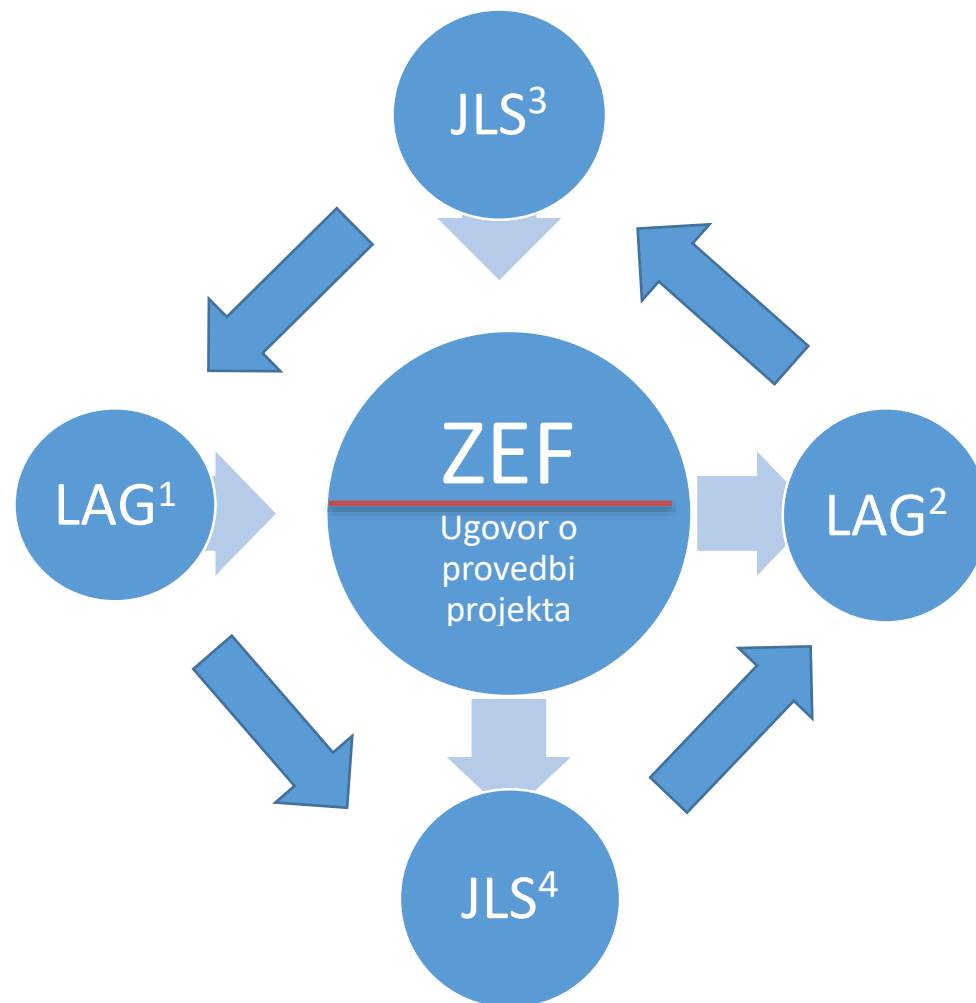


Shematski prikaz kružnog ciklusa održivog financiranja (predfinanciranja) projekata iz Fondova



PROBLEM

Krenimo od problema za koji smo našli jedinstveno i cijelovito rješenje za sve Ugovorene/Akreditirane LAG-ove odnosno Ugovorene projekte iz različiti Fondova EU.

Početak korištenja predpristupnih fondova i definiranjem LAG-ova da budu pravne osobe registrirane kao neprofitne organizacije – udruge, došli smo do problema, kako LAG-ovi tako i njezine članice koje predstavljaju javnu interesnu skupinu - jedinice lokalne samouprave (JLS).

Prvi problem je članstvo jedinice lokalne samouprave (Općine) koje predstavljaju javnu interesnu skupinu unutar članstva LAG-a. Prema Zakonu o LP(R)S definirano je da Općine/Gradovi mogu biti samo članovi nacionalne Udruge Općina/Udruge Gradova kako je navedeno u Članku 12. Zakona o LP(R)S koji glasi:

Ostvarujući zajedničke interese općine, gradovi i županije međusobno surađuju na unapređenju gospodarskog i društvenog razvitka svojih zajednica.

Općine, gradovi i županije mogu osnivati svoje udruge radi promicanja i ostvarivanja zajedničkih interesa.

Radi promicanja zajedničkih interesa i unapređivanja suradnje općine, gradovi i županije mogu osnovati nacionalnu udruhu općina, nacionalnu udruhu gradova i nacionalnu udruhu županija. Nacionalna udruga može se osnovati ako je odluku o osnivanju donijelo više od polovice općina, gradova, odnosno županija.

Nacionalna udruga općina, nacionalna udruga gradova i nacionalna udruga županija mogu se udružiti u nacionalni savez jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Navedeni Zakon odnosno zakonodavac nije definirao da Općina ne smije biti član nekih drugih udruga pa tim povodom neki tumače Zakon da ipak Općina može biti član Udruge odnosno LAG-a. Uzmemo li to kao moguće tumačenje Zakona dolazimo do odgovora da nam onda Općina može biti član svake Udruge koja se nalazi na području te iste Općine definirati prema potrebi članarinu i financirati (bio to LAG, Nogometni klub, Lovačko društvo ili Udruga Žena....). No to nije bila nakana zakonodavca jer, ako je članstvo Općine ili Grada (i Županije) moguće u svim udrugama, tada se ne bi posebno, na razini Zakona, definirale kao dopuštene samo nacionalne udruge radi ostvarivanja zajedničkih interesa svojih isključivih članova – samo Općina, Gradova i Županija.

Kako to nebi bio jedini problem prijedimo na drugi koji je usko vezan za prvi.

Drugi problem, osim članstva Općina/Gradova u udrugama (LAG), je prihod od članarina i predfinanciranje LAG-ova. Prema Zakonu o Udrugama (NN 74/14) svaka udruga prema Zakonu financira se iz članarine, a zatim i drugim načinima što je definirano člankom 30. Zakona o Udrugama koji glasi:

(1) Imovinu udruge čine novčana sredstva koja je udruga stekla uplatom članarina, dobrovoljnim priložima i darovima, novčana sredstva koja udruga stekne obavljanjem djelatnosti kojima se ostvaruju ciljevi, obavljanjem djelatnosti sukladno članku 31. ovog Zakona, financiranjem programa i projekata udruge iz državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te fondova i/ili inozemnih izvora, kao i druga novčana sredstva stečena u skladu sa zakonom, njezine nepokretne i pokretne stvari, kao i druga imovinska prava.

(2) Udruga može raspolagati svojom imovinom samo za ostvarivanje ciljeva i obavljanje djelatnosti određenih statutom udruge, u skladu sa zakonom.

Prema navedenom Zakonu u koliko je Općina član obavezna je uplaćivati članarinu.

Prema istom zakonu (Zakon o udrugama, NN 74/14) definirani su i javni izvori što govori člana 32. stavak 1. koji glasi: *Programi i projekti od interesa za opće dobro u Republici Hrvatskoj koje provode udruge mogu se financirati iz državnog proračuna, proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, fondova Europske unije i drugih javnih izvora.*

Osim ovog Zakona što su to javni izvori definira i Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge (NN 26/15) koju je donjela Vlada RH u članku 1. stavak 3. koji glasi: *Pod javnim izvorima podrazumijevaju se sredstva državnog proračuna, koja uključuju i namjenska sredstva od igara na sreću te sredstva proračuna županija, gradova i općina, kao i sredstva javnih fondova i prihoda javnih trgovačkih društava i drugih javnih institucija, fondova Europske unije i inozemnih javnih izvora.*

i članak 1. stavak 4. koji definira na čega se Uredba primjenjuje, a glasi: *Ako posebnim propisom nije drugačije određeno odredbe ove Uredbe primjenjuju se kada se udrugama odobravaju financijska sredstva iz javnih izvora za:*

- provedbu programa i projekata kojima se ispunjavaju ciljevi i prioriteti definirani strateškim i planskim dokumentima,*
- provedbu nacionalnih, regionalnih i lokalnih programa javnih potreba utvrđenih posebnim zakonom,*
- obavljanje određene javne ovlasti povjerene posebnim zakonom,*
- pružanje socijalne usluge temeljem posebnog propisa,*
- sufinanciranje obveznog doprinosa korisnika financiranja za provedbu programa i projekata ugovorenih iz fondova Europske unije i inozemnih javnih izvora,*
- podršku institucionalnom i organizacijskom razvoju udruge,*
- programe ili projekte zapošljavanja,*
- donacije i sponzorstva i,*
- druge oblike i namjene dodjele financijskih sredstava iz javnih izvora.*

Vidljivo je da su financijska sredstva koje smo primili od strane jedinice lokalne ili regionalne samouprave (Općine/Grada/Županije) ujedno sredstva iz javnih izvora. U koliko su sredstva javnih izvora korištena za predfinanciranje troškova za koje se traži povrat iz ESI fondova (u našem slučaju EPFRR) dolazimo do toga da je to dvostruko financiranje iz javnih izvora što u konačnici zahtjeva povrat sredstava.

Obveza izbjegavanja dvostrukog financiranja ugrađena je u sve nadređene Uredbe EU za provedbu ESI fondova, što je naznačeno i u Uredbi 1303/2013 (Opća načela, Članak 4.) koja nalaže obveznu primjenu (tzv. Financijske uredbe) Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:32012R0966>) te njezinim izmjenama. Uredbe i priručnik za njihovu primjenu možete naći na stranicama Europskog revizorskog suda, link: <http://www.eca.europa.eu/hr/Pages/FinancialProvisionsRegulation.aspx>. Financijska uredba temeljni je dokument kojim su uspostavljena načela i postupci za izradu i izvršenje proračuna EU te kontrolu nad financijama EU. A temeljeg nadređenog zakonodavnog okvira EU, obveza primjene načela izbjegavanja dvostrukog financiranja ugrađena je i u Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u razdoblju 2014-2020 (NN 92/14)., Članak 6. st. 2.

Važno je poznavati opće obveze za provedbu ESI fondova za razdoblje 2014.-2020. stoga u prilogu ovom objašnjenju dostavljam i **VODIČ ZA KORISNIKE europskih strukturnih i investicijskih fondova te povezanih instrumenata EU-a, Europske Komisije.**

Zanemarimo li drugi problem, a uzmemo li samo prvi koji je ujedno i temelj vidljivo je da smo u problemu ako su nam članovi Općine/Gradovi i čine, većinom, jedini javnu interesnu skupinu u koju ulaze i sva druga tijela javne vlasti (bez obzira na njihovu pravnu formu).

RJEŠENJE

Kako bi riješili navedeni problem u cijelini potrebno je uključiti cijelovitu platformu Zadruga za etično financiranje (ZEF) i Etične banke (ebanka) u osnivanju. Osim rješavanja navedenog problema sa spomenutom platformom, kroz nekoliko modela, dolazimo do održivog financiranja lokalnog razvoja i podjeljenoj odgovornosti svih dionika. U ovom postupku opisati ćemo model 1. i 2. koji rješava samo problem koji je naveden na samom početku. Radi lakšeg razumijevanja modela potrebno je proučiti Načela i pravila Zadruga za etično financiranje (ZEF) i Etične banke (ebanka) u osnivanju.

Model 1

Potrebno je da LAG donese odluku i postane član u ZEF-u te plati osnovni članski i dodatni članski ulog. Nakon obavljenih radnji LAG postaje član te, po dobivanju potvrde, može koristiti pozajmicu od strane ZEF-a prema pravilima i jasno definiranim uvjetima za predfinanciranje. Kod ovog modela Općine/Gradovi su i dalje članovi LAG-a i uplaćuju članarinu LAG-u, što nije prihvatljivo niti sukladno zakonskoj/podzakonskoj regulativi.

Model 2

Kod ovog modela potrebno je, osim LAG-a¹, da i Općina/Grad (JLS)³ donese posebnu odluku i postane pojedinačni član ZEF-a te plati osnovni i dodatni članski ulog. Ulaskom Općina/Gradova u ZEF, JLS bi riješile prvenstveno svoje⁴ predfinanciranje projekata koji su financirani iz različitih fondova EU po niskim kamatnim stopama. Uplatom dodatnog članskog uloga JLS bi, osim rješavanja svojeg predfinanciranja, riješile i predfinanciranje LAG-a² koji bi bio definiran u Ugovoru o dodatnom članskom ulogu JLS i na osnovu toga bi LAG dobio pozajmicu uz uvjet da je potpisao Ugovor/Akreditaciju o provedbi projekta sa nadležnim tijelom (APPRRR-om). Kod ovog modela JLS nisu članovi LAG-a i ne plaćaju članarinu LAG-u nego, samo sa svojim dodatnim članskim ulogom, stoje iza LAG-a (vrijedi za one LAG-ove koji nisu prošli i dobili potporu iz 19.1., ali su dobili 19.2. dok LAG-ovi koji su prošli na 19.1. imaju obavezu u svojim članstvu imati i Općine idućih 5 godina, ali zato se mogu riješiti prihoda članarine i staviti ju da iznosi samo 1 kn a sredstva za predfinanciranje koristiti prema objašnjenom modelu. *Posebno ćemo, kasnije, pristupiti rješavanju problema obveza vezanih uz petogodišnje poštivanje ugovora za provedbu podmjere 19.1 koji nije bio sukladan nadređenoj zakonskoj regulativi.*)

Ukoliko bi bilo nekih financijskih troškova koji nisu prihvatljivi unutar projekta, koristila bi se druga financijska sredstva koja mogu biti članarine drugih članova, sredstva županija, donacija ili u konačnici sredstva Općina/Gradova za koja će se LAG javiti na natječaj JLS sukladno Uredbi o financiranju projekata udruga (skraćeno) i potpisati ugovor za tražena sredstva koja nisu prihvatljiva u drugom (prvom) projektu.

LAG², u ovom slučaju, može Gradu/Općini³ vršiti savjetodavne usluge za udruge, ali i evaluaciju projekata sukladno Uredbi, ali da se i sam ne javlja na natječaj.