

Odgovori na neka pitanja o financiranju udruga iz javnih izvora

Vesna Lendić Kasalo*

Pravne osobe koje udrugama dodjeljuju sredstva iz javnih izvora često se obraćaju s pitanjima o djelovanju udruga i financiranju neprofitnih organizacija. Zakonom o udrugama¹ uređeno je osnivanje, registracija, pravni položaj i prestanak postojanja udruga sa svojstvom pravne osobe u Republici Hrvatskoj, a Uredbom o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge² (dalje u tekstu: Uredba) uređeno je njihovo financiranje iz javnih izvora. U ovom broju donosimo odgovore na neka česta pitanja kao smjernice za postupanje.

Dostava popisa članova uz prijavu projekta

Pitanje: Je li opravdano i zakonito da jedinice lokalne samouprave uz prijavu na javni natječaj za financiranje programa i projekata udruga traže i popis članova udruge?

Odgovor: Sukladno Zakonu o udrugama popis članova udruga je dužna dati na uvid samo članovima udruge i nadležnim tijelima na njihov zahtjev. Nadležnim tijelom smatra se tijelo ovlašteno za nadzor nad radom udruge sukladno čl. 43. Zakona o udrugama i inspektorima koji obavljaju inspekcijski nadzor nad obavljanjem djelatnosti udruge sukladno čl. 45. Zakona o udrugama. Obveza dostave popisa članova uz dokumentaciju za prijavu na natječaj za financiranje nije sukladna Uredbi o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge. Davatelj sredstava može tražiti samo podatak o broju članova udruge i njihovoj strukturi (dob, spol, i sl., ako je to relevantno za ocjenjivanje projektnog prijedloga sukladno uvjetima natječaja). Važno je da projektne prijedloge ocjenjuju stručna povjerenstva, koja su obvezna imenovati svi davatelji sredstava iz javnih izvora, a članici tih tijela potpisuju izjavu o fiskalnoj odgovornosti u kojoj, između ostalog, potvrđuju da su poštivali propise kojima se uređuju standardi i postupci financiranja.

Fizičke osobe i samostalni umjetnici kao prihvatljivi prijavitelji projekata

Pitanje: Je li moguće u prioritetnom području kultura (područje izdavaštvo) otvoriti mogućnost prijave fizičkim osobama odnosno na koji način omogućiti samostalnim umjetnicima te fizičkim osobama koje obavljaju djelatnosti u kulturi prijavu na program javnih potreba, a vezano za izdavaštvo?

Odgovor: Imajući u vidu da je Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode provedbeni propis Zakona o udrugama, ona se prvenstveno odnosi na financiranje programa i projekata udruga, ali je također propisano da se odredbe Uredbe na odgovarajući način primjenjuju i na druge organizacije civilnoga društva (zaklade, privatne ustanove, vjerske zajednice i druge neprofitne organizacije), kada su one, u skladu s uvjetima javnog natječaja za financiranje programa i projekata, prihvatljivi prijavitelji, odnosno partneri (čl. 5. st. 6. Uredbe). Slijedom navedenog, a imajući u vidu specifičnosti programa javnih potreba u kulturi i postojeći normativni okvir za financiranje javnih potreba u kulturi³, smatramo da nema zapreke da davatelji javnih sredstava za javne potrebe u kulturi, u okviru natječaja za udruge i umjetničke organizacije, utvrde kriterije i za financiranje programa i projekata koje realiziraju samostalni umjetnici i fizičke osobe.

Financiranje samo onih udruga koje su registrirane na području JLS

Pitanje: Je li moguće da komunalno trgovačko društvo javni poziv za donacije udrugama ograniči samo na područje grada koji je osnivač komunalnog trgovačkog društva i na određenu djelatnost kojima se udruga bavi npr. zaštita okoliša?

Odgovor: Poziv se može ograničiti na aktivnosti koje se provode na području grada, ili na korisnike koji su stanovnici određenog grada, ali ne može se ograničiti da su prihvatljivi prijavitelji samo udruge koje su registrirane na području grada. Time se osigurava da se na javni natječaj prijave projekti svih prijavitelja koji su u mogućnosti provoditi projektne aktivnosti na području određenog grada, a odabrat će se najkvalitetniji projektni prijedlozi. Poziv se može ograničiti samo na određenu djelatnost.

* Vesna Lendić Kasalo, dipl.iur., Ured za udruge Vlade RH, Zagreb

¹ Zakon o udrugama (NN, br. 74/14, 70/17, 98/19 i 151/22)

² Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge (NN, br. 26/15 i 37/21)

³ Zakon o kulturnim vijećima i financiranju javnih potreba u kulturi (NN, br. 83/22)

Sportske zajednice kao obveznici primjene Uredbe

Pitanje: *Je li sportska zajednica obvezna primjenjivati Uredbu i je li obvezna provoditi natječajni postupak sukladno svim odredbama koje propisuje Uredba?*

Odgovor: Sportska zajednica dužna je poštivati odredbe Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge u svemu što po pitanju financiranja iz javnih izvora nije uređeno Zakonom o sportu⁴, budući da je čl. 1. st. 2. Uredbe definirano kako "kriterije, mjerila i postupke iz ove Uredbe na odgovarajući način primjenjuju i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te druge pravne osobe kojima je osnivač Republika Hrvatska, odnosno jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: javna trgovačka društva) i **druge pravne osobe kada iz javnih izvora financiraju programe i projekte udruga**, te doniraju, odnosno sponzoriraju udruge, ako posebnim propisom nije drugačije uređeno". Sukladno navedenom, nakon što jedinica lokalne samouprave donese proračun i usvoji program javnih potreba u sportu, sukladno članku 75. Zakona o sportu, sportska zajednica dužna je provesti postupak javnog natječaja ili javnog poziva za sportske saveze i udruge i odabrati sportske programe koje će financirati sukladno kriterijima i programu javnih potreba u sportu. Jedinica lokalne samouprave sredstva za javne potrebe u sportu sportskoj zajednici doznačuje bez provedbe javnog natječaja, potpisom ugovora o financiranju provedbe programa javnih potreba u sportu. Također, treba imati u vidu da sukladno članku 75. stavak 7. jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave trebaju općim aktom na prijedlog sportske zajednice te školskog i akademskog sportskog saveza, u dijelu programa koji provode i ako su osnovani u toj jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, detaljnije propisati kriterije financiranja javnih potreba u sportu, mjerila za osiguranje sredstava, metodologiju i rokove za izradu i dostavu prijedloga programa javnih potreba, način izvršavanja programa javnih potreba, način i rokove izvještavanja o provedbi programa javnih potreba te metodologiju izrade financijskih planova korisnika javnih potreba u sportu.

Objava dodatnog natječaja za financiranje u istoj kalendarskoj godini

Pitanje: *Je li moguće da nakon što bude donesena odluka o financiranju odnosno budu potpisani ugovori o dodjeli bespovratnih sredstava organizacijama koje su se javile na natječaj objavljen krajem prošle godine (nakon donošenja proračuna JLPS), za korištenje sredstava u ovoj godini, i ako ostanu sredstva iz tog natječaja, objaviti dodatni natječaj za iskorištavanje preostalog iznosa, na koji bi se mogle javiti organizacije koje se nisu javile na raniji natječaj ili se jesu javile, ali iz bilo kojeg razloga nisu zadovoljile njegove kriterije?*

Odgovor: Nema zapreke da čelnik JLPS u jednoj godini donese odluku o raspisivanju dodatnog natječaja za sufinanciranje programa/projekata organizacija civilnoga društva za sredstva koja su „preostala“ neugovorena iz već provedenog javnog natječaja. U uvjetima tog novog natječaja može se propisati tko se sve prihvatljivi prijavitelji, a poželjno je da to budu projekti organizacija koji se nisu javili na prethodni natječaj ili organizacija koje na prvom natječaju nisu ispunjavale određene uvjete prihvatljivosti koje su u međuvremenu ispunile (npr. nisu imale osobu ovlaštenu za zastupanje u mandatu i sl.)

Davanje nekretnine u vlasništvu općine na korištenje DVD-u

Pitanje: *Središnja vatrogasna postrojba Dobrovoljnog vatrogasnog društva naše Općine je jedina vatrogasna postrojba na područje Općine, te je u njejoj nadležnosti cjelokupno područje općine. Dobrovoljno vatrogasno društvo je na temelju Zakona o vatrogastvu neprofitna, stručna i humanitarna djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku i upisana je u Registar udruga i Registar neprofitnih organizacija. Naš upit je da li Općina, na temelju članka 1. stavka 5. i članka 6. stavka 3. Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge, može sklopiti ugovor s društvom o davanju na korištenje i upravljanje Vatrogasni dom u (nekretnina koja je izgrađena putem EU fondova, Mjera 7.4.1.) bez naknade?*

Odgovor: Sukladno Uredbi o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge javni natječaj i javni pozivi provode se kada se udrugama odobravaju financijska sredstva (ili osiguravaju prava, pokretnine i nekretnine), osim za iznimne situacije navedene u čl. 6. st. 3. Uredbe, gdje je između ostalog navedeno da se financijska sredstva dodjeljuju udruzi ili skupini udruga koje imaju isključivu nadležnost u području djelovanja i /ili zemljopisnog područja za koje se financijska sredstva dodjeljuju ili je udruga jedina organizacija opravdano sposobna za rad na području djelovanja i/ili zemljopisnom području na kojem se financirane aktivnosti provode. Dakle, kako je navedeno, kao za financijske navedeno se odnosi i na nefinancijska sredstva/usluge. Prema tome, mogli biste im ustupiti prostor Vatrogasnog doma na korištenje i bez natječaja i naknade, međutim kako ste naveli da je prostor izgrađen putem sredstava iz EU fondova važno je da vidite uvjete davatelja sredstava o načinu korištenja nekretnine financirane EU sredstvima i da eventualno u tom slučaju nije nešto drugačije propisano. Međutim, čak i kada se financijska (nefinancijska) sredstva dodjeljuju bez objavljivanja javnog natječaja ili javnog poziva, davatelj financijskih sredstava obavezan je poštivati osnovne standarde financiranja vezane uz planiranje financijskih sredstava, ugovaranje, praćenje financiranja, javno objavljivanje i izvještavanje. Tako je davatelj financijskih sredstava dužan s udrugom kao korisnikom financijskih sredstava sklopiti ugovor o dodjeli sredstava (prostora). Također, davatelj financijskih sredstava dužan je pisanim putem javno

⁴ Zakon o sportu (NN, br. 141/22)

obrazložiti svoju odluku o neraspisivanju javnog poziva, odnosno javnog natječaja čime se osigurava transparentnost trošenja financijskih sredstava, odnosno omogućuje praćenje kvalitete provedbe aktivnosti i namjensko trošenje sredstava.

Modeli plaćanja društvu Crvenog križa

Pitanje: *Da li grad (JLS) prilikom sklapanja ugovora s udrugama mora koristiti predložene modele plaćanja iz „Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge“ ili može način isplata prilagoditi specifičnim potrebama grada i udruge za isplatom sredstava? Konkretno, kada se radi o sklapanju ugovora o prijenosu sredstava s društvom Crvenog križa (koji se sklapa na temelju Zakona o Hrvatskom Crvenom križu) da li smo kao Grad (JLS) i kreator ugovora dužni primjenjivati modele plaćanja iz Uredbe ili ne? Radi se o sredstvima koja se ne dodjeljuju putem natječaja već na temelju posebnog zakona.*

Odgovor: Kao što je naznačeno u članku 51. stavak 1. Uredbe jedan od navedenih modela plaćanja može se ugovoriti ako sukladno uvjetima natječaja ugovorom nije utvrđen neki drugi način plaćanja. Isto vrijedi i za ugovore koji se zaključuju na temelju posebnog zakona, što znači da ugovorom možete način isplate prilagoditi specifičnim mogućnostima grada i potrebama udruge za isplatom sredstava.

Financiranje novoosnovanih udruga i sukob interesa lokalnih čelnika

Pitanje: *Može li udruga dobiti financijska sredstva iz općinskog proračuna ako nije registrirana najmanje jednu godinu do raspisivanja natječaja (u konkretnom natječaju nije predviđeno da udruga mora biti određeno vrijeme registrirana), no je li to jedan od Zakonom ili Uredbom propisanih uvjeta da bi se udruga mogla financirati iz javnih izvora? Također, je li pročelnik Jedininstvenog upravnog odjela koji je ujedno i predsjednik udruge u sukobu interesa ako putem natječaja zatraži i ostvari sredstva za aktivnosti udruge. Isti ne sudjeluje niti u otvaranju natječajnih prijava niti u ocjenjivanju istih prijava za što je imenovano posebno povjerenstvo od strane predstavničkog tijela na čiji prijedlog općinski načelnik donosi Odluku i sklapa Ugovore o sufinanciranju.*

Odgovor: Vezano uz prvi upit Zakonom o udrugama i Uredbom o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge nije propisano koliko dugo udruga treba biti registrirana da bi mogla biti financirana iz javnih izvora, to se eventualno može propisati u uvjetima pojedinog natječaja/poziva, ali nije obvezno.

Što se tiče upita vezano uz potencijalni ili utvrđeni sukob interesa pročelnika jedinstvenog upravnog odjela na odgovarajući način primjenjuju se odredbe članka 27. Uredbe i iako navodite da Pročelnik ne bi bio član povjerenstva i ne bi sudjelovao u ocjenjivanju, on je vrlo vjerojatno

nadređen jednom ili više članova povjerenstva, a za što bi se i oni u tom slučaju morali izuzeti iz odlučivanja. Navedenim člankom propisano je što nije tj. što jest sukob interesa za one koji odlučuju, a napominjemo da svi uključeni u dodjelu sredstava i ocjenjivanje trebaju potpisati Izjavu o nepristranosti i povjerljivosti čiji je sastavni dio i izjava o sprečavanju sukoba interesa. Uz navedeno eventualno možete zatražiti i mišljenje Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, jer svaki slučaj sukoba interesa procjenjuje se i rješava zasebno. Primjeri slučaja sukoba interesa čelnika jedinice lokalne samouprave o kojima je Povjerenstvo odlučivalo javno su dostupni na njihovoj mrežnoj stranici.

Objava imena članova povjerenstva za ocjenjivanje

Pitanje: *Postoji li obveza javne objave imena članova povjerenstva za ocjenjivanje projektnih prijava?*

Odgovor: U skladu sa Smjernicama Povjerenika za informiranje o transparentnosti dodjele bespovratnih sredstava⁵ postupak stručnog ocjenjivanja projekata je vrlo osjetljiva faza u upravljanju javnim sredstvima te se u kontekstu zaštite samog natječajnog postupka upućuje na potrebu zaštite tih podataka. Od ocjenjivača se očekuje da svoj posao odrade stručno i odgovorno, bez pritisa od strane davatelja ili potencijalnih korisnika sredstava, da svaku ocjenu pisano obrazlože te da za svoj posao budu na odgovarajući način i plaćeni. Na temelju zaključaka i preporuka Analitičkog izvješća o praćenju provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama (br. 3/2018) Povjerenika za informiranje, može se zaključiti da se zaštitom imena i prezimena odnosno sastava ocjenjivačkih povjerenstava za vrijeme trajanja postupka jamči integritet i učinkovitost provedbe postupka, jer se time ocjenjivači i sam postupak štite od mogućih pritisa te se otklanja mogućnost utjecaja od strane samih sudionika natječaja ili drugih subjekata. Premda u postojećem normativnom okviru ne postoje zapreke da se imena i sastav povjerenstva javno objave nakon što se donese odluka o financiranju programa i projekta od interesa za opće dobro koje provode udruge, u nekim slučajevima, ovisno o karakteru samog postupka ocjenjivanja projektnih prijedloga, informacija o identitetu ocjenjivača može biti zaštićena i nakon završenog postupka. Ipak, kako bi se osigurala potpuna transparentnost i legitimitet samog natječajnog postupka, odnosno otklonile moguće sumnje u nepristranost, tijelo koje provodi natječaj može procijeniti mogu li se podaci o sastavu ocjenjivačkog povjerenstva objaviti po završetku natječajnog postupka. Ako nema zapreka za objavu, preporuka Povjerenika za informiranje davateljima financijskih sredstava je da po završetku natječajnog postupka, odnosno po objavi rezultata i proteku roka za prigovore, objave imena i prezimena članova povjerenstva koji su sudjelovali u natječajnom postupku, kako bi sam postupak odlučivanja i donošenja odluke o odabiru prijava učinili

⁵ <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/AI-3-2018-Transparentnost-dodjele-bespovratnih-sredstava-neprofitnim-organizacijama-na-natje%C4%8Dajima-25.5-1.pdf?x57830>

transparentnim i osigurali povjerenje svih dionika u legitimitet postupka i pravilnost odluka. Dakle potrebu za i legitimnost objave imena i prezimena ocjenjivača i sastav povjerenstava koje ocjenjuju natječajne prijave (u projektima od interesa za opće dobro koje provode udruge) treba procjenjivati zasebno za svaki objavljen i proveden natječajni postupak.

Dodjela sredstava bez objave javnog natječaja

Pitanje: U gradu djeluje društvo koje jedino na području županije provodi aktivnost kina. Trenutno je u realizaciji ugovor s nadležnim ministarstvom za nabavu opreme, međutim nedostaje im dio sredstava. Grad bi im dodijelio nedostajući iznos. Može li im sredstva grad dodijeliti izravno, bez objavljivanja javnog natječaja?

Odgovor: Sukladno članku 6. stavku 3. Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge, možete dodijeliti sredstva izravno ako je udruga jedina organizacija operativno sposobna za rad na području djelovanja i/ili zemljopisnom području na kojem se financirane aktivnosti provode. Odluka općinskog načelnika/gradonačelnika/župana je u tom slučaju dovoljna. Napominjemo, da čak i kada se financijska sredstva dodjeljuju bez objavljivanja javnog natječaja/javnog poziva, davatelj financijskih sredstava obavezan je poštivati osnovne standarde financiranja vezane uz planiranje financijskih sredstava, ugovaranje, praćenje financiranja, javno objavljivanje i izvještavanje: primjerice, s drugom kao korisnikom financijskih sredstava sklopiti ugovor o dodjeli sredstava, kao i pisanim putem javno obrazložiti svoju odluku o neraspisivanju javnog natječaja/javnog poziva, čime se osigurava transparentnost u trošenju financijskih sredstava, odnosno omogućuje praćenje kvalitete provedbe aktivnosti i namjensko trošenje sredstava.

Poništenje i ponovno raspisivanje natječaja

Pitanje: Grad je raspisao Javni poziv za financiranje projekata udruga u području javnih potreba u kulturi, socijalnoj skrbi, civilnog društva koje djeluju na području grada sukladno propisima. S obzirom da najveći broj pristiglih prijava nije udovoljilo formalnim uvjetima navedenim u Javnom pozivu, pitanje je postoji li zakonska osnova za poništenje navedenog Javnog poziva i ponovno raspisivanje s rokom prijave koji bi bio kraći od 30 dana?

Odgovor: Imajući u vidu da svaki javni natječaj mora biti otvoren najmanje 30 dana, savjetujemo vam da razmotrite mogućnost da umjesto poništavanja ovog i raspisivanja novog javnog natječaja, u fazi administrativne provjere, sukladno članku 28. Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge zatražite od udruga prijavitelja da u dodatnom roku, koji mora biti jednak za sve prijavitelje, dopune odnosno isprave prijavnu dokumentaciju (dostave tražene podatke ili priloge). Napominjemo da se dopune i ispravci ne odnose na sadržaj obrasca prijave i obrasca proračuna projekta koji su

predmet ocjenjivanja, odnosno sadržaj prijave koji je bitan za stručno ocjenjivanje, odnosno na činjenicu da udruga nije predala financijsko izvješće za prethodnu godinu.

Raspisivanje natječaja prije donošenja proračuna (1)

Pitanje: JLS svake godine nakon donošenja proračuna od strane predstavničkog tijela (gradskog vijeća), donosi plan raspisivanja javnih natječaja, te sukladno proračunskim sredstvima objavljuje javni natječaj za sufinanciranje udruga, sukladno odredbama Zakona o udrugama i Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge. Taj period raspisivanja i objave samog natječaja svake godine obavlja se u prosincu. Grad ima projekcije proračuna za naredne dvije godine, te bismo godišnji plan raspisivanja javnih natječaja i sam tekst natječaja objavili prije donošenja proračuna, na temelju proračunske projekcije. Međutim, od strane udruga zaprimili smo dosta upita i molbi da se javni natječaj raspiše dosta ranije (npr. u rujnu ili listopadu) te molimo za savjet i uputu kako postupiti, s obzirom da je moguća situacija od strane gradskog vijeća da se pri donošenju novog proračuna smanji, odnosno poveća stavka za pojedine programe kojima se sufinanciraju udruge, te je naše pitanje ako do spomenutog dođe, da li to utječe na provedbu natječaja? Zaključno, molimo uputu kada kod donošenja proračuna dođe do izmjene visine sredstava, a natječaj je već raspisan, je li potrebno raspisivati novi natječaj ili se samo natječaj izmijeniti i dopuni, a prijave udruga se prihvate i na temelju istih se donese odluka?

Odgovor: Smatramo da projekcije proračuna nisu temelj za (prijevremeno) raspisivanje natječaja. Naime, upravo zato što nije unaprijed poznat iznos u proračunu prije njegova donošenja od strane gradskog vijeća, natječaj se raspisuje nakon donošenja proračuna. Raspisani natječaj može se mijenjati samo za vrijeme dok je otvoren (u roku od 30 dana), a nakon što se natječaj zatvori promjena natječaja više nije moguća, nego se natječaj poništava i raspisuje se novi, što stvara dodane, nepotrebne poteškoće i davatelju javnih sredstava i udrugama koje na takve natječaje prijavljuju svoje programe i projekte. Promjena iznosa sredstava koji se dodjeljuje za programe i projekte udruga moguća je samo na temelju rebalansa već usvojenog proračuna. Slijedom navedenog, predlažemo vam da u dogovoru s udrugama, potencijalnim prijaviteljima na natječaj razgovarate o mogućnosti raspisivanja natječaja za višegodišnje projekte odnosno programe, uz godišnje potpisivanje ugovora, dakako, nakon usvajanja gradskog proračuna. Druga mogućnost je da javni natječaj bude otvoren više od 30 dana, a da se prijave ocjenjuju odmah po primitku i financiranje ugovara do utroška (proračunom utvrđenog) raspoloživog iznosa sredstava.

Raspisivanje natječaja prije donošenja proračuna (2)

Pitanje: Jedinica lokalne samouprave bi u tekućoj godini raspisala jednogodišnje natječaje za financiranje udruga u idućoj kalendarskoj godini tako da financijska sredstva mogu biti odobrena i ugovori o financiranju potpisani do

kraja godine u kojoj je natječaj raspisan, kako bi se moglo započeti s provedbom projekata od 1.1. iduće godine. Na primjer, natječaj bi se raspisali u rujnu ove godine kako bi se trajanje natječaja i provedba postupka odabira i sklapanja ugovora o financiranju projekata provela do kraja prosinca ove godine, za projekte koji bi započeli s provedbom u siječnju iduće godine i provodili se tijekom cijele 2025. godine. Kako bi se naprijed navedeni prijedlog mogao uklopiti u Godišnji plan raspisivanja javnih natječaja (članak 8. Uredbe), koji se donosi 30 dana od dana usvajanja proračuna, trebalo bi unijeti podatke koji se odnose na natječaje koji se raspisuju za programe i projekte koji će se provoditi u sljedećoj, a ne u godini za koju je donijet Proračun JLS. Ovo također znači da se natječaj provodi za sredstva koja još nisu usvojena proračunom, međutim, smatramo sljedeće:

- a) Sredstva su u proračunu navedena u projekciji za sljedeće dvije godine, stoga smo mišljenja da se na temelju projekcija mogu odrediti iznosi sredstava za koje se raspisuju natječaji,
- b) Obaveza prema primatelju potpore nije stvorena dokle god nije potpisan ugovor, a što bi po ovakvom kalendaru bilo u prosincu, nakon što je usvojen proračun za sljedeću kalendarsku godinu,
- c) U sâm ugovor je moguće staviti odredbu po kojoj JLS zadržava pravo smanjivanja sredstava i u toku provedbe. (Primjer ovakve odredbe: U slučaju značajnijeg smanjenja prihoda iz dijela prihoda od igara na sreću, Nacionalna zaklada će pravovremeno izvijestiti Korisnika o potrebi smanjenja ukupno odobrenih sredstava iz članka 1. ovog Ugovora kako bi se na vrijeme ugovorile izmjene u programskom i financijskom dijelu provedbe institucionalne podrške).

S obzirom na odredbe članka 7., 8. i 10. Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge, koje se primjenjuju prilikom određivanja prioriteta za financiranje programa i/ili projekata, izrade i objave godišnjeg plana raspisivanja javnih natječaja te načina donošenja i sadržaja temeljnog dokumenta za raspisivanje i provedbu javnog natječaja (godišnje programe financiranja udruga iz pojedinih područja koje prilikom donošenja Proračuna donosi skupština JLS), molim Vas mišljenje vezano uz mogućnost raspisivanja i provođenja jednogodišnjih natječaja za financiranje udruga iz proračuna JLS na predloženi način.

Odgovor: Objava javnog natječaja za financiranje programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge prije donošenja proračuna nije sukladna članku 8. Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge, jer se sredstva za financiranje pojedinih prioriteta područja, sukladno strateškim i planskim dokumentima osiguravaju državnim proračunom, odnosno proračunom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na godišnjoj razini i mogu se dodjeljivati krajnjim korisnicima samo u okvirima koji su zadani usvojenim proračunom.

Tako Zakon o izvršavanju državnog proračuna u 2024. godini⁶ u članku 24. propisuje da korisnici mogu raspisivati javne pozive za dodjelu sredstava iz izvora financiranja 11 Opći prihodi i primici u tekućoj godini do visine utvrđene financijskim planom za tu godinu ako se plaćanja po javnom pozivu predviđaju u tekućoj godini i ako su za to ispunjeni svi zakonom i drugim propisima utvrđeni uvjeti. Ako se plaćanja po javnom pozivu predviđaju u tekućoj i u sljedeće dvije godine, korisnici (davatelji sredstava) mogu raspisivati javne pozive u tekućoj godini do visine utvrđene financijskim planom za 2024. godinu i projekcijama za 2025. i 2026. godinu, za što moraju imati osigurana sredstva u financijskom planu u godini u kojoj se predviđa plaćanje po javnom pozivu, sukladno očekivanoj dinamici plaćanja. Ova odredba vezana je uz članak 48. Zakona o proračunu⁷, koji se na odgovarajući način primjenjuje i na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Slijedom navedenog, smatramo da nije moguće raspisivanje natječaja za programe i projekte udruga na predloženi način, jer jasno je da su sredstva planirana u projekciji proračuna za sljedeće dvije godine indikativna i nisu temelj za ugovaranje financiranja kod jednogodišnjih programa ili projekata. Naime, i kada donosimo odluku o financiranju dvogodišnjih ili trogodišnjih programa ili projekata ugovor o financiranju uvijek zaključujemo samo za prvu godinu financiranja, a za naredne godine, tek po donošenju proračuna za te godine. Za pravovremeno planiranje sredstava za javne natječaje i pozive i njihovo objavljivanje odmah po donošenju proračuna predlažemo vam uvođenje prakse izrade sektorskih analiza potreba koja se prakticira na nacionalnoj razini.

Treba imati u vidu da je Ured za udruge, kao koordinacijsko tijelo u primjeni Uredbe svojim komentarima uvijek spreman davateljima sredstava iz javnih izvora pomoći u oblikovanju temeljnog dokumenta iz članka 10. Uredbe. Što se tiče odredbi ugovora o financiranju treba imati u vidu da odredbe u nekim ugovorima tijela državne uprave i ugovorima Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva koje se odnose na financiranje iz sredstava od igara na sreću nisu primjenjive na financiranje iz redovitih sredstava proračuna, pa tako niti proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Naime, sredstva od igara na sreću su namjenski prihod državnog proračuna i sukladno Zakonu o proračunu (članak 53.) sredstva namjenskih prihoda i primitaka koja nisu iskorištena u prethodnoj godini prenose se u tekuću proračunsku godinu. Ako su namjenski prihodi i primici uplaćeni u nižem iznosu nego što je planirano, mogu se preuzeti i plaćati obveze do visine uplaćenih odnosno prenesenih sredstava, pa je to razlog za odredbu u ugovorima na koju se pozivate. Koliko nam je poznato, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ne raspolažu takvom vrstom namjenskih prihoda i pravo smanjivanja sredstava tijekom provedbe već ugovorenog projekta moguće je samo u slučaju rebalansa proračuna, kada se smanjuje prihodovna strana proračuna.

⁶ (NN 149/23)

⁷ (NN 144/21)

Donositelj temeljnog akta o financiranju programa i projekata udruga u jedinici lokalne samouprave

Pitanje: *Molim tumačenje odredbe članka 10. Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge, tko je ovlašten donositelj akta u jedinici lokalne i područne samouprave, gradonačelnik ili gradsko vijeće?*

Odgovor: Temeljni dokument, odnosno, Pravilnik donosi čelnik JLS (osim ako statutom JLS-a nije uređeno da akte te vrste donosi predstavničko tijelo).

Osnivanje udruge od strane jedinice lokalne samouprave

Pitanje: *Općina ima namjeru osnovati Udrugu Centar za mladež Općine kojoj bi područje djelovanja bilo okupljanje i zaštita djece, mladeži i obitelji, njegovanje kulturne baštine i sportska djelatnost. Budući da članak 11. Zakona o udrugama propisuje da udrugu mogu osnovati najmanje tri osnivača, a u smislu navedenog Zakona definirano je da osnivač može biti poslovno sposobna fizička osoba i pravna osoba, molimo vaše tumačenje navedene odredbe o minimalnom broju osnivača udruge, odnosno u konkretnom slučaju, može li Općina kao pravna osoba samostalno osnovati Udrugu?*

Odgovor: Imajući u vidu da su udruge privatnopravne osobe smatramo kako jedinica lokalne samouprave ne može biti osnivač udruge, ne samo kao jedini osnivač, nego niti kao jedan od tri ili više osnivača. Umjesto toga, predlažemo da općina osnuje ustanovu s istom svrhom i nazivom, a sukladno Zakonu o ustanovama.

Isplata dodatnih sredstava bez javnog natječaja

Pitanje: *Grad raspisuje javni poziv za financiranje udruga, zanima nas na koji način mimo sklopljenog ugovora iz javnog poziva možemo isplatiti dodatna sredstva udrugama zbog troškova koji nisu bili poznati u trenutku raspisivanja natječaja te ih udruge nisu mogle planirati u svojim programima (npr. plasiranje u viši rang natjecanja, dolazak većeg broja sudionika na obljetnice ili manifestacije, humanitarne aktivnosti i sl.) te kako ih planirati u proračunu? Da li mimo sredstava koja se iz proračuna Grada isplaćuje Savezu sportova Grad može kroz novu aktivnost u proračunu financirati poticanje mladih u sportu?*

Odgovor: Sukladno Uredbi o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge ugovoreni iznos za pojedini projekt ili program ne može se povećavati dodatkom ugovoru, nego je potrebno zaključiti novi ugovor. Bez provedbe javnog natječaja to je moguće sukladno članku 6. stavak 3. a) u opravdanim i iznimnim slučajevima, kada nepredviđeni događaji obvezuju davatelja financijskih sredstava da u suradnji s udrugama žurno djeluje u rokovima u kojima nije moguće provesti standardni natječajni postupak i problem je moguće riješiti samo izravnom dodjelom financijskih sredstava, b) kada

se financijska sredstva dodjeljuju udruzi ili skupini udruga koje imaju isključivu nadležnost u području djelovanja i/ili zemljopisnog područja za koje se financijska sredstva dodjeljuju ili je udruga jedina organizacija operativno sposobna za rad na području djelovanja i/ili zemljopisnom području na kojem se financirane aktivnosti provode, c) kada se financijska sredstva dodjeljuju udruzi koja je na temelju propisa izrijekom navedena kao provoditelj određene aktivnosti, d) kada se prema mišljenju nadležnog povjerenstva jednokratno dodjeljuju financijska sredstva do 663 eura za aktivnosti koje iz opravdanih razloga nisu mogle biti planirane u godišnjem planu udruge, a ukupan iznos tako dodijeljenih sredstava iznosi najviše 5% svih sredstava planiranih u proračunu za financiranje svih programa i projekata udruga, e) kada je to propisano posebnim propisom. Pri tome treba imati u vidu da se programi javnih potreba u sportu na lokalnoj razini financiraju sukladno članku 75. Zakona o sportu u kojem je u stavku 7. propisano da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave općim aktom na prijedlog sportske zajednice te školskog i akademskog sportskog saveza, u dijelu programa koji provode i ako su osnovani u toj jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, detaljnije propisuju kriterije financiranja javnih potreba u sportu, mjerila za osiguranje sredstava, metodologiju i rokove za izradu i dostavu prijedloga programa javnih potreba, način izvršavanja programa javnih potreba, način i rokove izvještavanja o provedbi programa javnih potreba te metodologiju izrade financijskih planova korisnika javnih potreba u sportu. Na nacionalnoj razini to je uređeno Pravilnikom o programu javnih potreba u sportu na državnoj razini (NN 109/23), a JLPS trebaju donijeti odgovarajući opći akt kojim će onda urediti i pitanja financiranja sportskih klubova u situacijama kada tijekom godine uđu u viši rang natjecanja i slično. Isto tako, financiranje poticanja mladih u sportu je dio javnih potreba i predstavničko tijelo JLPS kada donosi godišnji program javnih potreba u sportu radi to na prijedlog sportske zajednice i školskog sportskog saveza.

Donacija udruzi koja nema sjedište na području JLS

Pitanje: *Može li Grad dati donaciju udruzi koja nije sa područja Grada?*

Odgovor: Ne postoje zakonske zapreke da JLS financira programe i projekte udruge koja nema sjedište na području te JLS, ali smatramo da bi bilo dobro da je riječ o aktivnostima koje se provode na području JLS koja ih financira i/ili za korisnike s područja te JLS. Inače, Uredba ne uređuje dodjelu donacija udrugama, nego financiranje programa i projekata udruga iz javnih izvora (ne doniraju/financiraju se udruge nego njihovi programi i projekti).