



Polska Sieć LGD – Federacja Regionalnych
Sieci LGD
ul. Zapłotnia 5a
26-025 Łagów

W związku z trwającymi w Komisji Europejskiej pracami legislacyjnymi nad Wieloletnimi Ramami Finansowymi na lata 2028-2034 Polska Sieć LGD - Federacja Regionalnych Sieci LGD (Polska Sieć LGD) przeanalizowała, pod kątem wpływu na dalsze funkcjonowanie lokalnych grup działania (LGD) projekty następujących aktów prawnych:

1. *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security for the period 2028-2034 and amending Regulation (EU) 2023/955 and Regulation (EU, Euratom) 2024/2509 - dalej zwanego Rozporządzeniem ustanawiającym Fundusz;*
2. *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the conditions for the implementation of the Union support to the Common Agriculture Policy for the period from 2028 to 2034 - dalej zwanego Rozporządzeniem o WPR;*
3. *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the European Fund for Regional Development including for European Territorial Cooperation (Interreg) and the Cohesion Fund as part of the Fund set out in Regulation (EU) [...] [NRP] and establishing conditions for the implementation of the Union support to regional development from 2028 to 2034 - dalej zwanego Rozporządzeniem o EFRR i Funduszu Spójności.*

- I. Z punktu dalszego funkcjonowania LGD kluczowym przepisem może być **art. 4 Rozporządzenia ustanawiającego Fundusz**, który ustanawia definicje najważniejszych pojęć użytych w tym akcie. Szczególnie istotna jest definicja „beneficjenta” określona w art. 4 pkt 3. Zgodnie z nią przez beneficjenta rozumie się osobę prawną lub osobę fizyczną, a także jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która jest odpowiedzialna za inicjowanie lub inicjowanie i wdrożenie operacji w ramach Planu. Jednak lit. c tego punktu stanowi, że **beneficjentem w ramach WPR jest:**

Rolnik, którym jest:

(i) osoba fizyczna lub prawna, której gospodarstwo znajduje się na terytorium Unii i której główną działalnością jest działalność rolnicza, zgodnie z kryteriami określonymi przez państwa członkowskie zgodnie z niniejszym rozporządzeniem; lub

(ii) osoba fizyczna lub mała osoba prawna, której główną działalnością nie jest rolnictwo, ale która prowadzi co najmniej minimalny poziom działalności rolniczej, zgodnie z definicją przyjętą przez państwa członkowskie.

Art. 4 pkt 22 Rozporządzenia ustanawiającego Fundusz przewiduje dodatkowo, że Państwa Członkowskie będą mogły w swoich Planach ustanowić definicję „działalności rolniczej”, która stanowi część składową zacytowanej wyżej definicji „rolnika”.

Jednak, jak wynika z tego przepisu, definicja „działalności rolniczej” musi koncentrować się na wytwarzaniu produktów rolnych lub utrzymywaniu terenów rolnych rozumianych jako grunty wykorzystywane do działalności rolniczej.

Tak skonstruowana definicja beneficjenta w ramach WPR ma bardzo poważne implikacje dla LGD. Oznacza, że w zasadzie **tylko rolnicy zdefiniowani powyżej będą mogli być beneficjentami lokalnych strategii rozwoju finansowanych ze środków WPR.**



Polska Sieć LGD – Federacja Regionalnych
Sieci LGD
ul. Zapłotnia 5a
26-025 Łagów

Jakkolwiek takie podejście wydaje się spójne z anonsowanym w motywach *Rozporządzenia ustanawiającego Fundusz* zamiarem precyzyjnego „wycelowania” środków Funduszu w konkretne obszary wymagające wsparcia oraz unikania krzyżowania się różnych interwencji, o tyle stanowić będzie rewolucję w logice wdrażania Lokalnych Strategii Rozwoju (LSR). Zakładając, że taka definicja beneficjenta się utrzyma i Komisja Europejska stwierdzi, że powyższa jej interpretacja jest prawidłowa, to **wdrażanie LSR zakładających wsparcie jedynie ze środków WPR będzie bardzo utrudnione, o ile w ogóle będzie możliwe.**

Obecnie działalność LGD i wdrażanie przez nie swoich strategii opierało się na zintegrowanym podejściu – LGD, także te korzystające wyłącznie ze środków WPR, zrzeszały podmioty z różnych sektorów gospodarki oraz organy władzy publicznej i organizacje pozarządowe, ponieważ strategia zawierała „ofertę” dla każdej z tych grup. Beneficjentami operacji mogli być nie tylko rolnicy, ale i działający na obszarze objętym strategią przedsiębiorcy, jednostki władzy publicznej czy organizacje pozarządowe.

Tymczasem, zgodnie z przywołanym przepisem, jeżeli w danym Państwie Członkowskim Plan zaakceptowany przez Komisję Europejską będzie przewidywał wykorzystanie podejścia LEADER jedynie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, to dotychczasowa „szeroka” strategia nie będzie w praktyce możliwa. Przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe czy organy władzy publicznej nie będą mogli być beneficjentem takich „rolniczych” strategii. Trudno będzie, wobec tego też oczekiwać by przedstawiciele tych podmiotów chcieli zaangażować się w prace na rzecz LGD, w tym by brali udział w ocenie operacji w ramach wdrażania LSR. Pojawia się, wobec tego pytanie w jaki sposób miałyby wówczas być przestrzegana zasada, zgodnie z którą żadna z grup interesu nie będzie miała pozycji dominującej w procesie podejmowania decyzji, która wynika z art. 76 ust. 3 lit. c *Rozporządzenia ustanawiającego Fundusz* - skoro jedyną naturalną grupą interesu skłoną do zaangażowania się w funkcjonowanie LGD będą rolnicy.

Opisane podejście wydaje się także niespójne z założeniami *Rozporządzenia w sprawie wdrażania WPR*. We wstępnej części dokumentu zawierającego analizowany projekt (*Context of the proposal*) zapisano bowiem, że Wspólna Polityka Rolna (WPR) „przyczynia się do spójności i prawa do pozostania poprzez wspieranie zróżnicowanej i odpornej gospodarki wiejskiej na obszarach wiejskich, oferując m.in. możliwości biznesowe, agroturystykę, infrastrukturę oraz biogospodarkę za pośrednictwem strategii LEADER”. Trudno zrozumieć o jakiej infrastrukturze mowa, skoro zakres wsparcia ograniczony jest podmiotowo wyłącznie do rolników.

Dlatego wnioskujemy, aby Rząd Polski w negocjacjach z Komisją Europejską zabiegał o zmianę brzmienia przepisu art. 4 *Rozporządzenia ustanawiającego Fundusz*, poprzez dodanie w pkt. 3 lit. d) stanowiącej zgodnie z dotychczasową praktyką, że w przypadku podejścia LEADER/instrumentu RLKS beneficjentem LSR są osoby fizyczne oraz prawne mieszkające, bądź mające siedzibę na obszarze LSR.



- II. Motyw 9 projektowanego **Rozporządzenia o EFRR i Funduszu Spójności** podkreśla, że **uznaje się za konieczne wspieranie zintegrowanego rozwoju terytorialnego**, aby skuteczniej stawiać czoła wyzwaniom gospodarczym, środowiskowym, klimatycznym, demograficznym i społecznym, które dotyczą obszary miejskie, w tym funkcjonalne obszary miejskie, przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeby wspierania powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi. Środki odzwierciedlające takie podejście powinny zostać określone w odpowiednich rozdziałach krajowych i regionalnych planów partnerstwa. Co jednak bardzo istotne, **początek tego motywu odnosi się tylko do „promowania zrównoważonego rozwoju miast”** zupełnie pomijając rozwój obszarów wiejskich.

Ten motyw wiąże się m.in. z art. 5 *Rozporządzenia o EFRR i Funduszu Spójności*, który przewiduje konieczność wspierania przez Państwa Członkowskie zintegrowanych strategii **rozwoju miast**. Strategie te powinny się koncentrować na zrównoważonym rozwoju i przeciwdziałaniu wyzwaniom środowiskowym, energetycznym i klimatycznym, w szczególności na sprawiedliwej transformacji w kierunku czystej, neutralnej dla klimatu i odpornej gospodarki do 2050 r., zwracając szczególną uwagę na kwestie mieszkaniowe, ubóstwo, dziedzictwo kulturowe oraz wykorzystanie potencjału technologii cyfrowych dla celów innowacyjnych i poprawy efektywności energetycznej, wspieranie rozwoju funkcjonalnych obszarów miejskich, jak również powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi. Przepis tego artykułu nie gwarantuje jednak wsparcia dla obszarów wiejskich oddalonych, w których powiązania miasto-wieś są znikome. **Przepis ten niesie głębokie obawy, że na wsparcie z EFRR i Funduszy Spójności będą mogły liczyć przede wszystkim aglomeracje miejskie z okalającymi gminami, tzw. sypialnie miast. Poglębi to problem depopulacji obszarów wiejskich.**

Nie przewidziano zatem obligatoryjności wdrożenia podobnych instrumentów, które obejmowałyby obszary wiejskie. W tym zakresie – jak się wydaje – decyzja zostanie pozostawiona decyzji Państw Członkowskich lub regionów – stosownie do brzmienia art. 4 *Rozporządzenia o EFRR i Funduszu Spójności*.

Dlatego wnioskujemy, aby Rząd Polski w negocjacjach z Komisją Europejską zabiegał o dodanie w art. 5 Rozporządzenia o EFRR i Funduszu Spójności zapisów wzorowanych na art. 18 Rozporządzenia o WPR, wskazujących na obowiązek stosowania instrumentu RLKS w ramach wdrażania EFRR i Funduszu Spójności. Jednocześnie powinna być wprowadzona zmiana w art. 74 Rozporządzenia ustanawiającego Fundusz wskazująca, że Państwa członkowskie mają obowiązek wspierania współpracy w obszarach, które zostały wskazane ww. przepisie.

- III. Wsparcie poprzez LEADER w ramach WPR powinno być przeznaczone na startupy, rozwój potencjału w zakresie przetwórstwa, dywersyfikację działalności rolniczej, w tym agroturystykę, sprzedaż bezpośrednią produktów rolnych oraz innowacje – o czym stanowi art. 18 ust. 3 *Rozporządzenia o WPR*. Pozostałe rodzaje operacji nie są (ale, jak się wydaje – mogą) być objęte instrumentem LEADER.



Polska Sieć LGD – Federacja Regionalnych
Sieci LGD
ul. Zapłotnia 5a
26-025 Łagów

Zwraca uwagę brak operacji, których beneficjentem mogłyby być podmioty nierolnicze – co pozostaje jednak spójne zarówno z komentowaną wyżej definicją beneficjenta w ramach WPR (art. 4 pkt 3 *Rozporządzenia ustanawiającego Fundusz*), jak i z kolejnym ustępem art. 18, zgodnie z którym wsparcie z LEADER ma się koncentrować na tych obszarach rozwoju wiejskiego, które przynoszą wartość dodaną rolnikom i właścicielom lasów, takich jak transformacja społeczna, środowiskowa, cyfrowa i gospodarcza obszarów wiejskich, poprawa dobrostanu mieszkańców wsi oraz wzmacnianie kapitału społecznego. Powyższe wskazuje zatem, że **choć LEADER pozostaje obligatoryjny dla WPR, to jego zakres został znacznie zawężony w stosunku do obecnej perspektywy**, w ramach której m.in. poprzez LGD na obszarach wiejskich m.in.:

- powstało ponad 20 tys. miejsc pracy,
- utworzono ponad 12 tys. nowych firm,
- utworzono ponad 7 tys. obiektów infrastruktury turystycznej lub rekreacyjnej, a kolejne 3 tys. zmodernizowano,
- wybudowano prawie 700 km ścieżek rowerowych.

W przypadku, gdy Państwo Członkowskie nie przewidzi w swoim Planie, że także w ramach polityki spójności i rozwoju regionalnego skorzysta z CLLD obejmując tym instrumentem obszary wiejskie (patrz art. 4 *Rozporządzenia o EFRR i Funduszu Spójności*), może się okazać, że nie tylko wdrażanie LSR będzie utrudnione, ale w ogóle stworzenie stabilnego, silnego partnerstwa wielosektorowego nie będzie możliwe.

Dlatego wnioskujemy, aby Rząd Polski w negocjacjach z Komisją Europejską zabiegał o rozszerzenie zakresu wsparcia określonego w art. 18 *Rozporządzenia o WPR*, tak aby LGD dodatkowo mogły finansować operacje związane z podnoszeniem jakości życia na obszarach, rozwojem infrastruktury publicznej, świadczeniem usług publicznych dla wszystkich mieszkańców obszarów wiejskich. Zwracamy tutaj uwagę, że tylko około 10% mieszkańców obszarów wiejskich w Polsce, to osoby mające dochód z rolnictwa. Przy proponowanym zapisie i bez silnego wsparcia w ramach polityki spójności w kolejnej perspektywie finansowej obserwować będziemy dalszą marginalizację i depopulację obszarów wiejskich - szczególnie tych oddalonych od aglomeracji miejskich - oraz rosnące na nich problemy społeczne.

IV. Przepisy art. 74, 76 i 77 *Rozporządzenia ustanawiającego Fundusz* są skonstruowane w ten sposób, że trudno precyzyjnie zrozumieć, w jaki sposób Komisja chce uregulować funkcjonowanie LGD w kolejnym okresie. Dlatego wymagają one korekty lub doprecyzowania. Przede wszystkim art. 74 ust. 1 *Rozporządzenia ustanawiającego Fundusz* stanowi, że Państwa Członkowskie mogą ustanowić wsparcie dla współpracy w wymienionych w tym ustępie kolejno obszarach. W lit. b. jako jeden z takich „obszarów” wskazany jest „**CLLD, w tym LEADER**”. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu, w ramach współpracy, o której mowa w ust. 1 (czyli m.in. w ramach CLLD i LEADER) zaangażowanych powinno być co najmniej dwóch aktorów, a sama współpraca powinna



przyczyniać się do osiągnięcia któregoś ze szczegółowych celów wymienionych w art. 3 tego Rozporządzenia. Art. 74 ust. 1 *Rozporządzenia ustanawiającego Fundusz* sugerować może, że LEADER stanowi rodzaj lub sposób wdrażania CLLD (tak jak było dotychczas, gdzie terminu LEADER używano w kontekście instrumentu CLLD w ramach WPR). Tymczasem następne artykuły mogą sugerować, że CLLD i LEADER to jednak odrębne instrumenty (tj., że LEADER nie jest nazwą pod którą CLLD funkcjonuje w ramach WPR). Oto bowiem art. 76 *Rozporządzenia ustanawiającego Fundusz* poświęcony jest CLLD, zaś art. 77 tego rozporządzenia dotyczy wyłącznie LEADER – tak wynika z tytułów obu artykułów oraz z faktu, że w art. 77 ust. 1 wprost odwołano się wyłącznie do instrumentu LEADER, o którym mowa w art. 18 *Rozporządzenia o wdrażaniu WPR*). Jednocześnie te dwa przepisy skonstruowane są w ten sposób, że nie wynika z tego, aby koniecznie istniał między nimi związek polegający na tym, że art. 77 jest uszczegółowieniem lub kontynuacją tego, co reguluje art. 76, albo że art. 77 określa specyficzne wymogi dla CLLD wdrażanego w ramach WPR. Nadmienić należy, że również art. 22 ust. 2 lit. h ppkt (i), *Rozporządzenia ustanawiającego Fundusz* opisując wymagania dotyczące Planu, stanowi, że powinien on „efektywnie przyczyniać się do promowania stosowania interwencji opartych na współpracy, o których mowa w artykule 74, w tym (...) **rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (...) a także podejścia LEADER, o którym mowa w artykule 77**” – co sugeruje, że CLLD i LEADER to jednak dwa różne instrumenty.

Relacja między CLLD a LEADER, a konkretniej – między art. 76 i 77 *Rozporządzenia ustanawiającego Fundusz* – w naszej ocenie wymaga doprecyzowania na dalszym etapie prac legislacyjnych. Jest to istotne dla określenia, jakie wymogi prawodawca unijny ustanawia dla instrumentu LEADER – czy są one inne wobec tych, które odnoszą się do CLLD, czy – podobnie jak to było w poprzedniej perspektywie – LEADER to tylko określenie CLLD wdrażanego w ramach WPR. *Inne, praktyczne konsekwencje związane z niejasną relacją między CLLD a LEADER opisano w pkt VI niniejszego pisma.*

Dlatego wnioskujemy, aby Rząd Polski w negocjacjach z Komisją Europejską zabiegał o doprecyzowanie ww. przepisów, tak aby jasno z nich wynikało, że instrument RLKS obejmuje podejście LEADER realizowane w ramach WPR.

- V. Art. 76 ust. 3 *Rozporządzenia ustanawiającego Fundusz* określa wyłączne kompetencje LGD związane z przygotowaniem i wdrażaniem CLLD. Należą do nich:
- (a) opracowanie lokalnej strategii rozwoju;
 - (b) budowanie potencjału lokalnych podmiotów do opracowywania i realizacji operacji;
 - (c) opracowanie niedyskryminującej i przejrzystej procedury oraz kryteriów wyboru, które zapobiegają konfliktom interesów i zapewniają, że żadna pojedyncza grupa interesu nie kontroluje decyzji dotyczących wyboru;
 - (d) wybór operacji;
 - (e) monitorowanie postępów w realizacji celów oraz ocena wdrażania strategii;
 - (f) komunikowanie lokalnej strategii rozwoju oraz roli Unii w jej wspieraniu.



Polska Sieć LGD – Federacja Regionalnych
Sieci LGD
ul. Zapłotnia 5a
26-025 Łagów

Przepisy te **różnią się od art. 33 ust. 3 Rozporządzenia 2021/1060, który aktualnie określa zadania przypisane wyłącznie LGD**. Projektowana regulacja nie wymienia wśród przyszłych kompetencji LGD „przygotowywania i publikowania naborów wniosków”, a także „ustalania kwoty wsparcia oraz przedstawiania wniosków podmiotowi odpowiedzialnemu za ostateczną weryfikację kwalifikowalności przed ich zatwierdzeniem”, o których mowa w art. 33. Dodano za to zadanie LGD polegające na komunikowaniu LSR oraz roli Unii – nie było ono dotychczas określone wprost w Rozporządzeniu 2021/1060, ale w praktyce i tak było realizowane, z uwagi na inne przepisy i postanowienia dokumentów przyznających wsparcie. **Projektowane przepisy pozbawiają zatem LGD części istotnych kompetencji:** przede wszystkim przygotowywania naborów wniosków – w ramach tego zadania LGD mogły samodzielnie określać pewne warunki, pozwalające im wybierać operacje, które najlepiej wpisują się w treść ich LSR i zidentyfikowane potrzeby obszaru. LGD nie będą także mogły określać kwoty wsparcia czy nawet mieć wpływ na ustalenie tej kwoty. Ogranicza to rolę LGD w procesie selekcji operacji do podmiotu wyłącznie dokonującego ich oceny z punktu widzenia przyjętych kryteriów i (jak się wydaje, chociaż nie zostało to *explicite* wyrażone) ogólnej zgodności operacji z LSR.

Dlatego wnioskujemy, aby Rząd Polski w negocjacjach z Komisją Europejską zabiegał o zmianę art. 76 Rozporządzenia ustanawiającego Fundusz poprzez rozszerzenie katalogu obowiązków LGD, tak aby były one tożsame z obecnie obowiązującymi.

VI. Jak wskazano wyżej art. 77 *Rozporządzenia ustanawiającego Fundusz* odnosi się wyłącznie do instrumentu LEADER, o którym mowa w art. 18 *Rozporządzenia o wdrażaniu WPR*. Określa on zasady finansowania operacji w ramach tego instrumentu. Zgodnie z jego treścią wsparcie udzielane w ramach podejścia LEADER podlegać ma następującym wymogom:

- (a) obowiązkowe stosowanie uproszczonych form kosztów w odniesieniu do o kosztów operacyjnych lokalnych grup działania LEADER;
 - (b) wsparcie dla operacji realizowanych zgodnie z LSR, których wartość nie przekracza 20 000 EUR powinno być udzielane w formie ryczałtów i może być zróżnicowane zgodnie z obiektywnymi i niedyskryminującymi kryteriami;
 - (c) wsparcie dla zakładania działalności gospodarczej na obszarach wiejskich w sektorach innych niż rolnictwo może być udzielane w formie ryczałtów do maksymalnej wysokości 100 000 EUR i również może być zróżnicowane zgodnie z obiektywnymi i niedyskryminującymi kryteriami;
 - (d) stosowanie uproszczonych form kosztów jest zalecane w przypadku projektów realizowanych w ramach lokalnych strategii rozwoju LEADER.
- Stanowi on także, że wsparcie może obejmować koszty przygotowania LSR, koszty realizowanych operacji lub ich kombinację.



Polska Sieć LGD – Federacja Regionalnych
Sieci LGD
ul. Zapłotnia 5a
26-025 Łagów

Zwracamy uwagę, że z projektowanych przepisów nie wynika jasno czy zasady te obowiązywać będą w przypadku RLKS, czy tylko odnoszą się do RLKS finansowanego ze środków WPR (LEADER). W tym miejscu chcemy podkreślić, że w Województwie Kujawsko-Pomorskim zarejestrowanych jest siedem LGD miejskich, które mają swoje strategie finansowane ze środków EFRR i EFS+. Jeżeli przepisy te nie zostaną zmienione, to tzw. grupy miejskie będą obowiązywać trudniejsze reguły wdrażania LSR, a LGD wielofunduszowe będą stosować różne zasady finansowania LSR w zależności od tego czy środki na finansowanie operacji pochodzą z WPR czy z innej części Planu. Jest to niekonsekwentne wobec ogłaszanych przez Komisję Europejską uproszczeń i ujednolicień zasad obowiązujących we wszystkich funduszach.