

ALICJA MŁYNARCZYK

Akademia im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim

Unijne instrumenty stymulujące rozwój lokalny w obecnej Perspektywie Finansowej

**The European Union instruments stimulating
the local development in the current Financial
Perspective**

Streszczenie. Prawodawca unijny wprowadził nowy instrument wspierający rozwój lokalny i adresowany głównie do gmin i powiatów. Powinien on koncentrować się na obszarach poniżej szczebla regionalnego. Jego opracowaniem i wdrażaniem powinni zajmować się przedstawiciele władz publicznych, lokalnych partnerów społecznych i gospodarczych oraz mieszkańców. Realizowanie celów tego rozwoju musi opierać się na podstawie zintegrowanych i wielosektorowych lokalnych strategii. Dochody uzyskane przez terytorialne związki publicznoprawne i inne grupy reprezentujące interesy lokalnych społeczności na realizację programów wspieranych z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych mogą spełniać rolę stymulującą rozwój niektórych dziedzin i celów określonych przez wspomniane podmioty. O wydatkowaniu tych środków mają decydować społeczności lokalne w znacznie szerszym zakresie niż w przypadku innych instrumentów. Polskie regulacje prawne odnoszące się do strategii

rozwoju lokalnego zostały zharmonizowane z zasadami i procedurami wspólnotowymi. Zwiększają one możliwości gmin, powiatów w zakresie przyspieszenia restrukturyzacji gospodarki lokalnej, zwiększenia innowacyjności miejscowych technologii, wzmocnienia konkurencyjności jednostek samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: rozwój lokalny realizowany z udziałem społeczności lokalnej; wielosektorowe strategie rozwoju lokalnego; zintegrowane inwestycje terytorialne; wydatki kwalifikowane.

Abstract. The European Union legislator introduced a new instrument to support the local development which is addressed mostly at communes (gminy) and districts (powiaty). That development should focus on areas below the regional level. It shall be developed and implemented by representatives of public authorities, local social and business partners as well as residents. The implementation of this development objectives shall be based on an integrated and multi-sectoral local strategies. The incomes received by territorial public-law unions and other groups (which represent the interests of local communities, to implement the programmes supported by the European Structural and Investment Funds) may stimulate the development of certain areas and goals set out by those entities. Local communities are to decide on expending those measures to a much wider extent than in case of other instruments. Polish legal regulations related to local development strategies have been harmonized with the Communities' rules and procedures. They increase the chances of communes and districts to accelerate the restructuring of the local economy, to enhance the innovativeness of local technologies, to strengthen the competitiveness of local government units.

Keywords: local development implemented with the participation of local communities; multi-sectoral local development strategies; integrated territorial investments; eligible expenditure.

1. Wstęp

W ramach obecnej Perspektywy Finansowej prawodawca unijny ustanowił nowe instrumenty finansowo-prawne mające istotny wpływ na aktywizowanie rozwoju na poziomie subregionalnym uwzględniające potrzeby i potencjał danego obszaru. Działania podejmowane przez lokalną społeczność są zasilane ze środków Europejskich Funduszy Strukturalnych

i Inwestycyjnych. Dochody uzyskane przez terytorialne związki publiczno-prawne i inne grupy reprezentujące interesy lokalnych społeczności na realizację programów wspieranych z tych funduszy mogą spełniać rolę stymulującą rozwój niektórych dziedzin i celów określonych przez wspomniane podmioty. O wydatkowaniu tych środków mają decydować społeczności lokalne w znacznie szerszym zakresie niż w przypadku innych instrumentów. Dlatego należy rozważyć, czy wprowadzone rozwiązania prawne stwarzają nowe możliwości dla rozwoju lokalnego w Polsce.

2. Cele i założenia unijnych regulacji prawnych określanych mianem – rozwój lokalny kierowany przez społeczność

Prawodawca unijny podjął działania mające na celu zapewnienie zintegrowanego wykorzystania funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI), aby w sposób jak najbardziej efektywny i skuteczny wspierać realizację strategii rozwoju lokalnego. Powyższe założenia urzeczywistniają rozwiązania prawne rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.¹ Szczególne znaczenie rozwoju lokalnego uwidocznione zostało już w preambule tego aktu, w której stwierdza się, że ze względu na dodanie spójności terytorialnej do celów spójności gospodarczej i społecznej w Traktacie o funkcjonowaniu UE konieczne jest uwzględnienie roli miast, geograficznych obszarów funkcjonalnych oraz obszarów poniżej szczebla regionalnego mających trudności demograficzne.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (DzUrz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 320 ze zm., dalej: rozporządzenie nr 1303/2013).

Prawodawca unijny zaleca wzmocnienie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność przez ustanowienie wspólnych zasad i zapewnienie ścisłej koordynacji dla wszystkich właściwych EFSI. Według Parlamentu Europejskiego i Rady UE rozwój lokalny kierowany przez społeczność powinien uwzględniać lokalne potrzeby i miejscowy potencjał, a także istotne charakterystyczne cechy społeczno-kulturowe. Zdaniem organów stanowiących UE wyrażonych w omawianej preambule, ułatwieniem ujęcia rozwoju lokalnego w procesie programowania może być zawarcie tego zagadnienia w ramach jednego celu tematycznego służącego promowaniu włączenia społecznego i walki z ubóstwem lub promowaniem zatrudnienia i mobilności pracowników.

Przedsięwzięcia stanowiące jeden z elementów rozwoju lokalnego mogą przyczynić się do realizacji wszystkich pozostałych celów tematycznych. Każdy EFSI wspiera, zgodnie z art. 9 omawianego rozporządzenia, cele tematyczne, działając w ten sposób na rzecz zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Dotyczą one przede wszystkim: wzmocnienia badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji, a także konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw oraz sektora rolnego. Cele te obejmują również: wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach, promowanie dostosowania do zmian klimatu i efektywnego gospodarowania zasobami. Odnoszą się też do działań na rzecz: środowiska naturalnego, zrównoważonego transportu, trwałego zatrudnienia, włączenia społecznego, walki z ubóstwem i wszelką dyskryminacją, inwestowania w kształcenie, wzmocnienia zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych oraz sprawności administracji publicznej.

Zgodnie z art. 32 ust. 2 omawianego rozporządzenia rozwój lokalny jest adresowany głównie do gmin i powiatów. Powinien koncentrować się na obszarach poniżej szczebla regionalnego. Jego opracowaniem i wdrażaniem powinni zajmować się przedstawiciele władz publicznych, lokalnych partnerów społecznych i gospodarczych oraz mieszkańców. Powyższy przepis wprowadza również jedno istotne ograniczenie, mianowicie reprezentanci władz publicznych oraz różnych grup interesu

nie mogą posiadać więcej niż 49% głosów w procesie podejmowania decyzji. Realizowanie celów tego rozwoju musi opierać się na podstawie zintegrowanych i wielosektorowych lokalnych strategii finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (określanych nazwą LEADER), a także Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. Cechą charakterystyczną działań podejmowanych na podstawie analizowanych rozwiązań prawnych jest uwzględnianie lokalnych potrzeb i lokalnego potencjału, elementów innowacyjnych w kontekście lokalnym oraz tworzenie sieci kontaktów i w stosownych przypadkach nawiązywanie współpracy.

W opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego rozwój lokalny kierowany przez społeczność ma uzupełniać inne rodzaje wsparcia na szczeblu subregionalnym. Jest narzędziem, które wzmacnia spójność terytorialną i umożliwia uzyskanie długotrwałego wzrostu dzięki skutecznemu wykorzystaniu funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny opowiada się za wykorzystaniem tego instrumentu w ramach wszystkich funduszy na obszarze zarówno miejskim, jak i wiejskim. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zwraca uwagę na podstawowe warunki dobrego funkcjonowania tej metody, takie jak: finansowanie wielofunduszowe, ujednoczenie stosowanych praktyk, współpracę, uproszczenie procedur administracyjnych, budowanie zdolności partnerów gospodarczych i społecznych oraz podmiotów społeczeństwa obywatelskiego do projektowania działań i przedstawienia projektów². Komisja Europejska wskazuje na pozytywne cechy strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność z uwagi na to, że działania podejmowane w ramach tej strategii mogą: aktywizować społeczności lokalne do opracowywania zintegrowanego podejścia, stymulować innowacyjność, wspomagać

² Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) jako narzędzie polityki spójności w latach 2014–2020 służące rozwojowi lokalnemu oraz rozwojowi obszarów wiejskich, miejskich i podmiejskich” z dnia 11 grudnia 2014 r. (Dz.Urz. UE C 230 z dnia 14 lipca 2015 r., s. 1).

zarządzanie wielopoziomowe. W ocenie Komisji Europejskiej koncepcja rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność opiera się na jednej wspólnej metodologii sformułowanej dla europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, która jest realizowana poprzez zintegrowane i wielosektorowe strategie rozwoju lokalnego dotyczącego różnych obszarów i uwzględnia lokalne potrzeby i potencjał oraz zawiera lokalne elementy innowacyjne, zakłada tworzenie sieci kontaktów, a w stosownych przypadkach współpracę. Zdaniem Komisji ta wspólna metodologia pozwoli na zintegrowane wykorzystanie funduszy w celu realizacji omawianej strategii³.

Zgodnie z art. 32 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013 finansowanie z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych działań podejmowanych w ramach rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność jest spójne i skoordynowane między właściwymi funduszami, co jest osiągnięte za pomocą skoordynowanego rozwijania potencjału i zasilania środkami odpowiednich strategii. Na mocy art. 32 ust. 4 prawodawca unijny zakłada wyznaczenie tzw. funduszu wiodącego w celu wspierania wszystkich kosztów bieżących i kosztów animacji związanych z daną strategią rozwoju lokalnego. Tego rodzaju fundusz jest ustanawiany, gdy komisja odpowiedzialna za wybór strategii rozwoju lokalnego uzna, że realizacja wybranej strategii wymaga wsparcia nie tylko jednego funduszu, ale i innych funduszy. Działania podejmowane przez samorządy terytorialne na rzecz pobudzania wzrostu gospodarczego są prowadzone w ramach jednego lub więcej priorytetów odpowiednich programów lub właściwych programów zgodnie z przepisami odnoszącymi się do właściwych Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych.

³ Komisja Europejska, *Rozwój lokalny kierowany przez społeczność. Polityka spójności na lata 2014–2020*, marzec 2014, ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_pl.pdf (dostęp: 8.05.2017 r.).

3. Rodzaje kosztów pokrywanych przez Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne na realizację działań podejmowanych w celu wdrażania rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność

Fundusz wiodący pokrywa na podstawie art. 35 ust. 1 lit. d) rozporządzenia nr 1303/2013 koszty bieżące związane z zarządzaniem wdrażania strategii rozwoju lokalnego obejmujące koszty operacyjne, koszty personelu, szkoleń, koszty związane z public relations, koszty finansowe, a także związane z monitorowaniem i ewaluacją tej strategii. Według art. 35 ust. 1 lit. e) zasila on również animowanie realizacji omawianej strategii w celu ułatwienia wymiany między zainteresowanymi podmiotami, aby zapewnić informacje i propagować strategię oraz aby wspierać potencjalnych beneficjentów w opracowywaniu operacji i przygotowywaniu wniosków. Jednocześnie art. 35 ust. 2 wprowadza ograniczenia w finansowaniu wyżej wymienionych pozycji do poziomu 25% ogólnej kwoty wszystkich wydatków publicznych poniesionych w trakcie realizacji danej lokalnej strategii.

Wsparcie na rzecz rozwoju lokalnego z EFSI obejmuje kilka rodzajów kosztów. Poza wymienionymi już kosztami bieżącymi i animowania realizacji strategii są to koszty wsparcia przygotowawczego, wdrażania operacji oraz przygotowania i realizacji przedsięwzięć. Finansowanie działań przygotowujących wdrażanie strategii dotyczy: budowania potencjału, szkoleń, tworzenia sieci kontaktów, badań nad danymi obszarami, konsultacji i przedsięwzięć z nimi związanych, wydatków administracyjnych, operacji wnioskującej o przyznanie środków na etapie przygotowawczym oraz pomocy finansowej dla małych projektów pilotażowych. Takie wsparcie przygotowawcze jest kwalifikowane niezależnie od tego, czy strategia rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność zostanie wybrana do finansowania przez komisję ustanowioną w celu wyboru danej strategii.

Wsparcie z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych może mieć formę zwrotną i bezzwrotną. Środki z budżetu UE dla jednostek samorządu terytorialnego przekazywane w formie bezzwrotnej

mają konstrukcję prawną zbliżoną do państwowych dotacji celowych⁴. Dotacje i pomoc zwrotna z EFSI może być przyznawana w formie:

- zwrotu kosztów kwalifikowanych faktycznie zapłaconych wraz z wkładami rzeczowymi i amortyzacją,
- standardowych stawek jednostkowych lub finansowania w oparciu o stawki ryczałtowe obliczone przy zastosowaniu wartości procentowej do jednej lub kilku kategorii kosztów,
- kwot ryczałtowych nieprzekraczających 100 000 euro wkładu pieniężnego.

Wszystkie te formy można łączyć wyłącznie wówczas, gdy każda z nich odnosi się do innej kategorii kosztów, lub w przypadku przeznaczania ich na odrębne projekty stanowiące część operacji lub do kolejnych etapów operacji.

Powyższe rozwiązania prawne należy oceniać pozytywnie. Stwarzają one większe możliwości wdrażania pojedynczych lokalnych strategii głównie ze względu na ustanowienie spójnych przepisów w tym zakresie dla kilku funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. To unormowanie pozwala na uwzględnienie potrzeb specyfiki danego obszaru.

4. Zasady opracowywania strategii rozwoju lokalnego

Definiując pojęcie strategii rozwoju, w tym również lokalnego, można przyjąć, iż zawiera ona informację o stanie wyjściowym, planowanych działaniach i stanie docelowym⁵. Obligatoryjne elementy strategii rozwoju lokalnego wymienia art. 33 rozporządzenia nr 1303/2013. Powinna ona zawierać przede wszystkim określenie obszaru i ludności objętych strategią. Wymagana jest też analiza potrzeb i potencjału obszaru w zakresie rozwoju, w tym możliwości i przewidywane zagrożenia. W opisie strategii należy przedstawić: opis jej zintegrowanego

⁴ A. Borodo, *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2011, s. 142.

⁵ P. Adamczyk, *Strategia rozwoju województwa*, [w:] A. Borodo (red.), *Słownik finansów samorządu terytorialnego*, Toruń 2015, s. 218.

i innowacyjnego charakteru oraz hierarchię celów lub rezultatów. W odniesieniu do rezultatów wartości docelowe mogą być ujęte ilościowo lub jakościowo. Strategia powinna być spójna z odpowiednimi programami wszystkich włączonych w nią Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych. Wymagane jest też zaprezentowanie opisu procesu zaangażowania społeczności lokalnych w opracowanie strategii. Niezbędny jest plan działania przedstawiający, w jaki sposób będą osiągane cele za pomocą konkretnych działań. Istotnym wymogiem jest opis rozwiązań dotyczący zarządzania i monitorowania strategii wykazujący potencjał lokalnej grupy działania i wyszczególnionych unormowań odnoszących się do ewaluacji. Ważnym elementem strategii jest jej plan finansowy, w tym planowana alokacja każdego z właściwych Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych. Prawo unijne nie określa jednak kryteriów wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Te kwestie pozostawiono do ustalenia państwom członkowskim.

Zgodnie z art. 33 ust. 3 wspomnianego aktu prawnego strategię rozwoju lokalnego są wybierane i zatwierdzane przez odpowiednie komisje. Utworzenie takiej komisji należy do odpowiedzialnej instytucji lub instytucji zarządzającej powołanej przez państwo członkowskie. Wykorzystanie możliwości, jakie stwarza realizacja strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, jest jednak czasowo ograniczona. Pierwszy etap wyboru tejże strategii został ukończony w terminie dwóch lat od daty przyjęcia umowy partnerstwa. Państwa członkowskie mogą wybrać dodatkowe strategie rozwoju lokalnego po tym terminie, ale nie później niż do 31 grudnia 2017 r. Zatwierdzenie omawianej strategii ma formę decyzji, która precyzuje alokacje każdego z właściwych Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych, a także obowiązki w zakresie zadań dotyczących zarządzania i kontroli w ramach programu lub programów jej dotyczących.

Istotne kryteria, jakie muszą cechować omawianą strategię, odnoszą się do gęstości zaludnienia. Liczba ludności obszaru objętego strategią nie może być mniejsza niż 10 tys. i większa niż 150 tys. W uzasadnionych przypadkach na wniosek państwa członkowskiego Komisja Europejska

może przyjąć lub zmienić te limity w decyzji akceptującej lub zmieniającej umowę partnerstwa w celu uwzględnienia obszarów o bardzo niskiej lub wysokiej gęstości zaludnienia, aby w ten sposób zapewnić spójność terytorialną obszarów objętych strategiami rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Jednak analizowane rozporządzenie nie wyjaśnia, co należy rozumieć przez uzasadnione przypadki. Poszczególne sytuacje są rozpatrywane indywidualnie i oceniane uznaniowo. Dokonywana zmiana musi opierać się na podstawie art. 15 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia, który określa najważniejsze cechy umowy partnerstwa. Musi ona zapewnić zintegrowane podejście do rozwoju terytorialnego wspieranego z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych oraz zawierać rozwiązania zapewniające skuteczne wdrażanie tych funduszy, w tym ocenę istniejących systemów elektronicznej wymiany danych oraz podsumowanie przedsięwzięć, dzięki którym stopniowo wszelka wymiana informacji między beneficjentami a instytucjami odpowiedzialnymi za zarządzanie programami operacyjnymi ich kontrolą odbywać się będzie w sposób elektroniczny.

Polski ustawodawca zdecydował, iż komisję, o której mowa w art. 33 ust. 3 rozporządzenia nr 1303/2013, powołuje zarząd województwa w drodze uchwały. Na mocy art. 3 ustawy o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności⁶ wyżej wymieniona uchwała powinna określać w szczególności: liczbę członków komisji, jej skład, w tym przewodniczącego i jego zastępcę będących przedstawicielami zarządu województwa, regulamin działań komisji normujący zasady jej funkcjonowania. Komisja składa się z przedstawicieli zarządu województwa i ekspertów. Eksperti powinni stanowić co najmniej jedną trzecią składu komisji. Zarząd województwa może również powołać w skład komisji po dwóch przedstawicieli ministra ds. rozwoju wsi, ministra właściwego ds. rybołówstwa i ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Komisja dokonuje wyboru lokalnej strategii rozwoju (LSR). Wybór musi opierać się na zobiektywizowanych kryteriach określonych

⁶ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz.U z 2015 r., poz. 378 ze zm.).

przez polskiego ustawodawcę. Obejmują one w szczególności cechy charakterystyczne i jakości diagnozy danego obszaru, dla którego opracowana została strategia, cele i przedsięwzięcia strategii, ocenę zgodności lokalnej strategii rozwoju z celami określonymi w programach i zasady udziału lokalnej społeczności w realizacji strategii, poprawności określenia wskaźników wdrażania lokalnej strategii rozwoju i ich adekwatności do celów i przedsięwzięć w niej ujętych, innowacyjny i zintegrowany charakter LSR, zgodność i komplementarność LSR z innymi dokumentami planistycznymi opracowanymi dla obszaru nią objętego, poziom zaangażowania w realizację tejże strategii innymi środkami niż środki przewidziane na realizację programu. Zgodnie z wymogami prawa unijnego obszar, dla którego jest przygotowana lokalna strategia rozwoju, musi spełniać kryterium odnoszące się do gęstości zaludnienia i być zamieszkały nie więcej niż przez 150 tys. mieszkańców. W przypadku, gdy strategia ubiega się o finansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, dany obszar powinno zamieszkiwać co najmniej 30 tys. mieszkańców, nie licząc mieszkańców miast zamieszkałych przez więcej niż 20 tys. mieszkańców, a co najmniej dwie gminy spośród gmin objętych tym obszarem nie są miastami zamieszkanymi przez więcej niż 20 tys. mieszkańców. W sytuacji, gdy realizacja LSR będzie współfinansowana wyłącznie ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Społecznego lub Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a jej obszar obejmuje wyłącznie miasto lub część miasta – kryterium gęstości zaludnienia zostało ustanowione na poziomie 20 tys. mieszkańców. W pozostałych przypadkach spójny przestrzennie obszar LSR odnosi się do co najmniej dwóch gmin i powinien być zamieszkały przez co najmniej 30 tys. mieszkańców. Wyboru lokalnej strategii rozwoju dokonuje się na wniosek lokalnej grupy działania w ramach konkursu ogłoszonego przez zarząd województwa. Polski ustawodawca zdecydował, że wsparcie dla tej samej lokalnej grupy działania lub na przygotowanie lokalnej strategii rozwoju obejmującej tą samą gminę może być udzielone tylko raz i tylko w ramach jednego programu.

Efektywne wykorzystanie środków ma zapewnić rozwiązanie umożliwiające wsparcie nie tylko operacji własnych lokalnej grupy działania, ale również projektów grantowych. Zgodnie z definicją zawartą w art. 14 ust. 5 ustawy o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności projekt grantowy jest operacją, której beneficjent będący lokalną grupą działania udziela innym podmiotom grantobiorcom wybranym przez tę grupę, grantów będących środkami finansowymi programu na realizację zadań służących osiągnięciu celu tej operacji. Uważa się, że analizowane regulacje prawne ustawy o rozwoju lokalnym z udziałem społeczności lokalnej zasługują na pozytywną ocenę, bowiem zawierają przepisy zapewniające finansowanie działań zaplanowanych przez społeczność lokalną i określonych przez nią celów, a możliwość udzielania grantów wspiera lepszą dystrybucję środków⁷. Omawiana ustawa zawiera rozwiązania prawne, które w znaczący sposób zwiększają partycypację mieszkańców we wdrażanie działań rozwojowych i dysponowanie środkami na nie przeznaczonymi.

5. Podmioty realizujące strategię rozwoju lokalnego

Istotne znaczenie w realizacji omawianej strategii rozwoju lokalnego przypisuje się inicjatywom podejmowanym przez grupy reprezentujące interesy lokalnych społeczności. Takim przedstawicielem mogą być władze lokalne, przedsiębiorcy, stowarzyszenia. Państwa członkowskie określają, jaką rolę mają spełniać osoby i instytucje odpowiedzialne za wdrażanie odpowiednich programów w odniesieniu do wszystkich zadań związanych z ich wdrażaniem. Katalog obligatoryjnych zadań wyżej wymienionych grup lokalnych wymienia art. 34 rozporządzenia nr 1303/2013. Obejmują one:

⁷ P. Frączak, *Udział lokalnej społeczności w rozwoju lokalnym, czyli nowa ustawa w oczach społecznika*, <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/1422064.html> (dostęp: 8.05.2017).

- a) rozwijanie zdolności podmiotów lokalnych do opracowywania, wdrażania operacji oraz zarządzania projektami;
- b) opracowanie niedyskryminującej i przejrzystej procedury oraz obiektywnych kryteriów wyboru operacji, które pozwalają uniknąć konfliktu interesów i zapewniają gwarancję, że co najmniej 50% głosów w podejmowaniu decyzji dotyczących wyboru pochodzi od partnerów niebędących instytucjami publicznymi;
- c) zapewnienie spójności ze strategią rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność podczas wyboru operacji, poprzez uszeregowanie tych operacji w zależności od ich wkładu w osiągnięciu celów i strategii,
- d) opracowanie i publikowanie wniosków lub procedury składania projektów, w tym ustalenie kryteriów ich wyboru,
- e) przyjmowanie i dokonywanie oceny wniosków o dofinansowanie,
- f) wybór operacji i ustalanie kwoty wsparcia oraz w uzasadnionych przypadkach przedkładanie wniosków do podmiotu odpowiedzialnego za ostateczną weryfikację kwalifikowalności przed ich zatwierdzeniem,
- g) monitorowanie wdrażania strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność i operacji będących przedmiotem wsparcia oraz przeprowadzanie szczegółowych działań ewaluacyjnych związanych z tą strategią.

Analizowany powyżej akt prawny UE zaleca takiej grupie w celu usprawnienia jej funkcjonowania dokonanie wyboru jednego partnera w ramach swojej struktury jako partnera wiodącego w sprawach administracyjnych i finansowych. Alternatywną możliwością jest zrzeszenie się tych osób na podstawie prawa obowiązującego w danym państwie członkowskim. Za wykonanie tych zaleceń jest odpowiedzialna instytucja zarządzająca.

Według polskich regulacji prawnych wdrażających zalecenia omawianego Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego lokalne grupy działania działające na rzecz rozwoju obszaru subregionalnego funkcjonują jako stowarzyszenia posiadające osobowość prawną. Siedziba takiej grupy znajduje się w miejscowości położonej w województwie, którego obszar

jest objęty lokalną strategią rozwoju. Jeżeli wspomniana strategia obejmuje obszar nie tylko jednego województwa, to wówczas siedziba lokalnej grupy działania znajduje się w miejscowości położonej w jednym z tych województw. Zgodnie z art. 4 ustawy o rozwoju lokalnym z udziałem społeczności lokalnej członkami lokalnej grupy działania mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego poza województwami. Gmina, której obszar jest objęty lokalną strategią rozwoju, jest członkiem tej lokalnej grupy działania, która ją realizuje i nie może być członkiem innych lokalnych grup działania. Nadzór nad tymi grupami sprawuje marszałek województwa. Mogą one prowadzić działalność gospodarczą służącą realizacji lokalnej strategii rozwoju w zakresie określonym w statucie województwa. Można stwierdzić, że polskie ustawodawstwo spełnia warunki stawiane przez ustawodawcę unijnego w odniesieniu do lokalnych grup działających na rzecz rozwoju subregionalnego kierowanego przez społeczność.

6. Wspieranie rozwoju lokalnego za pomocą instrumentu określanego mianem Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

Niektóre działania w ramach strategii rozwoju lokalnego mogą być wspierane za pomocą nowego instrumentu, jakim są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT). W postaci ZIT mogą być przeprowadzane działania w przypadku, gdy strategia rozwoju obszarów miejskich lub inne wymagają zintegrowanego podejścia obejmującego inwestycje ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego albo Funduszu Spójności w ramach więcej niż jednej osi priorytetowej czy też kilku programów operacyjnych. Dodatkowe finansowanie tymże działaniom może zapewnić Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejski Fundusz Morski i Rybacki. W takim przypadku obligatoryjnym wymogiem prawa unijnego jest zawarcie w programie opisu podejścia do stosowania instrumentu ZIT oraz szacunkowe alokacje finansowe z każdej

osi priorytetowej. Jeżeli na inwestycje przekazywane są środki z EFRROW lub EFMR, odpowiedni opis tych alokacji należy także umieścić w realizowanym programie. W celu zarządzania i wdrażania ZIT państwo członkowskie lub instytucja zarządzająca mogą wyznaczyć jedną albo kilka instytucji pośredniczących, w tym władze lokalne, a także podmioty zajmujące się rozwojem regionalnym oraz organizacje pozarządowe. Jednocześnie prawodawca unijny zobowiązał państwa członkowskie do zapewnienia, aby system monitorowania programu lub programów obejmował identyfikację operacji oraz produktów priorytetu przyczyniającego się do realizacji ZIT. Uważa się, że ZIT-y zapewniają elastyczny mechanizm formułowania zintegrowanych odpowiedzi na różne potrzeby terytorialne⁸. Unormowania dotyczące ZIT można oceniać pozytywnie, głównie ze względu na możliwość realizowania inwestycji przy wykorzystaniu połączonych środków z kilku funduszy w ramach ujednoczonych norm prawnych.

Polski ustawodawca określił Zintegrowane Inwestycje Terytorialne mianem instrumentu rozwoju terytorialnego⁹. Są one realizowane przez wyodrębnione działania i poddziałania w ramach co najmniej dwóch osi priorytetowych regionalnego programu operacyjnego finansowanych z dwóch funduszy strukturalnych. Swoim zasięgiem obejmują miasta będące siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody i obszary powiązane z nimi funkcjonalnie, a także inne miasta i tereny związane z nimi funkcjonalnie. Na mocy polskich regulacji prawnych ZIT-y są zarządzane przez związek ZIT utworzony w formach współpracy jednostek samorządu terytorialnego albo przez jednostkę samorządu terytorialnego na podstawie umowy lub porozumienia o współpracy dotyczącej wspólnej realizacji ZIT, zawartych pomiędzy jednostkami położonymi na obszarze, na którym mają być wdrażane te inwestycje. Do najważniejszych warunków odnoszących się do ZIT można zaliczyć: powołanie związku ZIT, opracowanie strategii ZIT i zawarcie porozu-

⁸ A. Filipek, *Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne*, Warszawa 2015, s. 180.

⁹ Art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 217 ze zm.).

mienia lub umowy dotyczącej realizacji ZIT pomiędzy wyżej wymienionymi podmiotami. Strategia ZIT powinna określać przede wszystkim: diagnozę obszaru, na którym ma być wdrażany ten instrument rozwoju terytorialnego, cele, jakie mają być zrealizowane, kryteria wyboru projektów, źródła finansowania, procedury obowiązywania tejże strategii. Wymogi prawa unijnego zostały przez polskiego ustawodawcę spełnione, bowiem działania w postaci ZIT mogą być przeprowadzane w ramach więcej niż jednej osi priorytetowej, wówczas gdy strategia rozwoju miast lub obszarów z nimi związanych wymagają zintegrowanego podejścia. Natomiast podmioty zarządzające i wdrażające ZIT-y są powoływane zgodnie z przepisami UE.

Inwestycje, które zostały uznane przez organy UE jako wykonalne i nie otrzymały wystarczających środków ze źródeł rynkowych, mogą być wspierane przez Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne za pomocą instrumentów finansowych. Na mocy art. 37 rozporządzenia nr 1303/2013 wsparcie z instrumentów finansowych jest oparte na ocenie *ex-ante*, która wykazuje nieoptymalny poziom inwestycji, a także szacunkowy poziom i zakres zapotrzebowania na inwestycje publiczne. W ramach wymienionej wyżej oceny dokonuje się przede wszystkim:

- analizy zawodności mechanizmów rynkowych dla zrealizowania inwestycji oraz potrzeb inwestycyjnych na danym terenie, które powinny zostać umiejscowione w obszarze celów tematycznych lub priorytetów inwestycyjnych,
- oceny wartości dodanej instrumentów finansowych, które mają być wspierane z EFSI, i ich spójności z innymi formami interwencji publicznej na tym samym rynku oraz ewentualnych konsekwencji związanych z pomocą państwa, a w przypadku możliwych zakłóceń zastosowania środków służących ich zminimalizowaniu,
- szacunkowych obliczeń dotyczących dodatkowych zasobów publicznych i prywatnych, które mogą zostać zgromadzone w ramach instrumentu finansowego,
- oceny proponowanej strategii inwestycyjnej,
- wyszczególnienia spodziewanych rezultatów, do których osiągnięcia ma się przyczynić dany instrument finansowy.

Ocena *ex-ante* powinna zostać zakończona przed podjęciem przez instytucję zarządzającą decyzji o dokonaniu wkładów z programu do instrumentu finansowego.

Prawodawca unijny zaleca, aby obejmować wsparciem z instrumentów finansowych te inwestycje, które nie są fizycznie ukończone lub w pełni wdrożone w dniu podjęcia decyzji inwestycyjnej. Udzielana pomoc finansowa może obejmować kwotę konieczną do reorganizacji portfela dłużnego w odniesieniu do infrastruktury stanowiącej część nowej inwestycji do maksymalnej wysokości 20% całkowitej kwoty wsparcia programu z instrumentu finansowego dla inwestycji. Powyższe środki mogą być przyznawane, jeżeli instrumenty finansowe zapewniają wsparcie ostatecznym odbiorcom na realizację inwestycji infrastrukturalnych mających na celu zasilanie rozwoju obszarów miejskich lub ich rewitalizację bądź podobnych inwestycji w infrastrukturę, których ostatecznym rezultatem będzie zróżnicowanie działalności nierolniczej na obszarach wiejskich. Regulacje prawa unijnego umożliwiają łączenie instrumentów finansowych z dotacjami na spłatę odsetek i z dotacjami na opłaty gwarancyjne. Zgodnie z unijnymi przepisami łączone wsparcie udzielane w formie dotacji i instrumentów finansowych może obejmować ten sam wydatek pod warunkiem, że suma wszystkich połączonych form wsparcia nie przekracza całkowitej kwoty tego wydatku. Unijny prawodawca zakazuje jednak wykorzystywania dotacji na spłatę wsparcia otrzymanego z instrumentów finansowych. Zabronione jest również wykorzystywanie instrumentów finansowych w charakterze zaliczkowego finansowania dotacji.

7. Wydatki kwalifikowane i przeznaczone na rozwój lokalny refundowane z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych

Dla zapewnienia efektywności i skuteczności wykorzystania przekazanych z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych środków prawodawca unijny określił w omawianym rozporządzeniu zasady

odnoszące się do wydatków kwalifikowanych. Samo pojęcie wydatków kwalifikowanych definiuje się na podstawie prawa unijnego jako wydatki, które beneficjent może umieścić w budżecie¹⁰. Tylko wydatki faktycznie poniesione przez beneficjenta (lub partnera projektu) są uznawane za nadające się do wsparcia za środków Unii Europejskiej¹¹.

W odniesieniu do instrumentów finansowych wkłady rzeczowe nie stanowią wydatków kwalifikowanych, z wyjątkiem wkładów w postaci gruntów lub nieruchomości przeznaczonych na cele realizacji inwestycji, mającej wpływ na rozwój obszarów wiejskich, miejskich lub rewitalizację obszarów miejskich, jeżeli dane grunty lub nieruchomości stanowią część inwestycji. Wyjątkowo wkłady rzeczowe w formie robót budowlanych, towarów, usług, gruntów i nieruchomości mogą stanowić wydatki kwalifikowane, jeżeli przewidują to zasady kwalifikowalności i spełniają one określone dla nich kryteria. VAT nie jest uznawany za wydatek kwalifikowany operacji, z wyjątkiem przypadku, gdy nie podlega on zwrotowi na podstawie krajowych przepisów o VAT.

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami prawa unijnego odnoszącego się do Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych wydatki kwalifikowane ustalone dla instrumentu finansowego w momencie zamknięcia programu stanowi łączna kwota wkładów z programu faktycznie wypłacona. W przypadku gwarancji jest nią łączna kwota zobowiązań zaciągniętych przez instrument finansowy w okresie kwalifikowalności odpowiadająca:

- płatnościom dla ostatecznych odbiorców,
- zasobom zaangażowanym w ramach umów gwarancyjnych, zaległych lub takich, których termin zapadalności już upłynął, przeznaczonych na pokrycie ewentualnych strat wynikających z żądania wypłaty środków z gwarancji wyliczanych na podstawie oceny *ex-ante*,

¹⁰ R. Cieślak, *Rozdział 13. Procedura związana z ubieganiem się o dofinansowanie*, [w:] E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, R. Cieślak, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Warszawa 2010, s. 195.

¹¹ E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 131.

- skapitalizowanym dotacjom na spłatę odsetek lub dotacjom na opłaty gwarancyjne, należne do zapłaty za okres nie dłuższy niż 10 lat po okresie kwalifikowalności stosowanym w połączeniu z instrumentem finansowym,
- zrefundowanym kosztom zarządzania lub płatnościami dotyczącym opłat za zarządzanie instrumentem finansowym.

Wyżej wymienione wydatki kwalifikowane nie mogą przekraczać sumy łącznej kwoty wsparcia z EFSI oraz odpowiedniego współfinansowania krajowego.

8. Uwagi końcowe

Prawo Unii Europejskiej wprowadza nowy rodzaj strategii – strategię rozwoju lokalnego, która stwarza szersze możliwości realizacji lokalnych inicjatyw, wdrażania inwestycji. Prawodawca unijny zachęca w ten sposób społeczności lokalne do podejmowania większego zaangażowania w dokonywanie zmian. Jednocześnie wyposaża samorząd gminny i samorząd powiatowy w nowe mechanizmy i instrumenty finansowe do stymulowania przedsiębiorczości, zaspokajania miejscowych potrzeb w zakresie infrastruktury i pobudzania innowacyjności. Krajowe regulacje prawne odnoszące się do strategii rozwoju lokalnego zostały zharmonizowane z zasadami i procedurami wspólnotowymi. Zwiększają one możliwości gmin, powiatów w zakresie przyspieszenia restrukturyzacji gospodarki lokalnej, zwiększenia innowacyjności miejscowych technologii, wzmocnienia konkurencyjności jednostek samorządu terytorialnego i ich kondycji finansowej. Szersze ich wykorzystanie mogłoby przyczynić się do wspierania miejscowych inicjatyw i rozwoju lokalnego.

Bibliografia:

- Adamczyk P., *Strategia rozwoju województwa*, [w:] A. Borodo (red.), *Słownik finansów samorządu terytorialnego*, TNOiK, Toruń 2015.
- Borodo A., *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, TNOiK, Toruń 2011.

- Cieślak R., *Rozdział 13. Procedura związana z ubieganiem się o dofinansowanie*, [w:] E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, R. Cieślak, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Filipek A., *Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2015.
- Frączak P., *Udział lokalnej społeczności w rozwoju lokalnym, czyli nowa ustawa w oczach społecznika*, <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/1422064.html> (dostęp: 8.05.2017).
- Kornberger-Sokołowska E., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Lexis Nexis Polska, Warszawa 2012.