Analiza pravnih promjena instrumenata CLLD i LEADER u financijskom okviru 2028.-2034. i njihove posljedice za lokalne akcijske skupine

I. UVOD – REORGANIZACIJA FINANCIJSKOG OKVIRA EU I POZADINA ZA INTEGRACIJU FINANCIJA

1. Novi proračunski programski horizont Europske unije za razdoblje 2028.-2034. donosi temeljnu transformaciju postojeće strukture fondova. Dana 16. srpnja 2025. Europska komisija je, predstavljanjem zakonodavnih prijedloga COM (2025) 565 i COM(2025) 560, predložila konsolidaciju brojnih zasebnih financijskih instrumenata pod zajedničkim okriljem Europskog fonda za ekonomsku, teritorijalnu i socijalnu koheziju, poljoprivredu i ruralna područja, ribarstvo i pomorsko gospodarstvo, prosperitet i sigurnost. Najznačajnija institucionalna inovacija ove reforme je zamjena trenutnog višeprogramskog operativnog okvira integriranim nacionalnim i regionalnim partnerskim planovima („**NRP plan**“), po jednim za svaku državu članicu.

Ova dalekosežna integracija, temeljena na konceptu jedinstvenog **pravilnika**, imala je, između ostalog, za cilj ukinuti tradicionalnu podjelu Zajedničke poljoprivredne politike („**ZPP**“) na dva odvojena stupa financirana iz neovisnih fondova (EAGF i EAFRD).

2. Istodobno, predloženi propisi predviđali su i druge promjene instrumenata potpore koji su se do sada primjenjivali, uključujući instrument Lokalnog razvoja vođenog zajednicom („**CLLD**“). Uloga Lokalnih akcijskih grupa („**LAG-ova**“) je redizajnirana, napušteno je jamstvo namjene određenog udjela sredstava ZPP-a za CLLD (tzv. **ring-fencing)**, a katalog potencijalnih korisnika u okviru instrumenta unutar ZPP-a je radikalno, i naizgled bez dubljeg promišljanja, sužen ograničavanjem prihvatljivosti isključivo na aktivne poljoprivrednike.

Prvu verziju odredbi koje je predstavila Komisija karakterizirao je određeni stupanj nedosljednosti. Posebno nije bilo moguće nedvosmisleno utvrditi odnos između koncepata kao što su LEADER (unutar ZPP-a) i CLLD, što je prije bilo jasno. Nadalje, unatoč izjavama o pojednostavljenju i usklađivanju, nacrti propisa pretpostavljali su, između ostalog, da će se određena rješenja primjenjivati samo unutar ZPP-a. Kao rezultat toga, LAG-ovi koji provode strategije koje nisu isključivo usmjerene na „*poljoprivredne”* teme morali bi primijeniti dva različita modela za financiranje operacija.

3. Početni nacrt propisa izazvao je značajnu zabrinutost među LAG-ovima, predvođenim Europskim udruženjem LEADER za ruralni razvoj („**ELARD**“). Tvrdilo se da nova arhitektura stvara rizik od „*urbane dominacije*“ i marginalizacije specifičnih potreba i karakteristika ruralnih područja u korist centralno planiranih velikih infrastrukturnih ulaganja. Također se tvrdilo da su prijedlozi napustili rješenja koja su se pokazala učinkovitima u prethodnim programskim razdobljima, a da nisu ponudili smislene zamjene.

4. U mjesecima nakon objave nacrta propisa od strane Europske komisije, razne skupine dionika prikupljale su komentare i razvijale alternativne prijedloge. Posljednjih tjedana, u okviru tekućeg zakonodavnog procesa, Europski parlament predložio je niz amandmana na nacrte Komisije. Neki od tih amandmana predstavljaju odgovor na zabrinutost koju je

izrazio ELARD, a namijenjeni su zaštiti financijske i pravne autonomije LAG-ova te revitalizaciji pristupa odozdo prema gore.

II. PREDMET ANALIZE

5. Predmet ovog mišljenja je analiza amandmana koje je predložio Europski parlament u svibnju 2026., kako je navedeno u sljedećim dokumentima:

1) *NACRT IZVJEŠĆA o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju Europskog fonda za ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, poljoprivredu i ruralna područja, ribarstvo i pomorstvo, prosperitet i sigurnost za razdoblje 2028. – 2034. te o izmjeni Uredbe (EU) 2023/955 i Uredbe (EU, Euratom) 2024/2509* (COM (2025)0565 – C10-0179/2025 – 2025/0240(COD));

2) *NACRT IZVJEŠĆA o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju uvjeta za provedbu potpore Unije Zajedničkoj poljoprivrednoj politici za razdoblje od 2028. do 2034.* (COM (2025)0560 – C10-0169/2025 – 2025/0241(COD));

na zakonodavne prijedloge koje je prošle godine predstavila Europska komisija, a koji su navedeni u:

1) *Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o osnivanju Europskog fonda za ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, poljoprivredu i ruralna područja, ribarstvo i pomorstvo, prosperitet i sigurnost za razdoblje 2028. – 2034. te o izmjeni Uredbe (EU) 2023/955 i Uredbe (EU, Euratom) 2024/2509* (u daljnjem tekstu „**Uredba o osnivanju Fonda**“);

2) *Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o utvrđivanju uvjeta za provedbu potpore Unije Zajedničkoj poljoprivrednoj politici za razdoblje od 2028. do 2034.* (u daljnjem tekstu „**Uredba o ZPP-u**“).

Analiza će se provesti s gledišta odredbi relevantnih za LAG-ove i instrument CLLD-a.

6. Kako bi se strukturirala ova analiza, podijeljena je na sljedeća tematska područja, uzimajući u obzir prijedloge koje je iznijelo Europsko udruženje LEADER za ruralni razvoj u vezi s nacrtom propisa predstavljenim prošle godine:

1) proširenje kataloga kompetencija LAG-ova, koji je u izvornim prijedlozima Komisije bio znatno smanjen u usporedbi s trenutno važećim odredbama;

2) izmjena definicije korisnika u okviru ZPP-a u kontekstu rizika isključenja širokog spektra subjekata iz potpore u okviru instrumenta LEADER;

3) proširenje opsega potpore dostupne u okviru LEADER-a i CLLD-a kako bi različiti subjekti koji djeluju unutar područja obuhvaćenog lokalnom razvojnom strategijom koju provodi LAG mogli imati koristi od instrumenta;

4) ograđivanje, odnosno zaštita određenog dijela sredstava ZPP-a za instrument LEADER;

5) uklanjanje neizvjesnosti u vezi s odnosom između instrumenata CLLD i LEADER;

6) uvođenje jedinstvenih rješenja koja pojednostavljuju financiranje operacija u okviru LEADER-a, tako da bi se takva rješenja primjenjivala i na LAG-ove koji provode svoje lokalne razvojne strategije izvan okvira ZPP-a;

7) druga pitanja relevantna s gledišta provedbe instrumenta CLLD/LEADER.

II.1. Proširenje opsega nadležnosti LAG-a

7. Izvorni paket prijedloga koje je predstavila Europska komisija sadržavao je niz odredbi koje izravno reguliraju funkcioniranje CLLD-a i inicijative LEADER. Analiza tih odredbi otkrila je namjeru standardizacije procesa, a istovremeno uvođenje dodatnih administrativnih opterećenja za LAG-ove (vidi, na primjer, obveze izvješćivanja koje proizlaze iz predloženog članka 63(1)(f) (i) Uredbe o osnivanju Fonda, o čemu se detaljnije raspravlja u nastavku).

8. U predloženoj Uredbi o osnivanju zajedničkog fonda (COM (2025) 565), pitanje integriranog teritorijalnog razvoja treba se regulirati u okviru Naslova IX., gdje članak 75. definira okvir za integrirani teritorijalni i urbani razvoj, dok je članak 76. u potpunosti posvećen CLLD-u. Prema izvornom prijedlogu Komisije, CLLD se trebao usredotočiti na subregionalna područja, posebno ruralna i obalna područja, a trebali su ga osmisliti i provoditi LAG-ovi sastavljeni od predstavnika lokalnih javnih i privatnih interesa. Kao i u tekućem programskom razdoblju, odredba je izričito propisala da nijedna interesna skupina ne smije kontrolirati proces donošenja odluka unutar LAG-a.

9. Članci 76(2) i 76(3) prijedloga Komisije precizirali su da će potpora iz Fonda za CLLD pokrivati izgradnju kapaciteta, pripremne aktivnosti, razvoj i provedbu operacija u okviru strategija lokalnog razvoja („**LRS**“), kao i troškove vezane uz upravljanje, praćenje, evaluaciju i animaciju zajednice. Komisija je zadržala isključivu odgovornost za LAG-ove u pogledu zadataka povezanih s pripremom strategija, izgradnjom kapaciteta, uspostavljanjem postupaka za odabir operacija, samim odabirom operacija te aktivnostima praćenja i komunikacije.

10. Međutim, komparativna pravna analiza pokazala je da je Komisija u prošlogodišnjim nacrtima prijedloga nastojala ograničiti postojeću autonomiju LAG-ova u donošenju odluka. U okviru trenutnog financijskog okvira za razdoblje 2021.-2027., u skladu s člankom 33. stavkom 3. Uredbe (EU) 2021/1060, isključivi katalog zadataka LAG-ova uključuje, između ostalog, pripremu i objavu poziva za podnošenje zahtjeva (pokretanje poziva za podnošenje prijedloga) i odabir operacija u kombinaciji s određivanjem iznosa potpore. Nasuprot tome, u izvornom prijedlogu COM (2025) 565 (članak 76. stavak 3. Uredbe o osnivanju Fonda), Komisija je u potpunosti ukinula nadležnost LAG-ova za samostalno pokretanje poziva za podnošenje zahtjeva i, u pogledu odabira projekata, ukinula ovlast određivanja iznosa bespovratnih sredstava, ostavljajući LAG-ovima isključivo nadležnost za „*odabir operacija*“.

Ovo smanjenje odgovornosti izazvalo je protivljenje ELARD-a, jer je učinkovito svelo LAG-ove na ulogu tehničkog posrednika, prenoseći stvarnu vlast nad proračunima projekata na razinu javne uprave (agencije za plaćanja i upravljačka tijela).

11. Analiza amandmana koje je predložio Europski parlament pokazuje da zahtjevi ELARD-a u vezi s nadležnostima LAG-ova nisu uzeti u obzir.

Ipak, treba napomenuti da je Vijeće Europske unije u svom Općem pristupu usvojenom 16. lipnja 2026. (ST-10559-2026-INIT) predložilo povoljniji stav u vezi s ovim zahtjevom i predlaže dodavanje nove točke (ca) članku 76(3), kojom se LAG-ovima vraća isključiva nadležnost za **pripremu i objavljivanje poziva za podnošenje prijava.** Međutim, ni prijedlog Komisije, ni amandmani Parlamenta, ni trenutni stav Vijeća ne predviđaju nadležnost LAG-a za određivanje iznosa potpore, ostavljajući skupinama isključivo pravo odabira projekata.

12. Također je vrijedno napomenuti da predložene odredbe Uredbe o osnivanju Fonda kojima se uređuju nadležnosti LAG-ova (posebno članak 76(3)(c) i (d)) **mogu biti potencijalno nekonzistentne s analognim nadležnostima Upravljačkog tijela** koje proizlaze iz članka 51(1)(a) nacrta Uredbe. Kada se te odredbe čitaju zajedno, postaje očito da se preklapaju.

Stoga je preporučljivo osigurati da se odnos između tih odredbi razjasni. Slične sumnje već se javljaju u tekućem programskom razdoblju (barem u Poljskoj) u vezi s opsegom nadležnosti LAG-ova. Konkretno, te se sumnje odnose na stupanj u kojem su odabir operacija i određivanje iznosa potpore od strane LAG-a konačni i iscrpni te na stupanj u kojem, na primjer, Upravno tijelo može „*ispraviti*“ procjenu prihvatljivosti rashoda LAG-a koja utječe na utvrđeni iznos potpore ili odbiti operacije na temelju toga što ne spadaju u opseg potpore koju nudi određeni fond EU. Razumno se može pretpostaviti da bi se, ako bi se nadležnosti LAG-ova ograničile u skladu s prijedlogom Komisije, te nesigurnosti samo produbile.

13. Osim toga, članak 75(3) Uredbe o osnivanju Fonda također može izazvati zabrinutost u vezi s nadležnostima LAG-ova. Ova odredba uređuje različite teritorijalne instrumente, uključujući CLLD. Unatoč zabrinutosti koju sam izrazio prije godinu dana, **nacrt Uredbe i dalje sadrži odredbu prema kojoj bi se strategije trebale provoditi pod odgovornošću relevantnih teritorijalnih ili urbanih vlasti ili tijela koja odabiru operacije ili sudjeluju u njihovom odabiru.**

Amandmani koje je predložio Europski parlament na ovu odredbu (Amandman 434) ne rješavaju temeljno pitanje, naime uvodi li ova odredba dominantnu ulogu teritorijalnih vlasti unutar LAG-ova. Također je teško uskladiti ovu odredbu sa zahtjevom Uredbe, koji je temeljan za instrument CLLD-a, da nijedna interesna skupina ne smije dominirati donošenjem odluka unutar LAG-a.

Po mom mišljenju, odredba o provedbi strategija u nadležnosti teritorijalnih vlasti ne bi se trebala primjenjivati na CLLD.

II.2. Definicija korisnika

14. Analiza prijedloga Europskog parlamenta pokazuje da **je uzet u obzir zahtjev ELARD-a** da se kategorija korisnika u okviru instrumenta LEADER koji se provodi u okviru ZPP -a ne ograničava isključivo na poljoprivrednike, iako predloženi tekst odredbi može zahtijevati daljnji zakonodavni rad.

15. U svom izvornom prijedlogu, Europska komisija usvojila je jedinstven pristup korisnicima ZPP-a unutar strukture integriranog fonda podvrgavajući ih zahtjevima definicije „*aktivnog poljoprivrednika*“. Ukratko, samo se poljoprivrednik trebao kvalificirati kao korisnik prema ZPP-u, a definicija poljoprivrednika bila je navedena u članku 4. nacrta uredbe i bila je relativno uska.

Iako bi se takav pristup mogao opravdati u odnosu na druge instrumente ZPP-a, bio je nekompatibilan sa samom prirodom instrumenta CLLD/LEADER.

16. Amandmani 41-43 Europskog parlamenta u vezi s nacrtom Uredbe o osnivanju Fonda (2025/0240(COD)) predviđaju napuštanje definicije poljoprivrednika u toj Uredbi. Prema revidiranom pristupu, odredba i dalje navodi da je korisnik u okviru ZPP-a poljoprivrednik; međutim, u pogledu definicije tog pojma, predloženi članak 4(1)(2)(c) Uredbe o osnivanju

Fonda odnosio bi se na relevantnu odredbu Uredbe o ZPP-u, u kojoj će taj pojam biti detaljno definiran.

Slijedom toga, Europski parlament je u nacrtu Uredbe o ZPP-u predložio (Amandman 10, 2025/0241(COD)) uključivanje definicije „poljoprivrednika*",* a istovremeno je predvidio da, u okviru instrumenta LEADER, korisnik može biti i subjekt koji nije poljoprivrednik (fizička osoba, pravna osoba ili organizacijska jedinica bez pravne osobnosti osnovana ili koja posluje unutar područja obuhvaćenog relevantnom strategijom lokalnog razvoja).

Ovaj amandman stoga nesumnjivo predstavlja uspjeh za ELARD, jer bi predložena formulacija odredbi omogućila subjektima koji nisu povezani s poljoprivredom da dobiju potporu u okviru LEADER-a.

17. Ipak, unatoč općenito pozitivnoj ocjeni predloženih promjena u ovom području, izmjene koje je predložio Europski parlament mogu se kritizirati zbog određenog nedostatka dosljednosti. Uredba o osnivanju Fonda namijenjena je kao krovni zakonodavni akt za novo programsko razdoblje. Sadržavat će definiciju „*korisnika*" koja se primjenjuje na sva područja politike. Međutim, kao rezultat izmjena Parlamenta, odredbe **te Uredbe i dalje će navoditi da je, u okviru ZPP-a, korisnik isključivo poljoprivrednik,** kako je definirano u posebnoj odredbi Uredbe o ZPP-u. Samo **potonja Uredba predviđa da, suprotno doslovnom tekstu Uredbe o osnivanju Fonda, ne samo poljoprivrednik može ispunjavati uvjete za korisnika u okviru ZPP-a** .

To stvara određeni stupanj nedosljednosti između odredbi, narušavajući unutarnju arhitekturu i odnos između dviju uredbi. Ako je Uredba o osnivanju Fonda namijenjena određivanju tko se može kvalificirati kao korisnik, to pitanje po mom mišljenju ne bi trebalo naknadno ponovno regulirati u drugoj uredbi.

Kako bi se uklonila ta nedosljednost, bilo bi primjereno da Uredba o osnivanju Fonda propiše da je, kao opće pravilo, korisnik u okviru ZPP-a poljoprivrednik kako je definirano u relevantnoj odredbi Uredbe o ZPP-u, dok u okviru instrumenta LEADER korisnik može biti i drugi subjekt definiran u zasebnoj odredbi te Uredbe.

Međutim, nema sumnje da je smjer predloženih promjena pozitivan. Potvrđuje teritorijalni, a ne sektorski, identitet instrumenta LEADER i vraća mu izvorni široki društveni karakter.

II.3. Proširenje opsega podrške dostupne u okviru LEADER-a i CLLD-a kako bi se raznim subjektima koji djeluju unutar područja obuhvaćenog lokalnom razvojnom strategijom omogućilo korištenje Instrumenta

18. U izvornom nacrtu Uredbe o ZPP-u, područje primjene instrumenta LEADER bilo je osmišljeno na znatno uži način nego u trenutnom programskom razdoblju. Predloženi članak 18. te Uredbe ograničio je područje primjene potpore u okviru LEADER-a uglavnom na poljoprivredne ciljeve i agroturizam. Nadalje, članak 18. (2.) nacrta Uredbe sadržavao je formulaciju koja je sugerirala da je instrument prvenstveno namijenjen ruralnim područjima sa specifičnim potrebama.

Osim toga, nacrt Uredbe o osnivanju Fonda, u odredbama posvećenim CLLD-u, nije povezao taj instrument s ruralnim područjima. Ta je situacija ukazivala na to da bi „ *ruralni*" LAG-ovi bili ograničeni na provedbu projekata koji se isključivo odnose na poljoprivredu i njezine prateće aktivnosti. Ovaj je pristup dodatno ojačan odredbama koje ograničavaju kategoriju korisnika ZPP-a isključivo na poljoprivrednike i pretpostavkom da će LEADER i CLLD djelovati kao zasebni instrumenti.

19. Izostanak bilo kakvog spominjanja doprinosa LEADER-a širem teritorijalnom razvoju, pružanju lokalnih usluga, društvenim inovacijama, angažmanu mladih, kulturnom životu ili socijalnoj uključenosti, kao i nedostatak bilo kakvog spominjanja višesektorskog i participativnog pristupa koji definira LEADER, izazvao je zabrinutost među LAG-ovima. Kao rezultat toga, ELARD je dostavio komentare na predložene odredbe u ovom području, posebno u vezi s člankom 18. Uredbe o ZPP-u.

20. Amandmani koje razmatra Europski parlament predviđaju povratak LEADER-a na karakteristike poznate iz prethodnih programskih razdoblja.

Izmjenom 117. Uredbe o ZPP-u uklanja se iz članka 18. stavka 2. formulacija koja sugerira da je LEADER isključivo namijenjen ruralnim područjima s posebnim potrebama.

Amandman 118 na nacrt Uredbe o ZPP-u, pak, predviđa proširenje kategorije projekata navedenih u članku 18(3) u usporedbi s izvornom verzijom te odredbe. Amandman precizira da će LEADER podržavati projekte koji uključuju novoosnovana poduzeća i usmjereni su na stvaranje dodane vrijednosti kroz prerađivačke aktivnosti, diverzifikaciju poljoprivrednih aktivnosti, uključujući agroturizam, izravnu prodaju poljoprivrednih proizvoda i inovacije. Također predviđa da se potpora može dodijeliti projektima koji doprinose mobilizaciji i aktivaciji lokalnih zajednica.

Međutim, u kontekstu ove izmjene treba napomenuti da **prijedlozi ELARD-a da se u članak 18(3) Uredbe o ZPP-u uključe projekti koji bi mogli biti od interesa za javni sektor, poput ulaganja u lokalnu infrastrukturu, nisu uzeti u obzir.**

Slično tome, Amandman 119 koji se odnosi na članak 18(4) Uredbe o ZPP-u predviđa proširenje i predmeta i kategorija subjekata koji bi trebali imati koristi od LEADER podrške. U svom izvornom obliku, odredba se usredotočila na osiguravanje da podrška stvara dodanu vrijednost za poljoprivrednike i vlasnike šuma. Europski parlament predlaže izmjenu odredbe tako da se opseg podrške usmjeri na stvaranje dodane vrijednosti za ruralne zajednice, unutar kojih poljoprivrednici i vlasnici šuma ostaju ključne skupine dionika.

21. Izmjene članka 18. Uredbe o ZPP-u (izmjene 117-119) kreću se u pravom smjeru, iako je teško izbjeći zaključak da broj riječi koje su upotrijebili sastavljači ne znači nužno i kvalitetnije zakonodavstvo. Trenutno je još teže nego u izvornoj verziji odredbi utvrditi razliku između pitanja reguliranih člankom 18. stavkom 3. i člankom 18. stavkom 4. Razlika se ne temelji na pristupu predmet naspram korisnika (na primjer, stavak 3. regulira tko se može kvalificirati kao korisnik, a stavak 4. regulira svrhe za koje se potpora može dodijeliti). Umjesto toga, čini se da oba stavka u biti rješavaju ista pitanja vrlo općenito, oslanjajući se na široke i nespecifične formulacije.

22. U kontekstu proširenja raspona projekata koji mogu biti obuhvaćeni strategijama koje provode lokalne akcijske skupine koje koriste instrument LEADER, Amandman 436 na nacrt Uredbe o osnivanju Fonda također bi trebao biti prilično povoljno ocijenjen.

Izmjena predviđa dodavanje novog stavka članku 76. te Uredbe. Prema predloženoj odredbi, lokalne akcijske skupine koje provode LEADER također bi imale pravo na potporu predviđenu člankom 76. Uredbe o osnivanju Fonda.

Međutim, poteškoća je u tome što članak 76. ne specificira konkretan opseg potpore, shvaćen kao katalog operacija koje ispunjavaju uvjete za provedbu. Štoviše, amandman dodatno komplicira razumijevanje odnosa između CLLD-a i LEADER-a, pitanje o kojem

će se raspravljati kasnije u ovoj analizi. Iz tog razloga, odredba bi trebala ostati predmetom daljnjeg zakonodavnog rada.

23. Trebalo bi napraviti drugačiju procjenu Amandmana 435 na nacrt Uredbe o osnivanju Fonda. Amandman predviđa uključivanje urbanih područja u postojeći popis područja na koja bi se instrument CLLD trebao usredotočiti. Iako je temeljna namjera možda bila opravdana, naime otvoriti CLLD drugim tokovima financiranja, teško je izbjeći zaključak da se instrument sada osmišljava za gotovo svaku vrstu teritorija, što dovodi u pitanje njegovu svrhu i ciljeve.

Po mom mišljenju, učinak Amandmana 435 neće biti toliko u pružanju novih mogućnosti za djelovanje LAG-ovima koliko u pružanju dodatnog instrumenta gradovima za financiranje njihovih potreba, instrumenta čiji sam DNK nije prikladan za provedbu u velikim urbanim aglomeracijama, jer se temelji na malim zajednicama, interakciji i participativnom pristupu. **Stoga ovaj amandman ocjenjujem negativno.**

Po mom mišljenju, ova promjena razvodnjava i svrhu kojoj je CLLD namijenjen i prepoznatljive karakteristike koje definiraju instrument.

II.4. Ograđivanje sredstava – Zaštita određenog dijela financiranja ZPP-a za instrument LEADER

24. Izvorne verzije nacrta Uredbe o osnivanju Fonda i Uredbe o ZPP-u nisu predviđale nikakav obvezni cilj rashoda za LEADER na razini cijele EU. To je predstavljalo korak unatrag u usporedbi s trenutnim programskim razdobljem, u okviru kojeg su takva jamstva financiranja za LEADER na snazi. Stoga ne čudi da je zajednica LAG-ova skrenula pozornost na ovo pitanje i zalagala se za zakonodavna rješenja koja bi bila povoljnija za njihove interese.

25. Analiza amandmana Europskog parlamenta podupire zaključak da su interesi LAG-ova uzeti u obzir u predloženim izmjenama zakonodavstva.

Posebno, Izmjena 243 Uredbe o osnivanju Fonda predviđa dodavanje daljnjeg podstavka članku 35(4) te Uredbe, prema kojem se najmanje 5% ukupnog iznosa dodijeljenog ruralnom razvoju, kako je navedeno u članku 10(2)(a)(ii)(b), rezervira za LEADER. To bi iznosilo 5% od iznosa od 106.410.000.000 EUR (vidi Izmjenu 93 Uredbe o osnivanju Fonda). Ova bi se raspodjela primjenjivala na razini ZPP-a u cjelini, a ne na pojedinačne države članice i njihove odgovarajuće NRP planove.

26. Dodatna potvrda ograđivanja za LEADER sadržana je u Amandmanu 116 Uredbe o ZPP-u. Upravo ta odredba učinkovito „ *prenosi“ ograđivanje* s razine Fonda u cjelini na razinu pojedinačnih država članica i njihovih NRP planova, postavljajući ga na 5%.

Nažalost, u ovoj fazi ne mogu precizno utvrditi na koji se iznos odnosi ovaj postotak zbog netočne unakrsne reference sadržane u nacrtu odredbe. Potrebno je razjasniti je li svrha Amandmana 116 osigurati da se unutar svakog NRP plana najmanje 5% sredstava dodijeljenih ruralnom razvoju namijeni za LEADER ili se namjerava koristiti drugačiji mehanizam. Treba podsjetiti da bi, bez odredbe kojom se od svake države članice zahtijeva da primijeni ovaj postotak unutar vlastitog NRP plana, jamstvo ograđivanja samo na razini Fonda bilo uglavnom iluzorno.

Stoga, unatoč pozitivnom smjeru predloženih promjena, **LAG-ovi bi trebali pomno pratiti daljnji razvoj ove odredbe i sve izmjene odredbi koje su s njom izravno povezane,**

posebno odredbi kojima se određuju financijske iznose na koje će se primjenjivati prag od 5%.

II.5. Uklanjanje nesigurnosti u vezi s odnosom između instrumenata CLLD i LEADER

27. Izvorni prijedlozi Europske komisije nisu dopuštali nedvosmislenu procjenu je li instrument LEADER samo specifična oznaka instrumenta CLLD, zadržana zbog njegove povijesne tradicije unutar ZPP-a, ili predstavlja potpuno zaseban instrument namijenjen djelovanju u ruralnim područjima. Predloženim odredbama nedostajali su ekvivalenti uvodne izjave 30. Uredbe (EU) 2021/1060 i članka 3(15) Uredbe (EU) 2021/2115, koji su oba jasno podržavali prvo tumačenje.

28. U izvornom nacrtu Uredbe o osnivanju Fonda, Komisija se odmaknula od tradicionalnog identiteta LEADER-a i CLLD-a, podijelivši instrument u dva potpuno odvojena članka:

1) Članak 76., koji uređuje opći instrument lokalnog razvoja vođenog zajednicom (CLLD);

2) Članak 77., koji se isključivo bavi podrškom u okviru LEADER-a.

29. Unatoč **komentarima ELARD-a, ovo pitanje nije riješeno amandmanima koje je predložio Europski parlament.** Nije riješeno ni prethodno raspravljenim amandmanom 436 Uredbe o osnivanju Fonda, koji predviđa da Lokalne akcijske skupine koje provode LEADER mogu imati koristi od potpore prema članku 76. te Uredbe. Naprotiv, sama formulacija tog amandmana sugerira da **je LEADER nešto različito od CLLD-** a te da je zakonodavac samo iznimno dopustio LEADER-u da ima koristi od mogućnosti dostupnih u okviru CLLD-a.

Slično tome, amandmani 160 i 166, koji se odnose na formulaciju članka 22(2)(b) Uredbe o osnivanju Fonda, zadržavaju postojeći pristup izradi prema kojem su LEADER i CLLD navedeni jedan uz drugoga kao primjeri dvaju različitih teritorijalnih instrumenata.

30. Sama činjenica da je LEADER smješten u zaseban članak unutar Uredbe o osnivanju Fonda, umjesto da ostane isključivo unutar Uredbe o ZPP-u, sugerira da su, sa sistemske perspektive, to dva različita i konkurentna instrumenta, a ne sinonimni koncepti.

Što je još važnije, članak 77., čak i u verziji koju je predložio Europski parlament, i dalje nameće vrlo specifične operativne aranžmane za LEADER (na primjer, pojednostavljene troškove za lokalne akcijske skupine i jednokratno financiranje za male projekte) koji se općenito ne primjenjuju na CLLD.

Stoga se mora zaključiti da amandmani Parlamenta ne rješavaju pitanje koje je pokrenuo ELARD.

31. Međutim, vrijedi napomenuti da je ovo pitanje učinkovitije obrađeno u Općem pristupu (10559/26) koji je objavilo Vijeće. Vijeće je izmijenilo formulaciju članka 76. stavka 1. izričitim dodavanjem fraze:

*„Lokalni razvoj vođen zajednicom, **uključujući LEADER,** mora…“*

Ovo predstavlja izravnu i formalnu potvrdu da **je LEADER dio CLLD-a.** S člankom 76. formuliranim na ovaj način, čak i spomenuti amandman 436. na Uredbu o osnivanju Fonda dobiva drugačije značenje, ono koje je u skladu sa stavom i ciljevima ELARD-a.

II.6. Provedba jedinstvenih rješenja koja pojednostavljuju financiranje operacija u okviru LEADER-a, tako da se primjenjuju i na LAG-ove koji provode svoje strategije lokalnog razvoja izvan okvira ZPP-a

32. Problem opisan u Odjeljku II.5. ovog mišljenja također je povezan s činjenicom da članak 77. Uredbe o osnivanju Fonda predviđa niz financijskih mehanizama (pojednostavljene opcije troškova i paušalne iznose) koji bi se primjenjivali isključivo u okviru LEADER-a.

33. Čak i ako bi se pretpostavilo da bi „*ruralni"* LAG-ovi mogli imati koristi od potpore financirane iz drugih fondova, trenutna formulacija članka 77. otežala bi provedbu strategija lokalnog razvoja koje pružaju potporu u širem opsegu od onog koji je isključivo obuhvaćen ZPP-om. LAG-ovi bi morali snositi administrativni teret povezan s primjenom različitih pravila na operacije slične prirode. Ovo rješenje je u jasnoj suprotnosti s više puta proglašenim ciljem Komisije i Europskog parlamenta da usklade i pojednostave pravila koja uređuju dodjelu potpore.

34. Nažalost, unatoč prijedlozima koje je podnio ELARD, **ni amandmani koje je predložio Europski parlament ni Opći pristup (10559/26) koji je usvojilo Vijeće ne predviđaju nikakve promjene u tom pogledu.** Nije uvedeno opće načelo prema kojem bi se članak 77. primjenjivao na **CLLD** u cjelini, a ne isključivo na **LEADER.**

Budući da Uredba o osnivanju Fonda i dalje sadrži dva odvojena članka (članci 76. i 77.), postoji opravdana zabrinutost da će nacionalna tijela za upravljanje i agencije za plaćanja razviti **dva paralelna sustava usmjeravanja i kontrole:** jedan za projekte provedene u okviru oznake „*CLLD*" (na primjer, financirane iz fondova kohezijske politike kao što su ERDF ili ESF+) i drugi za projekte „*LEADER*" (financirane u okviru ZPP-a).

To bi potkopalo obećanja Europske unije o pojednostavljenju i djelovanju prema „*jedinstvenom pravilniku*".

35. Također je vrijedno napomenuti da zadržavanje članka 77. u Uredbi o osnivanju Fonda čini se nedosljednim sa zakonodavnog gledišta. Članak 77. trenutno se odnosi isključivo na ZPP. Ako su drugi amandmani koje je predložio Europski parlament namijenjeni prijenosu odredbi koje se odnose samo na ZPP u Uredbu o ZPP-u, **teško je razumjeti zašto članak 77., u svom sadašnjem obliku, ostaje unutar Uredbe o osnivanju Fonda.**

Sa sistemskog gledišta, teško je opravdati daljnje uključivanje članka 77. u Uredbu o osnivanju Fonda kada se njegov predmet odnosi isključivo na određenu sektorsku politiku. Ovaj zakonodavni izbor dodatno doprinosi nesigurnosti u vezi s odnosom između CLLD-a i LEADER-a, a istovremeno slabi koherentnost cjelokupne regulatorne arhitekture predložene za programsko razdoblje 2028.-2034.

II.7. Ostala pitanja relevantna za provedbu instrumenta CLLD/LEADER

36. Kontroverzan aspekt prijedloga Komisije COM (2025) 565 kojem se do sada nije posvetilo puno pažnje jest članak 63(1)(f) Uredbe o osnivanju Fonda. Ova odredba nameće obveze izvješćivanja i prikupljanja podataka državama članicama i izravno LAG-ovima.

Prema ovoj odredbi, LAG-ovi su dužni prikupljati i izvještavati, dva puta godišnje, detaljne informacije, uključujući:

- **broj članova LAG-a raščlanjen po kategorijama, kao i demografski i spolni sastav tijela koje donosi odluke, uključujući stupanj sudjelovanja mladih u procesima donošenja odluka;**
- broj provedenih operacija, raščlanjen prema vrsti korisnika i teritorijalnom području, s posebnom naznakom operacija inovativne prirode;
- točni iznosi doprinosa Unije koji su obvezani i isplaćeni za izgradnju kapaciteta, animaciju zajednice, upravljanje, praćenje i evaluaciju strategija;
- detaljan opseg podrške koju pružaju LAG-ovi za regionalni razvoj, zapošljavanje, socijalnu politiku, razvoj zajednice, razvoj obalnih zajednica i akvakulturu.

Ti zahtjevi, u kombinaciji s automatskim prijenosom podataka Komisiji, stvaraju administrativno opterećenje koje je suprotno navedenom cilju pojednostavljenja provedbe sredstava Unije. Također je teško razumjeti zašto bi javna tijela zahtijevala redovito ažurirane informacije o broju članova LAG-a ili njihovoj organizacijskoj strukturi. Čini se da je ovo još jedan primjer prikupljanja informacija u nejasnu i neodređenu svrhu („*možda će jednog dana biti korisne*“), što nije u skladu s vrijednostima koje Komisija promiče u drugim zakonodavnim instrumentima, uključujući načelo da se osobni podaci ne smiju pretjerano prikupljati, bilo od strane privatnih subjekata ili javnih tijela.

37. Još jedno pitanje vrijedno pažnje odnosi se na odredbe koje predviđaju umjereno odstupanje od centralizacije sustava provedbe fondova.

Europski parlament nastojao je riješiti rizik da bi upravljanje sredstvima Unije moglo postati pretjerano centralizirano u rukama nacionalnih vlada u okviru jedinstvenog plana nacionalnih programa reformi. Njegov glavni instrument za postizanje tog cilja je uvođenje novog članka 9.a u Uredbu o osnivanju Fonda. Ova odredba uspostavlja novi horizontalni uvjet pod nazivom „Poštivanje partnerstva i višerazinskog upravljanja“ (*horizontalni uvjet partnerstva*).

Odredba zahtijeva od država članica da osiguraju da se odluke donose što je moguće bliže građanima, putem pristupa temeljenog na lokaciji, te da se nadležnosti izvršavaju na najprikladnijoj razini.

Osim toga, Amandman 275 (u vezi s člankom 49(1a) Uredbe o osnivanju Fonda) izričito zahtijeva uključivanje regionalnih i lokalnih upravljačkih tijela u izradu, provedbu, praćenje i evaluaciju teritorijalnih poglavlja Plana NRP-a. Regionalnim upravljačkim tijelima dodjeljuje se pravo održavanja izravnih radnih kontakata s Europskom komisijom, zaobilazeći središnju „*koordinacijsku funkciju*“. To smanjuje rizik da sredstva Unije izravno upravljaju središnja državna tijela.

Položaj odbora za praćenje također je ojačan. Amandman 320 na nacrt Uredbe o osnivanju Fonda predviđa osnivanje jedinstvenog nacionalnog odbora za praćenje koji djeluje putem namjenskih regionalnih i tematskih pododbora, uključujući namjenski pododbor za ZPP i teritorijalni razvoj. **To bi trebalo olakšati izravno uključivanje LAG-ova u praćenje i izmjene ciljeva CLLD-a/LEADER-a.**

38. U financijskoj sferi, Europski parlament uveo je amandmane koji teritorijalne programe, uključujući CLLD i LEADER, čine privlačnijima iz perspektive nacionalnih planera proračuna.

- **Financijska rezervacija za LEADER:** amandmani Europskog parlamenta (Amandman 116 na nacrt Uredbe o osnivanju Fonda) uvode obvezni zahtjev da se

najmanje 5% ukupne alokacije za ruralni razvoj (koja je, prema Amandmanu 93, utvrđena na **106.410.000.000 EUR)** rezervira isključivo za financiranje programa LEADER;

- **Premija za sufinanciranje CLLD-a:** Izmjena 133. Uredbe o osnivanju Fonda, koja se odnosi na članak 20. stavak 3.a. te Uredbe, predviđa mogućnost smanjenja minimalne stope nacionalnog doprinosa za **10 postotnih bodova** za projekte koji se provode prema članku 75. (Integrirani teritorijalni razvoj) i članku 76. (CLLD);
- **Povlaštena stopa za LEADER:** Amandman 248, koji se odnosi na članak 35(4a)(b) Uredbe o osnivanju Fonda, utvrđuje minimalnu nacionalnu stopu doprinosa za LEADER na **20% javnih rashoda.** U praksi to znači da država članica mora osigurati nižu razinu nacionalnog financiranja za projekte koje provode LAG-ovi nego za standardne projekte kohezijske politike, gdje nacionalni doprinos iznosi 40% u tranzicijskim regijama i čak 60% u razvijenijim regijama.

Financijski mehanizmi opisani gore štite **LEADER** od smanjenja proračuna na nacionalnoj razini i stvaraju poticaje vladama da šire koriste teritorijalne oblike potpore.

III. SAŽETAK

Iz perspektive CLLD-a, paket izmjena koje je predložio Europski parlament na nacrt Uredbe o osnivanju Fonda i Uredbu o ZPP-u treba pozitivno ocijeniti, iako sa značajnim rezervama.

Prije svega, amandmani osiguravaju nastavak djelovanja ovog instrumenta i pružaju financijsko jamstvo unutar okvira ZPP-a za nastavak provedbe LEADER-a, što je bio jedan od ključnih zahtjeva koje je iznijela zajednica Lokalnih akcijskih grupa. Amandmani također predviđaju proširenu definiciju korisnika i širi opseg potpore dostupne u okviru ZPP-a putem instrumenta LEADER, čime se omogućuje očuvanje trenutnog višesektorskog karaktera te potpore. Pozitivni pomaci mogu se primijetiti i u pogledu odredbi koje reguliraju nadležnosti LAG-ova, iako amandmani Parlamenta ne vraćaju ovlasti LAG-ovima da određuju iznos potpore koja će se dodijeliti.

Međutim, ostaje nejasno kako bi CLLD trebao funkcionirati izvan okvira ZPP-a i kakav će biti njegov odnos s instrumentom LEADER. Također, još uvijek postoji stvarni rizik dvostrukog sustava provedbe za CLLD. U praksi, iako će ovo već biti treći višegodišnji financijski okvir u koji su europske institucije ušle pod zastavom usklađivanja, uključujući i unutar okvira CLLD-a, čini se da nacrt odredbi ne samo da ne donosi poboljšanja u tom pogledu, već zapravo predstavlja korak unatrag.