

Jarosław Supera (Jarosław.supera@imfib.com)

Wybrane zagadnienia związane z kształtowaniem ustroju jednostek lub grup lokalnych realizujących środki na rzecz wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów zależnych głównie od rybactwa .

Wprowadzenie.

Dla prawidłowego, zgodnego z intencją Unii Europejskiej ukształtowania przepisów krajowych dotyczących wdrażania osi priorytetowej 4 konieczne jest jednoznaczne rozstrzygnięcie dotyczące znaczenia pojęć i regulacji zawartych w :

- Rozporządzeniu Rady (WE) Nr 1198/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego zwanym dalej „rozporządzeniem podstawowym” oraz
- Rozporządzeniu Komisji (WE) Nr 498/2007 z dnia 26 marca 2007 roku ustanawiające szczegółowe zasady wykonania Rozporządzenia Rady (WE) nr 1198/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego.

Zgodnie z uzasadnieniem (preambułą) do rozporządzenia podstawowego ;

„

- (7) Wspólna polityka rybołówstwa, a zatem i EFR, musi uwzględniać priorytety Wspólnoty w zakresie zrównoważonego rozwoju, jak określono w konkluzjach z posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie w dniach 23 i 24 marca 2000 r. i w Göteborgu w dniach 15 i 16 czerwca 2001 r.
- (8) Proces programowania powinien zapewniać koordynację EFR z innymi funduszami przeznaczonymi na wsparcie zrównoważonego rozwoju oraz funduszami strukturalnymi i innymi funduszami wspólnotowymi.”

Wskazuje się w nim również jednoznacznie na strategiczną pozycję sektora prywatnego w szczególności małych i mikro przedsiębiorstw:

„

- (16) W celu wzmocnienia efektu dźwigni finansowej w odniesieniu do środków Wspólnoty przez możliwie jak największe wykorzystanie prywatnych źródeł finansowania i dla lepszego uwzględnienia dochodowości operacji formy pomocy dostępnej w ramach EFR powinny być różnorodne, a wielkość pomocy zróżnicowana pod kątem wspierania interesu Wspólnoty, zachęcania do korzystania z szerokiego wachlarza środków finansowych i ograniczenia udziału EFR przez zachęcanie do korzystania z odpowiednich form pomocy.
- (29) Istotną kwestią dla sektora rybactwa jest osiągnięcie trwałej równowagi pomiędzy zasobami wodnymi i ich eksploatacją z należyтым uwzględnieniem oddziaływania na środowisko. Należy zatem przyjąć stosowne środki nie tylko w celu chronienia łańcucha żywnościowego, ale i w zakresie akwakultury oraz przemysłu przetwórczego.

- (30) Należy określić szczegółowe zasady udzielania pomocy na rzecz akwakultury, rybołówstwa śródlądowego, przetwórstwa i obrotu produktami rybołówstwa oraz uwzględnieniem mikro-przedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw. akwakultury, zapewniając jednocześnie ekonomiczną żywotność tych sektorów. W tym celu należy określić ograniczoną liczbę priorytetowych celów w zakresie pomocy oraz skupić się na pomocy strukturalnej w zakresie akwakultury, przetwórstwa i obrotu produktami rybołówstwa oraz akwakultury nakierowanej na mikro-przedsiębiorstwa, małe i średnie przedsiębiorstwa ze szczególnym ."

Geneza i zakres regulacji unijnych dotyczących zrównoważonego rozwoju rybołówstwa wykazuje daleko idące podobieństwa do rozwiązań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Istnieje jednak między nimi kilka zasadniczych różnic, dotyczących w szczególności definicji : operacji, grup lokalnych kształtowania zakresu lokalnych strategii rozwoju i określania obszaru objętego LSR.

Te zasadnicze różnice w praktyce wykluczają możliwość bezpośredniego przeniesienia regulacji dotyczących ZROW.

1. Wymagania dotyczące obszaru.

Zgodnie artykułem 43 rozporządzenia podstawowego środki na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów zależnych głównie od rybactwa mają na celu:

- a) utrzymanie dobrobytu gospodarczego i społecznego tych obszarów oraz podniesienie wartości dodanej produktów rybołówstwa i akwakultury;
- b) utrzymanie i tworzenie miejsc pracy na obszarach zależnych głównie od rybactwa w drodze wsparcia dywersyfikacji lub restrukturyzacji gospodarczej oraz społecznej obszarów stojących w obliczu problemów społeczno-gospodarczych w wyniku zmian w sektorze rybactwa;
- c) wspieranie jakości środowiska przybrzeżnego;
- d) wspieranie krajowej i międzynarodowej współpracy pomiędzy obszarami zależnymi głównie od rybactwa.

Obszar zależny głównie od rybactwa, wybierany jako cel pomocy ma ograniczoną wielkość i co do zasady jest mniejszy niż NUTS poziom 3 wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych .

Obszar ten powinien być odpowiednio spójny pod względem geograficznym, gospodarczym i społecznym.

Pomoc powinna być przede wszystkim skierowana na obszary charakteryzujące się:

- a) małą gęstością zaludnienia;
lub
- b) zmniejszającym się znaczeniem rybołówstwa;
lub
- c) małymi społecznościami rybackimi.

Pamiętać przy tym należy iż zgodnie z rozporządzeniem 498/2007

„ Terytorium objęte działaniem jednej grupy powinno być spójne i posiadać wystarczające zasoby ludzkie, finansowe i gospodarcze w celu wspierania wykonalnej lokalnej strategii rozwoju.”

W świetle powyższych regulacji unijnych najlepszym rozwiązaniem wydaje się przyjęcie rozwiązania hiszpańskiego w którym obszary rybackie wyznaczone zostały w drodze konsultacji pomiędzy ministerstwem i urzędami marszałkowskimi. Próba wyznaczenia szczegółowych kryteriów wyznaczenia takich obszarów może skończyć się fiaskiem. Dla przykładu określenie „mała gęstość zaludnienia” oznacza zupełnie co innego dla obszarów nadmorskich (jest z reguły bardzo wysoka) a co innego dla obszarów typowo wiejskich - gdzie może wynosić i 30 osób na km2.

2. Wymagania dotyczące grupy.

Regulacje dotyczące „grup” zawarte są w artykule 45 rozporządzenia podstawowego. Stwierdza się w nim wyraźnie, iż „ środki na rzecz wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów zależnych głównie od rybactwa realizowane są na danym terytorium przez *jednostki lub grupy lokalne („grupy”)* reprezentujące partnerów publicznych i prywatnych z rozmaitych stosownych lokalnych sektorów społeczno-ekonomicznych i, zgodnie z zasadą proporcjonalności, o zdolności administracyjnej i finansowej odpowiedniej do administrowania wsparciem i zapewnienia skutecznej realizacji operacji. Grupa powinna, o ile to możliwe, opierać się na istniejących organizacjach dysponujących doświadczeniem.”

Intencja ustawodawcy została wyjaśniona w treści rozporządzenia Komisji (WE) nr 49/2007. Pomijając, w chwili obecnej znaczenie pojęcie „jednostki” , kwestie kompozycji grupy rozstrzyga artykuł 22 dotyczący między innymi procedury i kryteriów wyboru grup..

Po pierwsze *skład grupy* (a nie tworzonego odrębnie organu decyzyjnego) ma umożliwiać opracowanie i realizację strategii rozwoju na danym obszarze.

Po drugie znaczenie i skuteczność partnerstwa oceniane jest na podstawie jego składu, jak również przejrzystego i jasnego podziału zadań i zakresu odpowiedzialności.

Po trzecie partnerstwo obejmuje, w tym na poziomie podejmowania decyzji, przedstawicieli sektora rybactwa oraz przedstawicieli stosownych lokalnych sektorów społeczno-ekonomicznych.

Twórcy rozporządzenia przewidzieli dwie możliwości działania . W punkcie 2 tego samego artykułu przedstawiono alternatywnie dwa rozwiązania.

„Grupa” wybiera z partnerstwa jednego partnera do prowadzenia spraw administracyjnych gwarantującego zadawalające funkcjonowanie partnerstwa

albo

zrzesza się w prawie ukonstytuowanej prawnej strukturze, której formalny skład gwarantuje zadawalające funkcjonowanie partnerstwa.

Takie dwa modelowe rozwiązania wyraźnie wskazują, iż zasadniczą kwestią jest stworzenie na poziomie lokalnym partnerstwa zdolnego dokonywać wyboru projektów służących zrównoważonemu rozwojowi obszarów zależnych głównie od rybactwa (dotychczas). W tej sytuacji nazywanie tych grup „ Lokalnymi grupami rybackimi” wzmocnić będzie żądania wykorzystywania środków Osi 4 na działania socjalne a nie rozwojowe - kierowane przede wszystkim do rybaków.

Nie występuję tu żadna analogia do koncepcji podejścia Leader. Po pierwsze w odpowiednim rozporządzeniu (1698) dotyczącym wykorzystania środków EFRROW wprowadzone zostało i zdefiniowane pojęcie „Lokalna grupa działania” oraz określone zostały istotne elementy definiujące partnerstwo. Zagadnienia te zostały przez mnie obszernie wyjaśnione na kilkudziesięciu stronach podręcznika który ukazał się nakładem Urzędu Marszałkowskiego województwa mazowieckiego. Zwrócić należy uwagę, iż są to lokalne grupy działania a nie lokalne grupy rolników. W istocie bowiem chodzi o zrównoważony rozwój obszarów wiejskich a nie rolnictwa.

Mając powyższe na uwadze należałoby pozostać w ustawie krajowej przy nazwie „grupy lokalne” - odnosząc słowo lokalne do określonego konkretnego obszaru wyznaczonego zgodnie z metodologią opisaną w rozporządzeniu. Wybór stowarzyszenia jako formy prawnej tych grup, w przypadku rozwiązania drugiego, jest słuszne. Konieczne jest jednak dopuszczenie możliwości zrzeszania się w tych stowarzyszeniach osób prawnych. Członkami partnerstwa powinny być przede wszystkim reprezentatywne podmioty - osoby prawne a nie pojedyncze osoby.

Grupa w swoim składzie musi być reprezentatywna - to powinno być jedno z głównych kryteriów jej oceny.

Grupa nie powinna prowadzić działalności gospodarczej (obszerne wyjaśnienie tej kwestii w podręczniku). Irlandia, która w poprzednim okresie stworzyła swoim Igd możliwość prowadzenia działalności gospodarczej, w tej perspektywie budżetowej całkowicie wycofała się z tego rozwiązania.

Bardzo ważne: program i podejście Leader ma za sobą 18-letni okres doświadczeń. Przyjęte regulacje mogły być bardzo szczegółowe, z uwagi na olbrzymi zakres zebranych doświadczeń. W sektorze rybołówstwa programowanie i wykorzystywanie środków UE na zasadach partnerstwa jest kwestią całkowicie nową. Nie należy tworzyć regulacji bardzo precyzyjnych - pozostawiając szerokie możliwości instytucji wdrażającej. Ważne jest przede wszystkim zabezpieczenie prawidłowego wdrożenia samej koncepcji - to znaczy działania poprzez partnerstwa na rzecz rozwoju.

Zgodnie z punktem 3 i 4 tego samego artykułu „Grupa proponuje i wdraża zintegrowaną strategię działań rozwojowych na poziomie lokalnym na podstawie podejścia oddolnego w porozumieniu z instytucją zarządzającą oraz dokonuje wyboru operacji realizowanych w ramach lokalnej strategii rozwoju.”

W tym przypadku pojęcie „operacja” zostało zdefiniowane w rozporządzeniu podstawowym jedynie jako projekt. W Leaderze „operacja” oznacza projekt, porozumienie lub umowę - co stwarza Igd możliwość realizacji zadań własnych - tzn. zadań wykonywanych przez grupę (w ramach tzw. nabywania umiejętności i aktywizację społeczności lokalnych).

Należy ponownie rozważyć czy wszystkie grupy powinny mieć charakter sformalizowany. Jak wspomniano wyżej dopuszczalna jest również, w świetle rozporządzenia podstawowego forma partnerstwa z wyborem jednego partnera do prowadzenia spraw administracyjnych. Zawiazaniu partnerstwa towarzyszyć może jedynie umowa.

Odrębnym zagadnieniem jest możliwość wykorzystywania w pracach „Grup lokalnych” dorobku i doświadczenia Igd.

Pamiętać przy tym należy, że Igd w Polsce mają stosunkowo krótki żywot, a niektóre wręcz utworzone zostały kilka miesięcy temu i praktycznie nie rozpoczęły jeszcze działalności. Warto jednak zapoznawać się z działaniami realizowanymi przez Igd z krajów UE prowadzących od kilkunastu lat działalność również na obszarach wiejskich - nadmorskich.