

ZBIGNIEW GODECKI
MARTA BIZEWSKA

DALSZA FINANSOWA INTEGRACJA POLITYKI MORSKIEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Odpowiednio do odnośnych dokumentów, takich jak zielona księga, trwa proces integrowania polityki morskiej Unii Europejskiej, także w zakresie jej finansowania i zarządzania jej finansami. Co najmniej do 2013 roku włącznie ma funkcjonować Program na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej oraz Europejski Fundusz Rybacki. Komisja Europejska zaproponowała jednak sui generis połączenie tych instrumentów finansowych poprzez utworzenie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. Artykuł ukazuje ten proces w sposób pozwalający na dokonanie przez Czytelnika oceny, czy i jak postępuje finansowe integrowanie polityki morskiej Unii Europejskiej.

1. W 2003 r. D. Pyć pisała, że choć w doktrynie i w dyskusjach można spotkać twierdzenia podważające istnienie „polityki morskiej we Wspólnocie”¹, to jednak sprawom morskim poświęca się sporo uwagi, co daje nadzieję na osiągnięcie w przyszłości odpowiedniego stopnia rozwoju w tej dziedzinie, a dziedzina ta będzie zintegrowana. Chociaż autorka odnosi to tylko do „transportu morskiego”², jednak we wnioskach przywołuje także ochronę środowiska morskiego i zasobów naturalnych³, gdyż nie sposób odnieść tego tylko do transportu morskiego. Jednakże w późniejszej publikacji autorki o zielonej księdze Komisji z 2006 r. na temat wspólnej polityki morskiej pojawia się termin „zintegrowana polityka morska”, ale tak jakby na marginesie terminu „polityka morska”, z ewentualnie poprzedzającym go przymiotnikiem „europejska”⁴.

¹ *Notabene*, według Komitetu Regionów Unia Europejska realizuje nie jedną politykę morską, lecz „polityki morskie” (Dz.Urz. UE C 081/2006).

² D. Pyć, *Wspólna polityka w dziedzinie transportu morskiego w Unii Europejskiej*, Prawo Morskie 2003, t. XIX, s. 57 i 59.

³ *Ibidem*, s. 66.

⁴ D. Pyć, *Europejska polityka morska – „Strategia w różnorodności”*, Prawo Morskie 2007, t. XXIII, s. 30 i 49.

W nowszej publikacji D. Pyć⁵ termin „zintegrowana polityka morska” w różnych formach gramatycznych pojawia się już częściej.

Kiedy w roku 2006 Komisja opublikowała zieloną księgę pt. *W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej; europejska wizja oceanów i mórz*⁶, M.A. Nesterowicz pisała o niej jako o dokumencie, którym rozpoczęto⁷ jeden z największych procesów konsultacyjnych w historii Unii Europejskiej w kierunku określenia nowej wizji „zintegrowanej polityki morskiej” jako polityki, która nie powinna pozostawać tylko elementem określonych sektorów, ale powinna integrować różne dziedziny działalności człowieka związanej z morzami i oceanami, takie jak transport czy rybołówstwo, ale nie tylko, bo także takie jak np. badania morskie, turystyka i źródła wytwarzania energii (tradycyjne i alternatywne)⁸.

Należy zauważyć, że zarówno w tytule, jak i treści tej książki występuje termin „polityka morska” (a nie „zintegrowana polityka morska”), który odnosi się do przyszłości („przyszła unijna polityka morska”). W odpowiedniej formie gramatycznej występuje w niej wprawdzie wyraz „integracja”, ale nie w ogólnym, lecz w szczególnym kontekście („Jak należy zintegrować gospodarkę morską z polityką rozwoju i sąsiedztwa UE?”). Nie ma tam natomiast terminu „zintegrowana polityka morska”. Także w tytule i treści komunikatu Komisji z 2007 r.⁹, zawierającego wnioski z dyskusji na temat zielonej książki, występuje termin „polityka morska”, ale pojawia się tam już także termin „zintegrowana polityka morska”. Co w tym kontekście kryje się za przymiotnikiem „zintegrowana”?

Komisja podaje, że w konsultacjach opowiedziano się za „zintegrowanym podejściem do polityki morskiej w Unii Europejskiej”, ponieważ taka „polityka łączy problemy i potrzeby” powiązanych ze sobą sektorów, objętych działaniami w ramach oddzielnych polityk. Komisja sygnalizuje, że uczestnicy konsultacji ową „integrację” postrzegali jednak bardziej jako udzielanie wsparcia niż zajmowanie się integracją jako taką. Uważali też, że polityka morska powinna mieć na celu dopasowanie wszystkich części „układanki morskiej”, a nie zmianę struktury każdej z nich. Twierdzono także, że realizacja projektu tak rozumianego „integrowania” polityki morskiej to proces długoterminowy, ciągły i oparty na uczeniu się.

W interesującym autorów niniejszego opracowania aspekcie najważniejsze jest jednak wykazanie istnienia trudności z ustaleniem, które części strukturalnych wydatków Unii przyczyniają się do realizacji celów polityki morskiej.

⁵ D. Pyć, *Polityka morska Unii Europejskiej jako sztuka zintegrowanego rządzenia morzem*, [w:] *Współczesne problemy prawa. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Młynarczykowi*, red. U. Jackowiak, Gdynia 2011, s. 178–198.

⁶ KOM(2006) 275.

⁷ W wyniku decyzji Komisji z 2005 r. o rozpoczęciu konsultacji w tej materii.

⁸ M.A. Nesterowicz, *Aktualności z zakresu europejskiej legislacji morskiej*, *Prawo Morskie* 2007, t. XXIII, s. 320–321.

⁹ KOM(2007) 574.

W kolejnym komunikacie, zwanym niebieską księgą (także z 2007 r.)¹⁰, wiadać już, począwszy od jego tytułu, „zintegrowaną politykę morską”¹¹, o której Komisja pisze jako o „propozycji” opartej na założeniu, że wszystkie zagadnienia związane z oceanami i morzami Europy są wzajemnie powiązane, oraz że działania polityczne dotyczące morza należy prowadzić w sposób skoordynowany, aby uzyskać pożądane wyniki. Zintegrowana polityka morska wymaga struktury zarządzania, która stosuje zintegrowane podejście na każdym szczeblu, oraz instrumentów prowadzenia jej na płaszczyźnie horyzontalnej i międzysektorowej, a także solidnej podstawy finansowej, co nie oznacza tylko jej finansowania w odpowiedniej wysokości, ale także należytego zarządzania tymi finansami¹².

Temu, co w komunikatach tych nazwano „zintegrowaną polityką morską”, daleko do „zintegrowania” rozumianego jako osiągnięcie końca procesu zespalania się czegoś w całość, czy choćby takiego stopnia tego procesu, o jakim mowa w przedstawionym „projekcie legislacyjnym”¹³, w szczególności właśnie w zakresie finansowania i zarządzania finansami Unii Europejskiej w tej polityce. Po części wynika to z faktu, że traktatem z Lizbony nie wprowadzono istotnych zmian w tej materii. Sprawy morskie nadal objęte są różnymi przepisami traktatowymi: przepisami Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w szczególności przepisami tworzącymi część trzecią i piątą TFUE, które normują – jak to tam nazwano – „polityki i działania wewnętrzne” oraz „działania zewnętrzne Unii”. Są to przede wszystkim odnośnie przepisy tytułów TFUE: *Transport, Rolnictwo i rybołówstwo* oraz *Środowisko naturalne*.

W żadnym z tych przepisów (także w pozostałych przepisach traktatów¹⁴) termin „polityka morska” nie występuje. Nie występuje tam zresztą wyraz „morze” w żadnej z jego form gramatycznych¹⁵, poza przepisami o transporcie¹⁶, w których zresztą problematyka transportu morskiego zajmuje drugoplanowe miejsce, jako że w myśl ust. 1 art. 100 TFUE przepisy poprzedzające ten arty-

¹⁰ KOM(2007) 575.

¹¹ Ang.: *an integrated*, fr.: *intégrée*.

¹² Pisząc w literaturze prawno-morskiej o instrumentach zintegrowanej polityki morskiej na ogół pomija się te, którymi są jej finansowanie i zarządzanie jej finansami (zob. np. D. P y ć, *Polityka morska Unii Europejskiej...*, *op.cit.*, s. 183 i nast.), a przecież *pecunia est nervus rerum* (Platon, *Państwo*, 3, 411).

¹³ Termin zaczerpnięty z: J. N a w r o t, *Koncepcja nadzoru morskiego w integrowanej polityce morskiej Unii Europejskiej*, *Prawo Morskie* 2011, t. XXVII, s. 155. Autorka nadto obszernie omawia genezę i pojęcie zintegrowanej polityki morskiej, a w zielonej księdze dopatruje się drogi prowadzącej do budowy nowej „międzysektorowej polityki morskiej” jako nowego działu „polityki prawa” UE – „polityki prawa morskiego” (s. 155–166). Zob. także Z. G o d e c k i: *Polityka morska UE*, *Studia i Badania Naukowe* 2009, nr 2, R. III.

¹⁴ Nazwę „traktaty” definiują art. 1 tych dwu umów międzynarodowych jako obejmującą je, i tylko je.

¹⁵ W przepisach o terytorialnym zakresie stosowania traktatów mowa jest o terytoriach „zamorskich”. Nazwa „traktaty” obejmuje swym zakresem znaczeniowym Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Tak bowiem głoszą one same w art. 1.

¹⁶ Tytuł VI części trzeciej TFUE.

kuł¹⁷ odnoszą się do transportu kolejowego, drogowego i śródlądowego. Natomiast jeśli chodzi o transport morski¹⁸, to według ust. 2 przepisy dotyczące tego rodzaju transportu mogą zostać ustanowione w zwykłym trybie ustawodawczym wspólnie przez Parlament Europejski i Radę¹⁹.

Podobnie sprawa ma się z rybołówstwem morskim. Przed traktatem z Lizbony (TL) Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) zawierał przepisy zgrupowane w tytule z nagłówkiem *Rolnictwo*²⁰, z ich odniesieniem do rybołówstwa poprzez postanowienie, że w kontekście tych przepisów przez produkty „rolne” należy rozumieć także produkty pochodzące z rybołówstwa. Obecnie, na mocy TL, ten nagłówek (teraz tytułu III) brzmi: *Rolnictwo i rybołówstwo*. Otwiera go art. 38, którego ust. 1 głosi, że Unia określa i realizuje wspólną politykę rolną i „rybołówstwa”; że rynek wewnętrzny obejmuje także rolnictwo i „rybołówstwo” oraz handel produktami rolnymi, a przez produkty rolne należy rozumieć także produkty pochodzące z „rybołówstwa”, a ponadto odniesienia do wspólnej polityki rolnej lub do rolnictwa oraz stosowanie wyrazu „rolny” mają być rozumiane jako dotyczące także „rybołówstwa”, z uwzględnieniem szczególnych cech charakterystycznych tego „sektora”. W przepisach tych nie ma jednak nawet śladu zróżnicowania owego „rybołówstwa” na morskie i śródlądowe, co nie pozwala na uznanie, że chodzi w nich tylko o jeden z tych rodzajów rybołówstwa i to akurat o rybołówstwo morskie. Ów „sektor”, o czym świadczą dokumenty unijne (sprzed TL i późniejsze), to po prostu rybołówstwo, tak morskie, jak i śródlądowe, a także związana z jednym i drugi akwakultura²¹. Oczywiście w niebieskiej księdze o zintegrowanej polityce morskiej termin „zarządzanie rybołówstwem” (w tym akwakulturą) odnosi się do zarządzania tylko rybołówstwem morskim, w tym morską akwakulturą²².

Należy odnotować także to, że w niebieskiej księdze nie ma *expressis verbis* w ogóle mowy o integracji w zakresie finansowania i zarządzania finansami w polityce morskiej, jednak w unijnym prawie pochodnym można dostrzec przejawy tego rodzaju integracji, a Komisja Europejska zmierza w kierunku dalszego integrowania w tym zakresie, proponując utworzenie po roku 2013

¹⁷ Art. 90–99.

¹⁸ Także lotniczy.

¹⁹ *Notabene*, w porównaniu z unormowaniem sprzed traktatu z Lizbony, transport morski jako przedmiot unijnej legislacji „awansował” w tym sensie, że owo uprawnienie prawodawcze zostało przeniesione z Rady (tak art. 80 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską) na stanowiące wspólnie Parlament Europejski i Radę zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, zdefiniowaną w art. 294 TFUE. Szerzej zob. Z. Godecki, *Legislacja morska pod rządem Traktatu z Lizbony*, Studia i Badania Naukowe 2010, nr 2, R. IV oraz *Europejska legislacja morska pod rządem Traktatu z Lizbony*, Studia Europejskie 2010, t. XX, nr 1–4.

²⁰ Art. 32–38.

²¹ Szerzej zob. Z. Godecki: *Legislacja morska...*, *op.cit.* oraz *Europejska legislacja morska...*, *op.cit.*

²² Zob. L. Łukaszyk, *Aspekty prawne współczesnej akwakultury morskiej (wybrane zagadnienia)*, Prawo Morskie 2008, t. XXIV, s. 127 i nast.

instrumentu finansowego o nazwie *Europejski Fundusz Morski i Rybacki*²³. Zestawienie „rybacki” i „morski” w tej nazwie jest jakby zaprzeczeniem integrowania, skoro w zakresie znaczeniowym „morski” nie mieści się to, co stanowi zakres „rybackiego”, ale to zróżnicowanie tłumaczy fakt, że „rybacka” część tego funduszu odnosi się także do rybołówstwa śródlądowego.

2. Do momentu rozszerzenia Unii w 2004 r. o dziesięć państw (UE 25) kwestia morska nie była przedmiotem większego zainteresowania w UE 15. Potwierdzeniem rodzącego się zainteresowania tą problematyką była dopiero wspomniana zielona księga z 2006 r. W związku z tym w przedmiotowym kontekście finansowym sięganie głębiej niż do okresu następującego po ogłoszeniu w 2007 r. niebieskiej księgi miałyby się z celem. Wystarczy więc poprzestać na konstatacji, że do roku 2010 politykę morską finansowano i zarządzano jej finansami poprzez różne projekty pilotażowe i działania przygotowawcze. Z czasem powstała jednak kwestia dalszego finansowania i zarządzania finansami tej polityki. W związku z tym w sprawozdaniu Komisji z postępu prac w tym zakresie z 2009 r. podsumowano najważniejsze osiągnięcia polityki morskiej oraz określono kolejny etap jej realizacji. W tym samym roku Rada podkreśliła znaczenie finansowania dla dalszego rozwoju i realizacji tej polityki oraz zwróciła się do Komisji o przedstawienie niezbędnych wniosków dotyczących finansowania i zarządzania finansami tej polityki w dalszym okresie wcześniej przyjętych ram finansowych na lata 2007–2013²⁴. Następnie, w 2010 r., Parlament Europejski jednoznacznie poparł wyrażony przez Komisję zamiar finansowania polityki morskiej odpowiednią kwotą przez następne lata w celu skonsolidowania wcześniej rozpoczętych projektów. Zdaniem Parlamentu Europejskiego i Rady potrzebne było dalsze finansowanie unijne, aby Unia mogła wprowadzać i rozwijać politykę morską zgodnie z rezolucją Parlamentu Europejskiego z 2008 r.²⁵ oraz realizować nadrzędne cele, które określono w niebieskiej księdze, a które następnie potwierdzono we wspomnianym sprawozdaniu Komisji z roku 2009 i zatwierdzono we wspomnianych też konkluzjach Rady z tego samego roku.

Ponieważ wówczas tylko niektóre priorytety i cele polityki morskiej były objęte istniejącymi instrumentami unijnymi, takimi jak: Europejski Fundusz Rybacki, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Siódmy program ramowy w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji, Instrument Pomocy Przedakcesyjnej czy Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa, konieczne stało się ustanowienie odpowiedniego programu na rzecz dalszego rozwoju polityki morskiej. W związku z tym 30.11.2011 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie ustawo-

²³ KOM(2011) 804.

²⁴ Dz.Urz. UE C 139/2006 z późn. zmian.

²⁵ Dz.Urz. UE C 279/2009.

dawcze²⁶ ustanawiające „Program na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej”²⁷. Program ten (zwany dalej PRZPM) to program „wspierania środków zmierzających do propagowania dalszego rozwoju i realizacji zintegrowanej polityki morskiej Unii”, a „zintegrowana polityka morska” to polityka, która „wspiera skoordynowane i spójne podejmowanie decyzji w celu zmaksymalizowania zrównoważonego rozwoju, wzrostu gospodarczego i spójności społecznej państw członkowskich, w szczególności w odniesieniu do przybrzeżnych, wyspiarskich i bardziej oddalonych regionów Unii, a także sektorów morskich, przez spójne strategie polityczne związane z sektorem morskim oraz odpowiednią współpracę międzynarodową”. PRZPM ma służyć „wspieraniu zrównoważonej eksploatacji mórz i oceanów oraz rozwojowi wiedzy naukowej”.

Cele operacyjne PRZPM zgrupowane są w sześciu odnośnych celach ogólnych. Jednym z celów ogólnych jest wsparcie rozwoju i wdrażania zintegrowanego zarządzania sprawami morskimi i sprawami dotyczącymi obszarów przybrzeżnych. W ramach tego celu PRZPM powinien: a) propagować działania służące zachęceniu państw członkowskich i regionów Unii do rozwijania, wprowadzania lub realizacji zintegrowanego zarządzania sprawami morskimi; b) propagować międzysektorowe platformy i sieci współpracy, skupiające przedstawicieli organów publicznych, regionalnych i lokalnych, przemysłu, środowisk naukowych, obywateli, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych; c) zwiększać rozpoznawalność podejścia do spraw morskich i podnosić świadomość organów publicznych, sektora prywatnego oraz społeczeństwa na temat tego podejścia.

Innym celem ogólnym PRZPM jest wkład w rozwój instrumentów przekrojowych, czyli programowania przestrzennego obszarów morskich, wspólnego mechanizmu wymiany informacji²⁸ i wiedzy o graniczących z Unią oceanach, morzach i regionach przybrzeżnych. W ramach tego celu PRZPM powinien wspierać rozwój: a) wspólnego mechanizmu wymiany informacji dla obszarów morskich Unii; b) morskiego planowania przestrzennego oraz zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną; c) obszernej i powszechnie dostępnej wysokiej jakości bazy danych wiedzy o morzu²⁹.

Kolejnym takim celem jest propagowanie ochrony środowiska morskiego (w szczególności jego różnorodności biologicznej) oraz zrównoważonej eksplo-

²⁶ W rozumieniu art. 289 TFUE.

²⁷ Dz.Urz. UE L 321/2011. Weszło w życie następnego dnia po jego opublikowaniu, tj. 6.12.2011 r. *Notabene*, rozporządzenie to, po powszechnie stosowanym oświadczeniu, że jego podstawą prawną jest Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wskazuje (co nie jest praktyką powszechną, a czego należy żałować) wiele przepisów tego traktatu, choć zastrzeżenie „w szczególności” sugeruje, że istnieją jeszcze inne traktatowe przepisy, na które można by wskazać. Te wskazane to: art. 43 ust. 2, art. 91 ust. 1, art. 100 ust. 2, art. 173 ust. 3, art. 175 i 188, art. 192 ust. 1, art. 194 ust. 2 i art. 195 ust. 2.

²⁸ CISE.

²⁹ W tym celu powinny być w pełni wykorzystywane istniejące programy unijne i państw członkowskich, w tym INSPIRE (Dz.Urz. UE L 108/2007) i GMES (Dz.Urz. UE L 276/2010).

atacji zasobów morskich i przybrzeżnych, a także ściślejszego określenia granic zrównoważonego rozwoju działalności człowieka, która ma wpływ na środowisko morskie. W ramach tego ogólnego celu PRZPM powinien: a) wspierać ochronę i zachowanie środowiska morskiego i przybrzeżnego oraz zapobiegać interwencji w środowisko morskie i ograniczać ją w celu stopniowej eliminacji zanieczyszczeń; b) przyczyniać się do ochrony zdrowia, różnorodności biologicznej i odporności ekosystemów morskich i przybrzeżnych; c) ułatwiać koordynację między państwami członkowskimi oraz innymi podmiotami przy wprowadzaniu podejścia ekosystemowego do zarządzania działalnością człowieka i zasady ostrożności; d) ułatwiać opracowywanie metod i norm; e) propagować działania na rzecz łagodzenia skutków zmian klimatycznych dla środowiska morskiego, przybrzeżnego i wyspiarskiego oraz dostosowywania się do tych zmian; f) wspierać rozwój strategicznych podejść do badań zmierzających do oceny aktualnego stanu ekosystemów.

Jeszcze inny cel ogólny PRZPM to wsparcie rozwoju i wdrażania strategii na rzecz basenów morskich. W ramach tego celu PRZPM powinien wspierać rozwój i realizację zintegrowanych strategii na rzecz basenów morskich oraz propagować i ułatwiać wykorzystanie synergii między szczeblem krajowym, regionalnym i unijnym, wymianę informacji i najlepszych praktyk w zakresie polityki morskiej.

Piąty w katalogu celów ogólnych PRZPM to poprawa i wzmocnienie zewnętrznej współpracy i koordynacji w odniesieniu do celów ZPM, opartej na zaawansowanej debacie na forach międzynarodowych³⁰. Cel ten powinien być realizowany wspólnie z unijnymi instrumentami współpracy z uwzględnieniem celów krajowych i regionalnych strategii rozwoju. W tym zakresie PRZPM powinien: a) zachęcać do kontynuowania ścisłej współpracy nad zintegrowanym podejściem państw członkowskich i państw trzecich oraz podmiotów z państw trzecich, dzielących basen morski z państwami członkowskimi³¹; b) wspierać dialog z państwami trzecimi z uwzględnieniem UNCLOS i odpowiednich obowiązujących konwencji międzynarodowych opartych na tej konwencji; c) wspierać wymianę najlepszych praktyk uzupełniających istniejące inicjatywy z uwzględnieniem rozwoju strategii regionalnych na szczeblu subregionalnym.

Ostatni (szósty) w katalogu celów ogólnych PRZPM to wsparcie zrównoważonego wzrostu gospodarczego, zatrudnienia, innowacyjności i nowych technologii w sektorach morskich oraz w przybrzeżnych, wyspiarskich i najbardziej oddalonych regionach Unii. PRZPM powinien w tym zakresie: a) propagować inicjatywy na rzecz wzrostu i zatrudnienia w sektorach morskich oraz w regionach przybrzeżnych i wyspiarskich; b) wspierać szkolenie, edukację i możliwość kariery w zawodach związanych z morzem; c) propagować rozwój ekologicznych technologii, energię z odnawialnych źródeł morskich, ekologiczną

³⁰ W tym kontekście PRZPM wzywa państwa trzecie do ratyfikowania i wdrożenia Konwencji NZ o prawie morza (UNCLOS).

³¹ W tym nad ratyfikacją i wdrożeniem UNCLOS.

żeglugę morską i żeglugę morską bliskiego zasięgu; d) propagować rozwój turystyki przybrzeżnej, morskiej i wyspiarskiej.

Działaniami kwalifikującymi się do pomocy z PRZPM są: a) projekty (także testowe), analizy, badania i operacyjne programy współpracy (w tym programy kształcenia, szkolenia zawodowego i przekwalifikowania); b) powszechne udostępnianie informacji i wymiana najlepszych praktyk, podnoszenie świadomości i pokrewne działania w zakresie komunikacji i upowszechniania informacji; c) konferencje, seminaria, warsztaty i fora zainteresowanych podmiotów; d) gromadzenie, monitorowanie, wizualizacja i powszechne udostępnianie znaczącej liczby danych, najlepszych praktyk i baz danych dotyczących finansowanych przez Unię projektów regionalnych; e) działania związane z instrumentami przekrojowymi (w tym projektami testowymi).

Pomoc taka może następować w formie dotacji (z maksymalnym udziałem współfinansowania przez Unię danego działania w wysokości 80%), zamówień publicznych oraz ustaleń z unijnym Wspólnym Centrum Badawczym. Pomoc finansową można przyznawać, na zasadzie priorytetu, osobom fizycznym lub prawnym podlegającym prawu prywatnemu lub publicznemu państwa członkowskiego lub prawu Unii. Beneficjentami mogą być także państwa trzecie, zainteresowane podmioty w państwach trzecich, dzielących basen morski z państwami członkowskimi Unii, a także międzynarodowe organizacje lub inne podmioty, które realizują co najmniej jeden z celów ogólnych i operacyjnych określonych w PRZPM. Działania te muszą zawsze angażować uczestników z Unii. Warunki kwalifikowalności do udziału w procedurze określa się w odpowiednich zaproszeniach do składania wniosków lub ofert.

Przy wdrażaniu PRZPM zastosowanie mają „zasady dobrego zarządzania i przejrzystości procesów podejmowania decyzji”. PRZPM pomyślany został tak, aby przyczynić się do „przejrzystości i dobrego zarządzania” we wszystkich powiązanych politykach sektorowych na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym.

PRZPM określa też kwotę „koperty finansowej”³² na jego wdrożenie w okresie od 1.01.2011 r. do 31.12.2013 r., z odpowiednim podziałem na poszczególne lata. Środki budżetowe przyznane na PRZPM uwzględnia się w rocznych środkach budżetu Unii. Roczne środki zatwierdza „władza budżetowa” (Parlament Europejski i Rada) w granicach przewidzianych w ramach finansowych na lata 2007–2013. Nie więcej niż 1% koperty finansowej można przeznaczyć na pokrycie niezbędnych wydatków związanych z wszelkimi działaniami przygotowawczymi, monitorowaniem, kontrolą, audytem lub oceną, które są bezpośrednio konieczne aby zrealizować kwalifikowalne działania w sposób skuteczny i wydajny oraz aby osiągnąć ich cele.

W zakresie monitorowania prac finansowanych w ramach PRZPM każdy beneficjent pomocy finansowej powinien przedstawić Komisji sprawozdania

³² 40 mln euro.

techniczne i finansowe z postępu tych prac, a po zakończeniu projektu – sprawozdanie końcowe, zaś Komisja może w tym zakresie przeprowadzać odpowiednie kontrole „na miejscu”. Jeśli zajdzie taka potrzeba, na podstawie wyników tych sprawozdań i kontroli Komisja powinna dostosować wysokość początkowo zatwierdzonej pomocy finansowej lub warunki jej przyznania oraz harmonogram płatności.

Podczas realizacji operacji finansowanych w ramach PRZPM Komisja obowiązana jest zapewnić ochronę interesów finansowych Unii poprzez stosowanie środków zapobiegających nadużyciom finansowym, korupcji i innym nielegalnym działaniom, poprzez odpowiednie kontrole, odzyskiwanie nienależnych płatności oraz stosowanie skutecznych, proporcjonalnych i odstraszcających sankcji w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości³³. Powinna także zmniejszać, zawieszać lub odzyskiwać kwoty przyznane na dane działanie w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, czyli niezgodności z PRZPM, innym aktem prawnym lub umową, na mocy której pomocy udzielono, lub jeśli okaże się, że w działaniu wprowadzono zmiany niezgodne z jego charakterem lub warunkami realizacji, bez uprzedniego wystąpienia o zgodę Komisji. W przypadku niedotrzymania terminów lub gdy postęp w realizacji działania jedynie częściowo uzasadnia przyznaną pomoc finansową, Komisja może anulować pozostałą część tej pomocy i zażądać zwrotu wypłaconych kwot, a nienależne płatności powinny zostać Komisji zwrócone. Od kwot niezwróconych w odpowiednim terminie nalicza się przepisowe odsetki. W tym kontekście „nieprawidłowość” oznacza naruszenie przepisu prawa unijnego lub zobowiązania umownego, wynikające z działania lub zaniechania odnośnego podmiotu, które poprzez nieuzasadnione wydatki wywiera lub może wywierać negatywny wpływ na budżet Unii.

Komisja obowiązana jest do składania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie przepisowych sprawozdań. Może też złożyć wniosek ustawodawczy o przedłużenie PRZPM na odpowiedni okres po 2013 r. oraz o odpowiednią kopertę finansową. Nie wyklucza się możliwości, że na podstawie stosownych wniosków Komisji na ten okres przewidziane zostaną odpowiednie akty delegowane³⁴.

Działania finansowane w ramach PRZPM nie kwalifikują się jednak do otrzymywania pomocy z innych unijnych instrumentów finansowych, jako że ten program tylko uzupełnia realizację odpowiednich polityk sektorowych, a pomocy finansowej z PRZPM udziela się wyłącznie wtedy, gdy nie są dostępne inne unijne źródła finansowania.

³³ W tym zakresie Komisja powinna działać zgodnie z przepisami przyjętymi przez Parlament Europejski i Radę na podstawie upoważnienia z art. 325 ust. 4 TFUE.

³⁴ Na podstawie art. 290 TFUE akt ustawodawczy może przekazać Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego. W nagłówku takiego aktu dodaje się przymiotnik „delegowany” lub „delegowana”.

3. W omawianym aspekcie to ostatnie zastrzeżenie co do PRZPM dotyczy pomocy udzielanej między innymi z Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR), ustanowionego przyjętym przez Radę Rozporządzeniem nr 1198/2006 z 27.07.2006 r.³⁵.

Pomoc przewidziana w ramach EFR ma na celu: a) wspieranie Wspólnej Polityki Rybołówstwa (WPR) w celu zapewnienia eksploatacji żywych zasobów wodnych i wsparcie dla akwakultury³⁶ pod kątem zapewnienia trwałości w sensie gospodarczym, środowiskowym i społecznym; b) wspieranie trwałej równowagi pomiędzy zasobami a zdolnością połowową unijnej floty rybackiej; c) wspieranie zrównoważonego rozwoju rybołówstwa śródlądowego; d) wzmacnianie konkurencyjności funkcjonujących struktur oraz rozwoju ekonomicznie żywotnych przedsiębiorstw w sektorze rybactwa³⁷; e) wspieranie ochrony i poprawy stanu środowiska i zasobów naturalnych związanych z sektorem rybactwa; f) wspieranie zrównoważonego rozwoju oraz poprawy jakości życia na obszarach, na których prowadzi się działalność należącą do sektora rybactwa; g) propagowanie równości kobiet i mężczyzn w procesie rozwoju sektora rybactwa oraz obszarów zależnych głównie od rybactwa.

Środki realizowane na tej podstawie towarzyszą innym instrumentom finansowym oraz unijnym politykom, a w razie konieczności uzupełniają je. Komisja i państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia koordynacji pomiędzy EFR a Europejskim Funduszem Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego, Europejskim Funduszem Społecznym, Funduszem Spójności i innymi unijnymi instrumentami finansowymi.

Budżet Unii przeznaczony na EFR wykonywany jest w ramach podziału zarządzania między państwa członkowskie a Komisję, z wyjątkiem pomocy technicznej (pomocy w zakresie przygotowania, monitorowania, administrowania i techniki, oceny i audytu, jakie są niezbędne do realizacji rozporządzenia), bo ta realizowana jest przez Komisję w drodze zarządzania bezpośredniego.

EFR został wyposażony w środki w określonej tym rozporządzeniem wysokości na lata 2007–2013. Podział tych środków budżetowych powinien być dokonywany w sposób pozwalający na osiągnięcie znacznej koncentracji na regionach kwalifikujących się zgodnie z „konwergencją”³⁸.

Każde państwo członkowskie przyjmuje krajowy plan strategiczny oraz odpowiedni program operacyjny, podlegający zatwierdzeniu przez Komisję. Pro-

³⁵ Dz.Urz. UE L 223/2006. W Dz.Urz. UE L 120/2007 znajduje się rozporządzenie Komisji ustanawiające szczegółowe zasady wykonania tego rozporządzenia Rady.

³⁶ Tu „akwakultura” oznacza hodowlę lub chów organizmów wodnych za pomocą technik opracowanych w celu zwiększenia produkcji tych organizmów powyżej naturalnej zdolności środowiska.

³⁷ Tu „sektor rybactwa” oznacza sektor gospodarki obejmujący wszelką działalność w zakresie produkcji, przetwórstwa i obrotu produktami rybołówstwa oraz akwakultury.

³⁸ „Konwergencja” jako rodzaj celu oznacza cel działania dla najmniej rozwiniętych państw członkowskich i regionów.

gram operacyjny powinien zawierać między innymi opis sytuacji kwalifikujących się do pomocy i głównych środków, określonych dla każdej z tzw. osi priorytetowych, oraz plan finansowy z podziałem środków przeznaczonych na „konwergencję” i na cele inne niż „konwergencja”³⁹. Jest pięć osi priorytetowych, a mianowicie: 1 – środki na rzecz dostosowania WPR (mające na celu dostosowanie unijnej floty rybackiej); 2 – akwakultura, rybołówstwo śródlądowe, przetwarzanie i obrót produktami rybołówstwa i akwakultury; 3 – środki służące wspólnemu interesowi (środki zwykle podejmowane przez przedsiębiorstwa prywatne, pomagające w realizacji WPR); 4 – zrównoważony rozwój obszarów zależnych głównie od rybactwa; 5 – pomoc techniczna⁴⁰.

Wydatki współfinansowane z EFR nie mogą otrzymać wsparcia w ramach innego instrumentu finansowego Unii.

4. Przewidziane na koniec roku 2013 zakończenie PRZPM i EFR nie przesądza, że te instrumenty finansowe nie znajdą zastosowania także po roku 2013, np. w całym okresie obowiązywania ram finansowych na lata 2014–2020⁴¹ lub tylko w pierwszych latach tego okresu. Mogą one przecież zostać odpowiednio znowelizowane rozporządzeniami o przedłużonym ich stosowaniu w roku 2014 i później lub też zastąpione w całości innymi rozporządzeniami. Jednakże do roku 2011 Komisja nie złożyła stosownych wniosków⁴², ale wystąpiła w tymże roku o przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę rozporządzenia ustawodawczego w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego⁴³ niejako w miejsce PRZPM i EFR.

W uzasadnieniu tego wniosku podano, że w legislacyjnym wniosku Komisji dotyczącym wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2014–2020, przyjętym w 2011 r.⁴⁴, określono ramy budżetowe i główne kierunki finansowania również WPR oraz ZPM. Ponadto Komisja przyjęła pakiet rozporządzeń ustanawiających nowe ramy legislacyjne WPR. W związku z koniecznością określenia WRF na lata po roku 2013 zaistniała też konieczność przyjęcia długoterminowego instrumentu, który zapewniłby wsparcie finansowe dla ZPM. W związku z tym w październiku 2011 r. Komisja zawnioskowała przyjęcie rozporządzenia w sprawie wspólnych zasad dla funduszy podlegających zarządzaniu dzielonemu pomiędzy Unię i państwa członkowskie w celu – jak wyjaśniano – uproszczenia realizacji określonych polityk poprzez wspomniane już wyżej fundusze oraz projektowany Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR). Ponieważ fundusze te mają komplementarne cele, powinny być objęte zakresem wspólnych ram strategicznych i podlegać takiemu samemu trybowi zarządzania. Projekt ten przewiduje również

³⁹ To znaczy cele obejmujące państwa i regiony niekwalifikujące się do „konwergencji”.

⁴⁰ Są one w rozporządzeniu zdefiniowane bardzo szczegółowo.

⁴¹ Por. projekt rozporządzenia: KOM(2011) 398 – wersja ostateczna.

⁴² W tym zakresie tylko Komisji przysługuje inicjatywa ustawodawcza (art. 17 ust. 2 TUE).

⁴³ KOM(2011) 804 – wersja ostateczna.

⁴⁴ KOM(2011) 398 – wersja ostateczna.

wspólne elementy planowania i programowania strategicznego oraz zawiera wykaz tematycznych celów opartych na strategii *Europa 2020*, a także przepisy dotyczące wspólnych ram strategicznych na szczeblu unijnym oraz umów partnerskich, które mają zostać zawarte z każdym państwem członkowskim. Przewiduje on również uwarunkowania makroekonomiczne i wspólne podejście, w ramach którego powinno się kłaść nacisk na wyniki uzyskiwane dzięki funduszom objętym zakresem wspólnych ram strategicznych. Dlatego też projekt ten przewiduje uwarunkowania *ex ante* i przeglądy wyników, a także monitorowanie, sprawozdawczość i oceny. Określa również zasady kwalifikowalności oraz definiuje specjalne uzgodnienia dla instrumentów finansowych i rozwoju lokalnego kierowanego przez miejscową społeczność.

Projektowane rozporządzenie o EFKR określa unijne środki finansowe na rzecz wdrażania WPR, ZPM⁴⁵, odpowiednich działań związanych z prawem morza oraz zrównoważonego rozwoju obszarów rybackich⁴⁶ i rybołówstwa śródlądowego⁴⁷.

Jedne działania finansuje się w ramach EFMR – zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego między państwa członkowskie a Unię, inne – zgodnie z zasadą zarządzania bezpośredniego przez Unię. Zarządzaniem dzielonym objęte jest wspieranie zrównoważonego rozwoju rybołówstwa (z wyłączeniem pomocy technicznej, bo ta objęta jest zarządzaniem bezpośrednim), zaś zarządzaniem bezpośrednim – ZPM, włącznie z pomocą techniczną.

W celu wdrożenia przepisów o zarządzaniu bezpośrednim oraz pomocy technicznej Komisja, w drodze aktów wykonawczych, przyjmuje roczne programy prac zgodnie z celami określonymi tymi przepisami. Taki plan roczny powinien szczegółowo określać cele, które należy zrealizować, oczekiwane wyniki, metody wdrażania oraz całkowitą kwotę środków. Powinien zawierać także opis działań podlegających finansowaniu, wskazanie kwoty przeznaczonej na poszczególne działania, indykatory harmonogram realizacji działań, jak również informacje na temat ich realizacji. W odniesieniu do dotacji powinien zawierać także informacje na temat priorytetów, głównych kryteriów oceny oraz maksymalną stopę współfinansowania.

W ramach zarządzania dzielonego każde państwo członkowskie powinno sporządzić program operacyjny w celu wdrożenia priorytetów unijnych, których

⁴⁵ Projekt definiuje ZPM jako „politykę Unii, której celem jest wspieranie skoordynowanego i spójnego procesu decyzyjnego, by zmaksymalizować zrównoważony rozwój, wzrost gospodarczy i spójność społeczną państw członkowskich, a zwłaszcza unijnych regionów przybrzeżnych, wyspiarskich i najbardziej oddalonych, jak również sektory gospodarki morskiej, poprzez spójną politykę dotyczącą kwestii związanych z obszarami morskimi oraz odpowiednią współpracą międzynarodową”.

⁴⁶ Obszar rybacki to obszar obejmujący brzeg morza lub jeziora, lub obejmujący stawy albo estuarium rzeczne i charakteryzujący się wysokim poziomem zatrudnienia w sektorze rybołówstwa bądź akwakultury oraz określony w ten sposób przez dane państwo członkowskie.

⁴⁷ Rybołówstwo śródlądowe to połowy dokonywane w celach zarobkowych przez statki prowadzące działalność wyłącznie na wodach śródlądowych lub przy użyciu innych urządzeń stosowanych do połowów pod lodem.

współfinansowanie zakłada EFMR. Państwo powinno zapewnić dla programu operacyjnego odpowiedni system zarządzania i kontroli oraz wyznaczyć instytucję zarządzającą, akredytowaną agencję płatniczą i jednostkę certyfikującą.

Według Komisji wsparcie w ramach zarządzania bezpośredniego ma przyczynić się do rozwoju i wdrażania ZPM poprzez: 1) promowanie rozwoju i realizacji zintegrowanego zarządzania kwestiami dotyczącymi obszarów morskich i przybrzeżnych na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym, na poziomie basenu morskiego⁴⁸ oraz na szczeblu Unii i międzynarodowym; 2) rozwój międzysektorowych inicjatyw przynoszących wzajemne korzyści różnym sektorom gospodarki morskiej lub rodzajom polityki sektorowej; 3) wspieranie trwałego wzrostu, zatrudnienia, innowacji i nowych technologii w powstających i potencjalnych sektorach gospodarki morskiej w regionach przybrzeżnych, uzupełniające ustalone działania sektorowe i krajowe; 4) wspieranie ochrony środowiska morskiego. Zarządzaniu bezpośredniemu podlegają również środki towarzyszące WPR i ZPM, także w odniesieniu do operacji prowadzonych poza terytorium Unii.

W wielu sprawach Komisja posiada uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych, o jakich mowa w art. 290 TFUE.

W uzasadnieniu wniosku Komisja informuje, że dąży do osiągnięcia celów zreformowanej WPR i celów ZPM. Wnioskowi temu przyświecają cele sformułowane pod kątem finansowania, a są nimi: 1) promowanie zrównoważonego i konkurencyjnego rybołówstwa i akwakultury; 2) wspieranie procesu opracowywania i wdrażania ZPM w sposób uzupełniający politykę spójności i WPR; 3) promowanie zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju terytorialnego obszarów rybackich (włącznie z akwakulturą i rybołówstwem śródlądowym); 4) przyczynianie się do wdrażania WPR.

Na podstawie różnych ocen EFR, a także z wykorzystaniem oceny skutków reformy WPR w ocenie skutków EFMR, Komisja rozważyła trzy alternatywne warianty: 1) wariant „EFR+”, który byłby kontynuacją EFR (z pominięciem większości bezpośrednich dotacji dla flot) i wsparcia ukierunkowanego na realizację celów reformy WPR; 2) wariant „EFR + integracja”, w którego ramach pozostałe instrumenty finansowania WPR połączono by w ramach jednego funduszu zastępującego EFR, lecz z zachowaniem obecnego modelu zarządzania oraz 3) wariant „EFR + konwergencja”, w ramach którego wsparcie dla ZPM również włączono by do EFMR, a wszystkie instrumenty objęto by – w najszerszym możliwym zakresie – zarządzaniem dzielonym. Te trzy warianty dostosowano do scenariusza dla reformy WPR wskazanego jako preferowany i dokonano ich oceny na podstawie tego samego scenariusza odniesienia.

⁴⁸ Basen morski to określony obszar geograficzny, na którego rzecz strategię opracowują instytucje Unii, państwa członkowskie, ich regiony oraz – jeśli znajduje to zastosowanie – państwa trzecie dzielące ten obszar.

Uwzględniono również wyniki konsultacji rozpoczętych wraz z przyjęciem zielonej księgi *Reforma wspólnej polityki rybołówstwa* z kwietnia 2009 r.⁴⁹

Jeśli chodzi o wyniki tych konsultacji, to za istotne uznano powiązanie WPR z ZPM, jako że strategie polityczne dotyczące obszarów morskich nie powinny dłużej funkcjonować niezależnie od siebie. Powinno się też zwiększyć spójność pomiędzy WPR a ZPM. Uznano też za celowe zwiększenie zależności między finansowaniem unijnym a realizacją celów WPR, przy czym przestrzeganie przepisów i realizacja celów powinny przekładać się na dostępność środków.

Komisja, Rada i Parlament Europejski potwierdziły zasadność stosowania zintegrowanego podejścia do zagadnień związanych z obszarami morskimi i konieczność finansowania ZPM. Z oceny skutków Komisja wywnioskowała, że wariant „EFR + konwergencja” osiągnie lepsze rezultaty niż pozostałe dwa warianty odnośnie do trzech głównych wskaźników skutków wybranych do analizy, tj. zmniejszenia oddziaływania rybołówstwa na środowisko naturalne, wypełnienia luki innowacyjnej w sektorze rybołówstwa i akwakultury oraz liczby miejsc pracy utworzonych w społecznościach zależnych od rybołówstwa. W związku z tym Komisja zaproponowała połączenie większości instrumentów finansowych obecnej WPR i ZPM w ramach jednego funduszu – EFMR – z wyjątkiem porozumień w sprawie zrównoważonego zarządzania rybołówstwem oraz obowiązkowego wkładu na rzecz regionalnych organizacji ds. rybołówstwa.

EFMR oparto na czterech następujących filarach: 1) inteligentne, ekologiczne rybołówstwo; 2) inteligentna, ekologiczna akwakultura; 3) zrównoważony rozwój terytorialny sprzyjający włączeniu społecznemu – wszystkie z zarządzaniem dzielonym, a także 4) ZPM z bezpośrednim zarządzaniem scentralizowanym. Oprócz tych filarów EFMR powinien obejmować środki wspomagające, a mianowicie gromadzenie danych, doradztwo naukowe, kontrolę, sprawowanie rządów, rynki rybne, dobrowolne płatności na rzecz regionalnych organizacji ds. rybołówstwa oraz wsparcie techniczne.

Zdaniem Komisji wniosek ten jest zgodny z zasadą pomocniczości⁵⁰. Ogólnym celem EFMR jest bowiem wspieranie realizacji celów WPR, polityki podlegającej wyłącznej kompetencji⁵¹ Unii, a także dalszy rozwój ZPM. Państwa członkowskie nie są w stanie osiągnąć tych celów poprzez samodzielne działania. Proces realizacji tych celów może przebiegać sprawniej tylko na szczeblu Unii dzięki wieloletniemu finansowaniu ukierunkowanemu na odpowiednie priorytety. EFMR powinien przyczynić się także do osiągnięcia celów strategii *Europa 2020* w ramach jej trzech inicjatyw przewodnich, jakimi są: 1) „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”; 2) „Unia innowacji” oraz 3) „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”.

Komisja uważa, że konieczny jest nowy bodziec do rozwoju ZPM. ZPM zainicjowano w 2007 r. w celu ułatwienia koordynacji kwestii związanych z ob-

⁴⁹ CELEX: 52009D0163.

⁵⁰ Zdefiniowaną w art. 5 TUE.

⁵¹ W rozumieniu art. 3 i 4 TFUE.

szarami morskimi podejmowanych przez różne państwa członkowskie oraz należących do różnych sektorów (z dziedziny transportu morskiego, przemysłu, regionów przybrzeżnych, energii morskiej, rybołówstwa czy też środowiska morskiego). Skutkiem skoordynowania obszarów ZPM, które wcześniej należały do różnych sektorów, jest zmniejszenie kosztów oraz zwiększenie efektywności. Środki dla ZPM z EFMR powinny być przeznaczane głównie na rozwój międzysektorowych narzędzi polityki, czyli na rozwój inicjatyw, które przyniosą korzyści różnym sektorom, a które nie mogłyby zostać zrealizowane w ramach poszczególnych obszarów polityki.

Zdaniem Komisji zarządzanie kwestiami związanymi z obszarami morskimi w zintegrowany sposób oznacza lepsze wydatkowanie publicznych środków i zmaksymalizowanie oddziaływania różnych strategii politycznych mających wpływ na morze. Co za tym idzie, środki finansowe powinny być również przeznaczane na rozwój zintegrowanego zarządzania obszarami morskimi na poziomie basenu morskiego. Koordynacja na tym poziomie powinna gwarantować, że środki finansowe będą wydatkowane w ramach różnych strategii politycznych w sposób spójny, z zastosowaniem różnych źródeł finansowania.

Włączenie ZPM do EFMR wiąże się również ze wsparciem dla uwzględniania celów związanych z obszarami morskimi w ramach pozostałych funduszy, co powinno umożliwić polityce dotyczącej obszarów morskich w większym stopniu przyczynienie się do realizacji celów strategii *Europa 2020*. Połączenie w ramach jednego funduszu różnych instrumentów finansowych wspierających WPR i ZPM powinno wprowadzić duże uproszczenia wynikające z ulepszonych i ujednoczonych przepisów i procedur. Ponadto gromadzenie danych, kontrola oraz środki rynkowe, w tym wyrównanie kosztów ponoszonych przez podmioty z regionów najbardziej oddalonych, wraz ze środkami z poprzedniego EFR, powinny podlegać zarządzaniu dzielonemu. Oznacza to, że cztery zestawy procedur (dotyczących decyzji finansowych, sprawozdawczości, monitorowania i oceny) powinien zastąpić jeden zestaw.

W ocenie EFR wykazano, że głównym obciążeniem administracyjnym jest ustanowienie systemu zarządzania i kontroli. We wspomnianym projekcie rozporządzenia w sprawie przepisów wspólnych przewidziano podobny system zarządzania i kontroli dla wszystkich funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych i oparty na wspólnych zasadach. Przewidziano również system krajowej akredytacji w celu wzmocnienia zobowiązania państw członkowskich do należytego zarządzania finansami. Zharmonizowano uzgodnienia stanowiące podstawę pewności Komisji co do prawidłowości wydatków oraz zaproponowano nowe wspólne elementy, takie jak poświadczenia wiarygodności dotyczące zarządzania i roczne rozliczenia rachunków. Takie podejście powinno sprawić, że ustanowienie systemu kontroli i zarządzania będzie trwało znacznie krócej oraz przyspieszy jego wdrożenie.

Wspólne przepisy dotyczące wykorzystania instrumentów finansowych zapewniają dokładniejsze ramy dla ich działania i wyraźnie pokazują, że instrumen-

ty finansowe można wykorzystywać do wszystkich rodzajów inwestycji i beneficjentów. Umożliwia to dołączenie wkładu z EFMR do istniejących mechanizmów finansowych, w której to dziedzinie opracowano już porozumienia dotyczące innych funduszy Unii, dzięki czemu powinno się uniknąć obciążenia administracyjnego i powielania instytucji, a ponadto inżynieria finansowa powinna stać się atrakcyjniejszą alternatywą dla współfinansowania w postaci dotacji.

Zintegrowane podejście do rozwoju kierowanego przez lokalną społeczność (w EFR oś priorytetowa 4) powinno ułatwić realizację wspólnych przedsięwzięć finansowanych przez fundusze objęte zakresem wspólnych ram strategicznych, dzięki wspólnej ocenie i zatwierdzeniu lokalnych strategii rozwoju, finansowaniu kosztów zarządzania przez tylko jedno źródło oraz braku wymogu powiadamiania różnych organów o poniesieniu takich kosztów. Zastosowanie wspólnych wskaźników powinno ułatwić sprawozdawczość ze strony państw członkowskich ze względu na nacisk na wymierne dane dotyczące postępów i ograniczenie elementów opisowych.

W ramach EFMR sprecyzowano również zasady dotyczące zgodności z WPR, zwłaszcza z przepisami ramowymi w zakresie gromadzenia danych, a także z przepisami dotyczącymi kontroli nielegalnych, nieraportowanych i nieuregulowanych (NNN) połowów, co powinno zapewnić państwom członkowskim i beneficjentom większą pewność prawa.

W celu uproszczenia procesu wdrażania EFMR zaproponowano zharmonizowanie zasad kwalifikowalności z innymi funduszami unijnymi. Powinno to ułatwić obsługę projektów zarówno z punktu widzenia beneficjentów, jak i organów krajowych, a także usprawnić wdrażanie projektów zintegrowanych. Szersze zastosowanie wariantów zakładających uproszczone koszty powinno być dostępne dla części EFMR podlegającej zarządzaniu dzielonemu (koszty standardowe, płatności ryczałtowe i dotacje według stawki ryczałtowej), aby zmniejszyć koszty związane z kontrolą i poziomem błędów.

Przewidziane w projekcie wspólne ramy strategiczne i umowy partnerskie obejmują pięć funduszy podlegających zarządzaniu dzielonemu na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Te ramy pozwalają na lepsze strategiczne dopasowanie tych funduszy na szczeblu unijnym. Wspólne ramy strategiczne powinny zostać wdrożone za pomocą umowy partnerskiej, co powinno zapewnić koordynację funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych na szczeblu krajowym.

Obecnie koordynacja EFR z innymi elementami finansowania Unii odbywa się zgodnie z zasadą wytyczania granic między funduszami, co prowadzi do częściowego pokrywania się obszarów polityk, a także do powstawania luk między nimi. Konieczny jest więc lepszy mechanizm koordynacji, a nowy mechanizm realizacji, który kładzie większy nacisk na podejście strategiczne, powinien rozwiązać te problemy. Wspólne ramy strategiczne i umowy partnerskie powinny zastąpić krajowe plany strategiczne wprowadzone w ramach EFR, któ-

re wiążą się z poważnymi ograniczeniami i wymagają nieproporcjonalnego wysiłku od państw członkowskich otrzymujących z EFR ograniczone środki.

W EFMR położono nacisk na długoterminowe cele strategiczne WPR i ZPM, w tym na zrównoważone i konkurencyjne rybołówstwo oraz akwakulturę, spójne ramy polityczne umożliwiające dalszy rozwój ZPM, a także zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu rozwój terytorialny obszarów rybackich. Zgodnie ze strategią *Europa 2020* te ogólne cele na lata 2014–2020 powinny się przełożyć na następujące unijne priorytety EFMR: 1) zwiększenie zatrudnienia i spójności terytorialnej; 2) wspieranie innowacyjnych, konkurencyjnych i opartych na wiedzy rybołówstwa i akwakultury; 3) promowanie zrównoważonych i zasobooszczędnych rybołówstwa i akwakultury; 4) ułatwianie wdrażania WPR. Priorytety te powinny stać się podstawą programowania finansowego, w tym również podstawą do określenia wskaźników celu dotyczących każdego z nich.

W projekcie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów wprowadzono nowe przepisy dotyczące odpowiednich uwarunkowań, by zagwarantować, że dzięki finansowaniu unijnemu tworzy się silne zachęty dla państw członkowskich do realizacji założeń i celów strategii *Europa 2020*. Uwarunkowania te powinny mieć formę zarówno warunków *ex ante*, które należy spełnić przed wydatkowaniem środków, jak i warunków *ex post*, dzięki którym uruchomienie 5% środków finansowych w ramach EFMR powinno być uzależnione od wyników. Uwarunkowania *ex post* powinny być oparte na realizacji kluczowych etapów związanych z osiągnięciem celów w zakresie produktów i wyników dotyczących założeń strategii *Europa 2020*, które to cele określono dla programów w umowach partnerskich.

Unijna pomoc finansowa w ramach EFMR powinna być uzależniona od zgodności działań państw członkowskich i podmiotów gospodarczych z celami i przepisami WPR, zwłaszcza od wypełniania zobowiązań dotyczących kontroli i gromadzenia danych oraz przestrzegania przepisów w sprawie połowów NNN. Ponadto uwarunkowanie *ex ante* powinno dotyczyć akwakultury i w ramach tego uwarunkowania państwa członkowskie powinny być zobowiązane do opracowania na podstawie unijnych strategicznych wytycznych wieloletnich krajowych planów strategicznych. Celem tych planów powinno być – zgodnie z rozporządzeniem w sprawie WPR – przyczynienie się do zrównoważonego rozwoju akwakultury w odniesieniu do prowadzenia bezpiecznej działalności gospodarczej, dostępu do wód i przestrzeni, oraz uproszczenie administracyjnych procedur związanych z wydawaniem licencji połowowych. Takie uwarunkowania powinny zwiększyć przestrzeganie przepisów WPR oraz spójność całej tej polityki.

Z oceny EFR wynika, że obowiązujące wskaźniki kładą nacisk na produkty i są zbyt liczne. Co więcej, brakuje im wspólnego podejścia i wspólnej definicji jednostek do pomiaru. Dlatego też w EFMR proponuje się wspólne strategiczne ramy monitorowania i oceny, które mają obejmować zestaw wspólnych wskaź-

ników produktów, wyników i oddziaływania, opracowanych we współpracy z państwami członkowskimi i przyjętych na mocy aktu wykonawczego. Wskaźniki te mają być powiązane z priorytetami EFMR i przez to pozwalać na agregację danych na szczeblu unijnym i ocenę postępów, efektywności i skuteczności procesu wdrażania polityki, która jest konieczna, między innymi, do alokacji na rzecz rezerwy na wykonanie. Ocena *ex ante* powinna zostać wykorzystana do określenia wartości odniesienia, etapów kluczowych i wskaźników celu, które następnie powinny zostać włączone do umów partnerskich i programów operacyjnych.

W dwóch specjalnych rocznych sprawozdaniach, mających powstać w latach 2017 i 2019, powinny zostać zamieszczone dane dotyczące stanu realizacji tej polityki oraz wnioski dla kolejnego okresu programowania.

ZBIGNIEW GODECKI
MARTA BIZEWSKA

CONTINUING FINANCIAL INTEGRATION OF EU MARITIME POLICY (Summary)

The European Commission Green Paper, among other documents, describes the ongoing integration of the EU maritime policy with respect to financing and finance management. Both the Programme to support the further development of an Integrated Maritime Policy and the European Fisheries Fund are to remain operative until at least the end of 2013. The Commission, however, has proposed to merge those instruments into European Maritime and Fisheries Fund. The article provides description of the integration process and allows for an assessment of its progress.