



farnet

PRZEWODNIK #1



Rozwój obszarów Unii Europejskiej zależnych od rybactwa – podejście terytorialne

*Przewodnik dla
Lokalnych Grup Rybackich*



Komisja Europejska
Gospodarka Morska i Rybołówstwo

PL

Spis treści

1. Wprowadzenie 1

Jaki jest cel tego przewodnika?
Jakie są najważniejsze cechy podejścia terytorialnego Osi 4?
Jaka jest struktura naszego przewodnika?

2. Określenie obszaru 4

Co rozumie się przez obszar zależny od rybactwa w kontekście EFR?
Kto definiuje obszar?
Jakie są kryteria kwalifikowalności?
Jakie inne czynniki wpływają na wybór obszarów rybackich?
Wielkość i masa krytyczna
Jednorodna charakterystyka i spójność
Poczucie tożsamości lokalnej
Potencjał rozwojowy obszaru
Podsumowanie

3. Budowanie partnerstwa lokalnego. 11

Po co tworzyć partnerstwa?
Jaka jest struktura partnerstwa?
Status prawny
Skład partnerstwa
Jak znaleźć partnerów i zachęcić ich do udziału?
Jakie są etapy rozwoju partnerstwa?
Jakie są główne funkcje partnerstwa lokalnego?

4a. Tworzenie skutecznych strategii:

Partycypatywny proces

tworzenia strategii 19

Co to jest partycypatywny proces tworzenia strategii?
Jakie są fazy i etapy tworzenia strategii rozwoju?

4b. Tworzenie skutecznych strategii:

Kluczowe cechy lokalnej strategii 24

Streszczenie
Kluczowe cechy charakterystyczne obszaru rybackiego
Kontekst społeczny, ekonomiczny i środowiskowy
Zaangażowanie społeczności i interesariuszy
Analiza SWOT
Strategia, jej główne cele i założenia
Spójność i synergia z innymi strategiami
Określenie celów szczegółowych i planowanych działań
Polityki horyzontalne
Współpraca i sieciowanie

4c. Tworzenie skutecznych strategii:

Przygotowanie planu realizacji strategii

(biznes planu lub planu działania) 31

Sposób wdrażania
Administracja, finanse i personel
Dalszy rozwój FLAG
Przygotowanie i wybór projektów
Kryteria wyboru projektów
Monitorowanie i ocena
Komunikowanie się i informowanie
Informacje finansowe

Zdjęcia (strony):

Asociación Guimatur (tylna strona okładki), Monica Burch (1), Maylis Iribarne (19), Jean-Luc Janot (przednia strona okładki, 4, 24, tylna strona okładki), Anastasios Perimenis (11, tylna strona okładki).

Współautorzy:

John Grieve
Urszula Budzich-Szukala
Paul Soto
Eamon O'Hara

Produkcja:

DevNet geie (AEIDL/Grupo Alba)/Kaligram.

Wydawca: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa, Dyrektor Generalny.

Zastrzeżenie: Dyrekcja Generalna ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa odpowiada za całościowe wydanie niniejszej publikacji, nie odpowiada jednak za precyzję informacji zawartych w poszczególnych artykułach, za ich treść ani za wyrażone w nich poglądy. O ile nie zaznaczono inaczej, Komisja Europejska nie przyjęła ani w żaden sposób nie zaaprobowała żadnego z poglądów przedstawionych w tej publikacji, a zawartych w niej stwierdzeń nie należy traktować jako wyrażających poglądy Komisji ani Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa. Komisja Europejska nie gwarantuje precyzji danych zawartych w niniejszej publikacji, a ponadto ani Komisja Europejska, ani żadna osoba występująca w jej imieniu nie przyjmuje odpowiedzialności za wykorzystanie tych danych.

© Unia Europejska, 2010.

Wydrukowano w Belgii na papierze utylizowanym.

1. Wprowadzenie

Jaki jest cel tego przewodnika?

Niniejszy przewodnik został przygotowany w celu wsparcia istniejących i przyszłych Lokalnych Grup Rybackich (LGR¹) i osób, które je wspierają w istotnych kwestiach tworzenia i funkcjonowania partnerstwa terytorialnego oraz w przygotowywaniu i wdrażaniu lokalnej strategii rozwoju.

Oś priorytetowa 4 Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR) stanowi nowe podejście dla tego Funduszu, ponieważ skupia się na zrównoważonym rozwoju **obszarów** zależnych od rybactwa. Podejście terytorialne zostało wprowadzone do zasad EFR po raz pierwszy w okresie programowania 2007-2013 i odzwierciedla fakt uznania przez Komisję, że tradycyjne narzędzia polityki rybackiej nie mogą samodzielnie poradzić sobie ze skomplikowanymi i szybko zmieniającymi się warunkami, wpływającymi na obszary rybackie i ich społeczności.

Komisja stwierdza, że UE musi być w stanie zapewnić, obok działań związanych z konwersją obszarów dotkniętych restrukturyzacją sektora rybołówstwa, także odpowiednie środki towarzyszące. Oś 4 dostarcza EFR takie środki, a podejście terytorialne oznacza, że mogą one być dostosowane do wielu różnych sytuacji, które istnieją w obszarach zależnych od rybactwa w całej UE.

To jednak stanowi nowe wyzwanie dla tych obszarów, gdzie doświadczenie i wiedza w zakresie rozwoju terytorialnego jest często ograniczona. Niniejszy przewodnik ma zatem pomóc zainteresowanym stronom lepiej zrozumieć istotę podejścia terytorialnego i możliwość jego stosowania na swoim obszarze.



Port Baiona (Hiszpania).

Jakie są najważniejsze cechy podejścia terytorialnego Osi 4?

Pod pewnymi względami Oś 4 może być podobna do innych inicjatyw, a wiele działań prowadzonych w osi 4 będzie zapewne zbliżonych do działań realizowanych w obszarach rybołówstwa w ramach innych programów, takich jak PESCA, INTERREG i EQUAL.

Jednak zasadnicza różnica pomiędzy Osią 4 a innymi składnikami EFR polega nie tyle na rodzaju podejmowanych działań, ale na sposobie, w jakim te działania są realizowane i jak się ze sobą łączą, zarówno w ramach obszaru rybackiego jak i w samych społecznościach rybackich. Z tego względu najbardziej podobne jest podejście terytorialne programu Leader, wykorzystane do rozwoju obszarów wiejskich, którego główne zasady stanowią podstawę dla Osi 4 (patrz ramka).

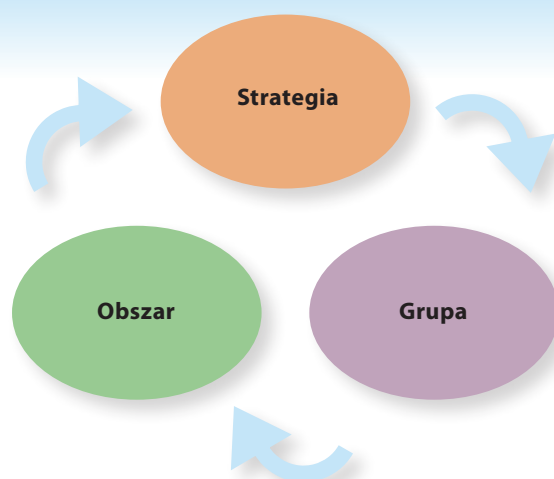
¹ W większości języków UE przyjęto skrót FLAG pochodzący od angielskiej nazwy Fisheries Local Action Groups (Lokalne Rybackie Grupy Działania). W polskim tłumaczeniu używane jest wymiennie słowo FLAG oraz polski skrót LGR.

Podejście typu Leader

Od momentu uruchomienia w 1991 r., inicjatywa wspólnotowa Leader działa na rzecz zapewnienia społecznościom wiejskim w UE sposobu na angażowanie lokalnych partnerów w proces kreowania rozwoju ich obszarów. Podejście Leader opiera się na założeniu, że z uwagi na różnorodność europejskich obszarów wiejskich, strategie rozwoju są bardziej skuteczne i wydajne, jeśli są tworzone i realizowane na poziomie lokalnym przez podmioty lokalne, według jasnych i przejrzystych procedur, przy udziale administracji publicznej oraz niezbędnym wsparciu zapewniającym transfer dobrych praktyk. Siedem kluczowych cech podsumowuje podejście Leader: lokalne partnerstwa publiczno-prywatne lub lokalne grupy działania; terytorialne podejście do strategii rozwoju, oddolne opracowywanie i wdrażanie tychże lokalnych strategii, zintegrowane i wielosektorowe działania, innowacyjność, sieciowanie oraz współpraca. Są one opisane bardziej szczegółowo (w języku angielskim) na stronie: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/factsheet_en.pdf

Oś 4 zmierza wyjść poza działania skierowane na krótkoterminowe gospodarcze, społeczne i środowiskowe konsekwencje uszczuplenia zasobów rybnych. Jej celem jest umożliwienie społecznościom rybackim tworzenia nowych i trwałych źródeł dochodów oraz poprawę jakości ich życia. Czyni to poprzez wzmacnianie podmiotowości mieszkańców, którzy najlepiej rozumieją zarówno problemy i aspiracje społeczności rybackich, dostarczając im narzędzi i środków na rozwój i umożliwiając dostosowanie rozwiązań do rzeczywistych potrzeb.

Główne zasady takiego podejścia wynikają z różnorodności obszarów rybackich i zróżnicowanych okoliczności, które istnieją w całej UE, oraz ogólnounijnej zasady pomocniczości (subsydiarności), umacniającej bezpośrednio zainteresowanych w roli siły napędowej rozwoju lokalnego. Pomoc w ramach Osi 4, mająca stanowić część zintegrowanego podejścia lokalnego, koncentruje się na lokalnej strategii rozwoju, która jest dostosowana do warunków danego obszaru. Jej przygotowanie i wdrażanie powinny być tak dalece zdecentralizowane jak to możliwe, najlepiej koordynowane przez partnerstwo lokalnych podmiotów z sektora publicznego, prywatnego i obywatelskiego, które połączyły się, tworząc FLAG (LGR). Ogólnie podejście to można opisać jako połączenie trzech fundamentalnych zasad, tzw. „Trójcy rozwoju lokalnego”, które stanowią: terytorium lub obszar; grupa lub partnerstwo; lokalna strategia zintegrowanego rozwoju.



„Trójca rozwoju lokalnego”

Podejście terytorialne całkowicie zmienia sposób, w jaki są postrzegane i określane obszary, partnerstwa i strategię. Już nie wystarczy jedynie określić granic administracyjnych, ustalić potrzeby w sensie identyfikacji niedoborów, a następnie poszukać kogoś (zwykle zewnętrznej agencji państwowej), aby zaspokoić tak zdefiniowane potrzeby poprzez dystrybucję środków publicznych.

Cykl rozwojowy musi zaczynać się od pozytywnej strategii i wizji, jak dany obszar ma wyglądać w przyszłości. Jest to poparte aktywnym sojuszem partnerów lokalnych, ich współpracą dla osiągnięcia wspólnych celów. Dokładne granice obszaru zależą od tego, co chcemy osiągnąć i z kim. W efekcie tak zdefiniowany obszar stanowi funkcjonalny i spójny teren, gdzie ludzie są związani poprzez wspólne lub wzajemnie uznawane wartości. Taki obszar powstaje niejako „w oparciu o projekt rozwoju”, a terytorium samo w sobie jest postrzegane jako aktywnie ucząca się organizacja.

Jaka jest struktura naszego przewodnika?

Niniejszy przewodnik jest podzielony na trzy główne sekcje. Mogą one być traktowane jako oddzielne dokumenty, ale zostały napisane w taki sposób, aby odzwierciedlić związek trzech elementów Trójcy. Trzy części łączą się i wzajemnie uzupełniają, podobnie jak uzupełniają się obszar, partnerstwo i strategia w praktyce. Główne części przewodnika to:

- › **Określenie obszaru.** Ta część wyjaśnia, co rozumie się przez obszar zależny od rybactwa oraz określa główne czynniki, które należy wziąć pod uwagę przy określaniu obszaru objętego Osią 4, z punktu widzenia zarówno z lokalnych podmiotów jak i instytucji zarządzających.
- › **Budowanie partnerstw lokalnych.** Druga część przewodnika wyjaśnia koncepcję partnerstw lokalnych i przedstawia zarys głównych etapów w rozwoju partnerstwa, w tym co należy brać pod uwagę przy decydowaniu o jego składzie i działaniach. Część ta zawiera również pewne wskazówki i przykłady w zakresie budowania partnerstwa.
- › **Opracowanie skutecznych strategii.** Ten ostatni punkt składa się z trzech głównych podrozdziałów: pierwszy wyjaśnia najważniejsze kroki w oddolnym podejściu do planowania strategicznego, drugi opisuje główne elementy skutecznej strategii (jej zawartość), wreszcie ostatnia sekcja przedstawia plan realizacji lub biznesplan – czyli jak zapewnić, że strategia stanie się rzeczywistością.

Wszystkie te części są powiązane z przykładami i narzędziami na stronie FARNET. Kolejny kluczowy element podejścia Osi 4, współpraca międzynarodowa i międzyregionalna, przedstawiona jest w odrębnym przewodniku.

2. Określenie obszaru



Połów na lodzie (Finlandia).

Co rozumie się przez obszar zależny od rybactwa w kontekście EFR?

Oś 4 Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR) różni się od pozostałych trzech osi, ponieważ ukierunkowana jest na obszary zależne od rybactwa (nazwana jest „Zrównoważony rozwój **obszarów** zależnych głównie od rybactwa”), a nie tylko na sam sektor rybacki. Wykorzystanie środków przeznaczonych na EFR Osi 4 wymaga spełnienia trzech podstawowych warunków:

1. Obszar musi być określony zgodnie z wymogami krajowymi i unijnymi;
2. Musi zostać utworzona lokalna grupa lub partnerstwo (Lokalna Grupa Rybacka czyli FLAG), z udziałem podmiotów kluczowych dla rozwoju danego obszaru;
3. Partnerstwo, a także szerszej społeczności, musi przygotować i wdrożyć lokalną strategię rozwoju dla obszaru.

A zatem obszar stanowi wspólną podstawę dla tworzenia partnerstwa, przygotowania strategii i realizacji proponowanych działań. Strategia i działania finansowane w jej ramach muszą być ściśle powiązane z charakterystyką, warunkami i potrzebami obszaru rybackiego. Zasadniczo to właśnie obszar (a nie poszczególne projekty) jest przedmiotem i celem finansowania ze środków publicznych, a osoby mieszkające lub pracujące na tym obszarze decydują o priorytetach i projektach, które będą finansowane.

Co przepisy Unii Europejskiej mówią o obszarach zależnych od rybactwa?

Rozporządzenie w sprawie EFR stawia stosunkowo mało warunków dla ustanowienia obszaru zależnego od rybactwa, stwierdzając, że:

- › obszar musi mieć ograniczoną wielkość i, co do zasady, być mniejszy niż NUTS 3 (Artykuł 43 ust. 3);
- › obszary powinny charakteryzować się bądź małą gęstością zaludnienia, bądź zmniejszającym się znaczeniem rybołówstwa, lub też małymi społecznościami rybackimi (Artykuł 43 ust. 4);
- › obszar powinien być wystarczająco „spójny pod względem geograficznym, gospodarczym i społecznym” (Artykuł 43 ust. 3) i posiadać wystarczającą masę krytyczną pod względem „zasobów ludzkich, finansowych i gospodarczych w celu wspierania wykonalnej lokalnej strategii rozwoju” (Artykuł 45 ust. 3)

Rozporządzenie wykonawcze dodaje, że:

- › program operacyjny określi procedury i kryteria wyboru obszarów zależnych od rybactwa. Państwa członkowskie decydują o sposobie, w jaki będą stosować artykuły 43 ust. 3 i 4 rozporządzenia (IR Artykuł 22 ust. 1);
- › wybrane obszary zależne od rybactwa niekoniecznie muszą pokrywać się z krajowym podziałem administracyjnym ani z obszarami ustanowionymi dla celów kwalifikowalności w ramach celów funduszy strukturalnych (IR Artykuł 22 ust. 2).

Kto definiuje obszar?

Przepisy UE pozwalają państwom członkowskim lub regionom na korzystanie z różnych sposobów wyboru obszaru.

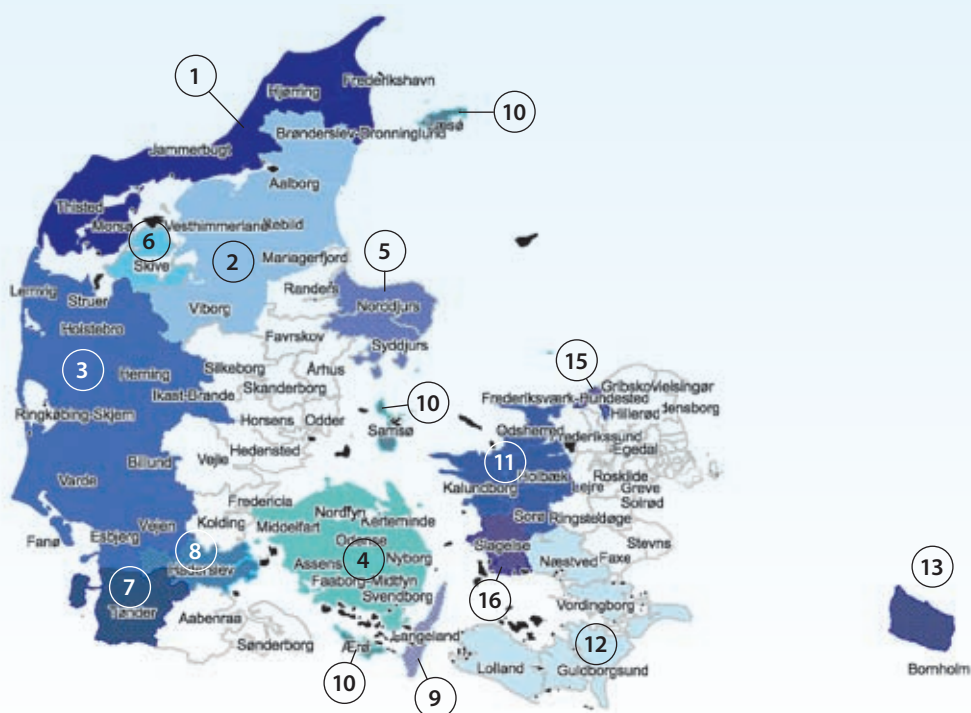
Instytucje Zarządzające niektórych państw członkowskich określają tylko ogólne warunki, które musi spełniać dany obszar w celu korzystania z Osi 4 i **zapraszają lokalne społeczności obszarów rybackich do tworzenia LGR (FLAG)** na swoich obszarach. Zaletą takiego rozwiązania jest jego oddolność, ale państwa członkowskie muszą rozważyć, czy posiadają system oceny, który pozwoli im wybrać obszary rzeczywiście posiadające „masę krytyczną”, dostatecznie spójne i dające możliwość „wspierania wykonalnej strategii rozwoju”, zgodnie z wymogami przepisów.

W innych krajach Instytucje Zarządzające określają priorytetowe regiony, które spełniają pewne cechy, a następnie zachęcają do tworzenia na nich partnerstw i przygotowywania strategii. Podczas gdy w pewnych okolicznościach może to przyczynić się do zapewnienia koncentracji środków na obszarach, które spełniają warunki dla celów strategicznych Osi 4, to wadą podejścia jest jego odgórność i mała elastyczność.

Istnieje także opcja pośrednia, w którym Instytucja Zarządzająca może wskazywać na szeroki region geograficzny kwalifikujący się do działań Osi 4 (np. tylko niektóre części wybrzeża, z wyłączeniem dużych portów itp.), ale faktyczna liczba grup i ich granice negocjowane są przez samych zainteresowanych.

Określenie obszarów rybackich w Danii

W Danii początkowo dokonano podziału na 7 „regionów rybackich”, w których możliwe było powstania jednej lub więcej FLAG. Wówczas lokalni interesariusze określili we wstępnych wnioskach, które obszary zamierzają objąć swoją lokalną strategią rozwoju. W ten sposób zapewniono oddolne podejście do określania obszarów. Instytucja Zarządzająca następnie oceniła propozycje i podjęła ostateczną decyzję w sprawie wyboru proponowanych obszarów. Ostatecznie wybrano ich 16.



W praktyce określenie obszarów rybackich jest często jednym z najgoręcej dyskutowanych zagadnień Osi 4. Jest to często wynikiem długich dyskusji i negocjacji z udziałem zainteresowanych władz lokalnych, regionalnych i krajowych. W trakcie negocjacji występuje często silna presja, aby zadowolić wielu zainteresowanych, co może to prowadzić do rozszerzenia granic obszarów rybołówstwa oraz rozcieńczania środków finansowych.

Pomimo faktu, że w ramach Osi 4 obszary rybackie nie muszą ograniczać się do istniejących granic administracyjnych (Rozporządzenie Wykonawcze, art. 22 ust. 2), negocjacje z reguły prowadzą do utworzenia obszaru składającego się z gmin (NUTS 5). W niektórych krajach formalna deklaracja władz lokalnych (np. samorządu lokalnego lub burmistrza) jest dla danej miejscowości warunkiem koniecznym znalezienia się w LGR.

Jakie są kryteria kwalifikowalności?

Wiemy już, że rozporządzenia w sprawie EFR pozostawia państwom członkowskim znaczną swobodę w określaniu obszarów rybołówstwa. Oprócz kryteriów wymienionych w Rozporządzeniu, Instytucje Zarządzające mogą korzystać z dodatkowych kryteriów dostosowanych do specyficznych okoliczności, o ile są one wymienione w Programie Operacyjnym. Zwykle organy zarządzające dążą do priorytetowego traktowania obszarów, które są wyraźnie uzależnione od rybołówstwa, analizując takie cechy, jak:

- › znaczenie gospodarcze sektora rybackiego, mierzone jako udział lokalnego sektora rybackiego na danym obszarze w PKB, wartości dodanej lub zatrudnieniu;
- › społeczne znaczenie rybactwa, tj. wpływu przeszłego i obecnego uzależnienia społeczności od rybactwa, np. na stan lokalnej infrastruktury i usług;
- › stopień, w jakim szerokie lub globalne trendy dotknęły sektor rybacki;
- › tradycję i kulturę rybołówstwa;
- › rolę sektora rybołówstwa w zachowaniu cennych walorów przyrodniczych i kulturowych.

Instytucje Zarządzające mogą również podjąć decyzję o zastosowaniu dodatkowych kryteriów w celu wyłonienia bardziej zaniedbanych obszarów (np. pod względem PKB lub poziomu bezrobocia).

Ogólny budżet przeznaczony w danym kraju na Oś 4 będzie również wpływać na proces kwalifikacji obszarów. Na przykład kraje lub regiony o stosunkowo dużych budżetach może być „stać” na większą elastyczność w określaniu obszarów. Kraje o bardzo ograniczonych budżetach będą musiały skoncentrować fundusze na mniejszej liczbie obszarów, co oznacza, że muszą stosować surowsze kryteria.

Środowisko naturalne podstawowym czynnikiem w wyborze obszarów rybackich we Francji.

Całe wybrzeże Francji, wraz z Gujaną Francuską, zostało uznane za kwalifikujące się do środków z Osi 4. Jednakże, potencjalne zagrożenie wynikające z upadku rybołówstwa na danym obszarze oraz jakość środowiska naturalnego były ważnym czynnikiem w podejmowaniu ostatecznych decyzji. W skład wszystkich 11 FLAG we Francji wchodziły obszary chronione (dziewięć z nich obejmuje nadmorskie obszary Natura 2000).

Jakie inne czynniki wpływają na wybór obszarów rybackich?

Proces tworzenia FLAG w połączeniu z kryteriami Instytucji Zarządzających odnośnie oceny wniosków składanych przez grupy powinny również zapewniać, że wybrane obszary stanowią dobrą podstawę dla partnerstwa lokalnego i strategii. Przy wyborze i określaniu obszarów powinny być wzięte pod uwagę przynajmniej następujące czynniki:

- › wielkość i masa krytyczna obszaru;
- › wspólne cechy obszaru i jego spójność;
- › poczucie tożsamości lokalnej, oraz
- › potencjał rozwojowy tego obszaru.

Wielkość i masa krytyczna

Nie ma „złotej reguły” dotyczącej idealnej wielkości obszaru, jednak zbyt małe lub zbyt duże obszary mogą mieć poważne wady. Minimalna liczba mieszkańców, która może zapewnić niezbędną „masę krytyczną” to zwykle 10.000, ale w niektórych krajach lub regionach o niskiej gęstości zaludnienia próg ten może zostać obniżony do zaledwie 5.000. Generalnie jednak, na obszarze o bardzo małej liczbie ludności osiągnięcie „masy krytycznej” jest mało prawdopodobne, co może na przykład oznaczać:

- › że może być zbyt mało lokalnych liderów i innych działaczy społecznych, które zapewnią realizację strategii (działalność wspólna może wówczas zależeć od nielicznych kluczowych osób, które mogą być trudne do zastąpienia po odejściu lub przejściu na emeryturę);
- › że jest zbyt mało przedsiębiorców mogących przygotować dobre projekty ze strony sektora prywatnego;
- › nie ma wystarczających funduszy lokalnych lub innych środków potrzebnych do współfinansowania projektów albo inaczej przyczyniających się do ich realizacji;
- › koszty administracyjne utworzenia i funkcjonowania partnerstwa mogą być nieproporcjonalnie wysokie.

Z drugiej strony, zbyt duży obszar może narażać na inne problemy. Duża liczba ludności obszaru, znacznie powyżej 100.000, może ograniczać bezpośrednie kontakty między FLAG i społecznością, co może zmniejszyć poziom zaufania między różnymi podmiotami. Jeżeli lokalna grupa obejmuje bardzo duży obszar geograficzny, np. w krajach o niskiej gęstości zaludnienia, fizyczne odległości między lokalnymi podmiotami mogą także utrudniać współpracę.

Jeśli budżet przeznaczony na takie obszary jest niski, środki Osi 4 mogą być „zbyt cienko rozsmarowane” aby osiągnąć rzeczywistą zmianę. Oba te scenariusze stawiają LGR przed wyzwaniem wykazania wymaganej masy krytycznej.

Niektóre kraje wykluczają z udziału w LGR miasta powyżej określonej wielkości (np. duże porty), aby uniknąć sytuacji, w której pochłaniałyby one dużą część budżetu. Jednak nie należy lekceważyć roli większych miast i portów oraz ich rynkowego potencjału w stymulowaniu rozwoju okolicy; ważne, aby wybrać obszar, który stanowi spójną i funkcjonalną całość.

Jednorodna charakterystyka i spójność

Jeśli działania LGR mają przyczynić się do zrównoważonego rozwoju na danym obszarze, ważne jest, by wykazać jego dostateczną **spójność pod względem geograficznym, gospodarczym i społecznym**. Należy unikać nadmiernych różnic, ponieważ będą one utrudniać ustalanie wspólnych priorytetów i uzgodnienie wspólnej strategii.

Oznacza to, że poszczególne części tego obszaru (np. miejscowości i gminy tworzące obszar) powinny mieć pewne wspólne cechy lub zbliżone charakterystyki wiążące je ze sobą. Mogą to być pewne wspólne zasoby, podobne wyzwania, wspólne potrzeby i możliwości.

Nie oznacza to, że cały obszar powinien być jednolity. Przeciwnie, **różne, ale uzupełniające się wzajemnie** cechy części obszaru mogą być czynnikiem wiążącym (np. jedna część obszaru może oferować atrakcje turystyczne, a z innej części mogą pochodzić pracownicy do świadczenia usług turystycznych). Taka komplementarność i powiązanie mogą przyczynić się do spójności obszaru. Wspólne cechy obszaru mogą obejmować:

- › podobne lub wspólne cechy geograficzne (np. obszar położony wzdłuż określonego typu wybrzeża lub wzdłuż doliny rzeki);
- › podobna lub wspólna historia i dziedzictwo kulturowe;
- › wspólne lub podobne wyzwania społeczne (np. małe izolowane społeczności, mniejszości etniczne lub starzejące się społeczeństwo);
- › podobne czynniki środowiskowe (np. zanieczyszczenia wód albo wysoka wartość przyrodnicza obszaru lub wspólnych zasobów naturalnych);
- › podobieństwo sytuacji gospodarczej (np. obszary postindustrialne lub w trakcie transformacji, kurorty turystyczne, obszary dotknięte kryzysem lub obszary o szybkim rozwoju, gdzie samo rybołówstwo upada, ale występują konflikty między użytkownikami konkurującymi o te same zasoby).

Niektóre kraje wymagają, aby obszary przewidziane do udziału w Osi 4 miały ciągłość geograficzną (ze wspomnianą wyżej możliwością wyłączenia dużych miast). W innych nie jest to obowiązkowe, o ile poszczególne części obszaru są w stanie wykazać wspólne cechy (jak w przypadku kilku małych wysp tworzących FLAG). Choć brak ciągłości może utrudnić rozwój i wdrożenie skutecznej strategii, ciągłość przestrzenna może być czasem mniej ważna niż spójność.

Poczucie tożsamości lokalnej

Poczucie tożsamości lokalnej jest niezwykle ważne w podejściu terytorialnym, ponieważ:

- › tworzy kapitał społeczny, budując zwłaszcza wzajemne zaufanie między partnerami lokalnymi i całą wspólnotą, co ułatwia współpracę;
- › wzmacnia przekonanie, że coś można osiągnąć, pomimo problemów i trudności, co zwiększa szansę na powodzenie strategii;
- › motywuje uczestników do większego zaangażowania i wysiłku.

Mimo że poczucie tożsamości lokalnej jest często silniejsze na jednolitych obszarach, to nie jest tak zawsze. Istnieją sytuacje, w których ludzie z różnych rozproszonych lub podzielonych terenów mają silniejsze poczucie wspólnoty. Może to wynikać nie tyle z tego „co nas łączy”, co ze świadomości „jakie mamy wspólne wyzwania” lub „co nas różni od innych”, albo kombinacja kilku tych czynników. Na takie poczucie składa się też często lokalna duma. Zbudowanie w mieszkańcach poczucia że są „stąd” i wsparcie się na nim może być bardzo ważnym czynnikiem motywującym i odegrać pozytywną rolę w rozwoju obszaru, toteż może stanowić nieodłączną część strategii rozwoju lokalnego.

Poczucie tożsamości lokalnej rozwija się w czasie i może być słabe w społecznościach o świeżych korzeniach (np. gdy doszło do napływu ludności z innych części kraju), lub gdy duża część społeczeństwa spędza dużo czasu w innym miejscu (np. w obszarach podmiejskich metropolii). W takich sytuacjach, wysiłki zmierzające do wzmocnienia tożsamości lokalnej, w tym działania takie jak animowanie społeczności i wspólna praca nad strategią, powinny być jednym z priorytetów partnerstwa lokalnego. Pomyślna realizacja strategii pomoże również wzmocnić lokalną dumę.

Potencjał rozwojowy obszaru

Przez potencjał rozwoju obszaru rozumiemy tu stopień, w jakim w gospodarka obszaru jest w stanie wykorzystać zasoby własne do zapewnienia trwałego dochodu miejscowej ludności. Wiąże się to z wieloma czynnikami, takimi jak:

- › odległość od rynków dla lokalnych produktów lub od miejsc pracy (np. miasta);
- › poziom wykształcenia i gospodarcza mobilność mieszkańców;
- › umiejętności i organizacja społeczeństwa;
- › rodzaj i zakres walorów przyrodniczych i kulturowych;
- › zakres, w jakim lokalna gospodarka jest uzależniona od jednego lub kilku wąskich sektorów;
- › rodzaj, zakres i możliwości dywersyfikacji gospodarczej;
- › atrakcyjność miejsca dla zewnętrznych inwestorów i turystów;
- › rodzaj i zakres migracji wewnętrznych lub zewnętrznych;
- › bliskość i dostępność sąsiadujących obszarów, które mogą stanowić uzupełnienie możliwości;
- › zdolność społeczności lokalnych i przedsiębiorstw do przyciągania inwestycji.

Nie ma dwóch obszarów rybackich o identycznych potencjałach rozwoju. Jednak dzięki analizie czynników opisanych powyżej, można ocenić charakter i zakres potencjału każdego obszaru. Rozważania te będą miały bezpośredni wpływ na obszar LGR i jego strategię. Na przykład w obszarach, które są lub były w dużym stopniu uzależnione od rybołówstwa, może być trudno znaleźć alternatywne lub dodatkowe miejsca pracy. Można zatem rozważyć odpowiednią modyfikację proponowanego obszaru LGR, o ile wynikałyby z tego jakieś korzyści..

Podsumowanie

Staranne określenie i wybór obszaru LGR przyczyni się do powodzenia partnerstwa i jego strategii, ponieważ wszystkie trzy elementy są ze sobą ściśle powiązane. Wskazówki zawarte w niniejszym przewodniku uwypuklają te kluczowe czynniki, które pomogą lokalnemu partnerstwu w upewnieniu się, że wszystkie trzy elementy współpracy działają na rzecz obszaru i jego mieszkańców.

Powiązanie rybołówstwa i turystyki w powiatach na południowym wybrzeżu Galicji

FLAG Ria de Vigo – A Guarda obejmuje południowe wybrzeże Galicji (północno-zachodnia Hiszpania) i obejmuje łącznie 10 powiatów w zatoce Vigo oraz Baixo Miño. Całkowita linia brzegowa tych powiatów to 137 km, razem mają 135 720 mieszkańców (4% ludności Galicji), rozmieszczonych na obszarze 404.4 km². Obszar ten jest szczególnie uzależniony od rybołówstwa, a także jeden z najgęściej zaludnionych (336 osób na km² – w porównaniu do średniej regionalnej 93,75). Charakteryzuje go istnienie silnego kompleksu przemysłowo-morskiego, z 11,3% ludności aktywnej zawodowo bezpośrednio zatrudnionej w sektorze rybołówstwa. Jednak dużą rolę odgrywają też inne sektory, np. turystyka, ze względu na istnienie wielu plaż i atrakcji turystycznych, kilku wspaniałych parków krajobrazowych i obszarów chronionych oraz 12 przystani jachtowych.

3. Budowanie partnerstwa lokalnego

Po co tworzyć partnerstwa?

Od zainteresowanych Osią 4 Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR) wymaga się utworzenia lokalnej grupy rybackiej, czyli lokalnego partnerstwa reprezentującego „partnerów publicznych i prywatnych z rozmaitych stosownych lokalnych sektorów społeczno-ekonomicznych”. W ramach Osi 4, takie partnerstwa lokalne są znane pod ogólną nazwą Rybackich Lokalnych Grup Działania (po angielsku Fisheries Local Action Groups czyli FLAGs), choć czasami stosowane są inne nazwy, takie jak „Przybrzeżne Grupy Działania” (Hiszpania), lub „Lokalne Grupy Rybackie” (Polska).

FLAG, LGR lub równoważne podmioty mają za zadanie opracowanie i wdrożenie zintegrowanej strategii rozwoju lokalnego dla spójnego terytorium, w oparciu o podejście oddolne. LGR musi zapewnić wystarczającą masę krytyczną zasobów w celu wspierania realizacji strategii, w tym dostateczne możliwości administracyjne i finansowe do zarządzania pomocą i zapewnienia pomyślnego ukończenia operacji. Niniejsze warunki określają charakter partnerstwa oraz podstawy jego działania. Tak więc partnerów tworzących LGR wiążą relacje, które:

- › łączą – na równych prawach – podmioty z sektora publicznego, prywatnego i społecznego (obywatelskiego);
- › zapewniają wspólną pracę w celu określenia i realizacji wspólnych celów;
- › są długoterminowe, czyli wykraczają poza jeden projekt lub współpracę krótkoterminową;
- › polegają na podziale zarówno ryzyka, jak i korzyści między wszystkimi partnerami;
- › uznają, że wspólnie pracując, tworząc, wspierając i uzupełniając się nawzajem, przyczyniają się do wzmacniania wszystkich partnerów.



FLAG Lesvos Development Company S.A. (Grecja).

Stworzenie partnerstwa to długi i trudny proces, wymagający zaangażowania partnerów i ich zasobów (niekoniecznie finansowych, ale także takich jak znajomość lokalnych warunków, czas i wysiłek). Partnerzy podejmują go ze względu na fakt, że większe zyski i korzyści można osiągnąć dzięki wspólnej pracy, lub z powodu problemów, jakie mogą być zbyt trudne do rozwiązania przez każdego z nich osobno. W lokalnych inicjatywach opartych na rozwoju terytorialnym, takich jak Oś 4 EFR, istnieją rzeczywiste korzyści, jakie można osiągnąć, zwłaszcza w obszarach przeżywających poważne problemy gospodarcze lub społeczne.

W takich przypadkach istnieje potrzeba połączenia wszystkich potencjałów i sił lokalnych podmiotów, w celu odniesienia się do wspólnych problemów, możliwości i wyzwań. Partnerstwo takie obejmuje wspólne poczucie przynależności, wypracowanie wspólnoty miejsca i znalezienie wspólnej płaszczyzny, na której wypracowane zostaną rozwiązania odnoszące się nie tylko do jednego sektora, ale całego obszaru i jego potrzeb, poprzez zintegrowane działanie.

W takiej sytuacji lokalne partnerstwo może przynieść następujące korzyści:

- › łączenie lokalnych zasobów, doświadczeń i umiejętności, aby wykorzystywać je efektywniej i znajdować odpowiednie rozwiązania dla zidentyfikowanych problemów;
- › angażować szerszą społeczność do podejmowania decyzji i planowania rozwoju, a tym samym coraz bardziej zaangażować obywateli we współzrządzenie, zwiększać lokalne możliwości podejmowania działań oraz budować dla nich wsparcie;
- › stworzyć mechanizm rozpoznawania potencjalnych efektów synergii oraz konfliktów między różnymi grupami interesu (np. między ochroną środowiska a rozwojem gospodarczym²).

Główną rolą partnerstwa jest opracowanie i wdrożenie wspólnej strategii i planu działania dla swojego obszaru.

Jaka jest struktura partnerstwa?

Rozporządzenia UE dla Osi 4 wymaga utworzenia lokalnej grupy, to jest partnerstwa obejmującego „przedstawicieli sektora rybnictwa i innych stosownych lokalnych sektorów społeczno-ekonomicznych”. Forma powinna zatem być otwarta i umożliwiać włączanie kolejnych partnerów, w tym również podmiotów zagrożonych wykluczeniem. Doświadczenia programu Leader pokazują, że często wyłączeni z takich inicjatyw bywają: młodzi (o których przyszłości decydują wówczas inni), aktywni zawodowo (którzy mogą nie dysponować czasem), kobiety (często wykluczone z typowo męskich zawodów), lub osoby starsze (których zaletą jest często doświadczenie i dyspozycyjność).

Ponieważ oś 4 dotyczy lokalnych grup rybackich, ważne jest, aby zapewnić silną reprezentację sektora rybackiego. Równie ważne jest, aby żaden sektor lub partner nie miał pozycji dominującej. Zrównoważone i otwarte partnerstwo prowadzi do bardziej skutecznej i zrównoważonej strategii, dostosowanej do potrzeb danego obszaru oraz uwzględniającej wszelkie specyficzne potrzeby lub interesy. Równowaga między partnerami przyczyni się również do szerszej motywacji i zaangażowania społecznego, w których doceniany będzie wkład poszczególnych osób i ich gotowość do udostępniania zasobów (czasu, znajomości terenu, zasobów finansowych i technicznych) na rzecz danego obszaru.

Organizacje wchodzące w skład partnerstwa są ważne, ale równie ważne są konkretne osoby, które reprezentują te organizacje w partnerstwie. Delegowanie do partnerstwa pracowników wyższego szczebla lub osób zarządzających w znacznym stopniu przyczynia się do sukcesu partnerstwa, w szczególności poprzez nadanie mu wyższej rangi wśród władz organizacji partnerskich, a także ułatwi szybsze podejmowanie decyzji w imieniu partnera.

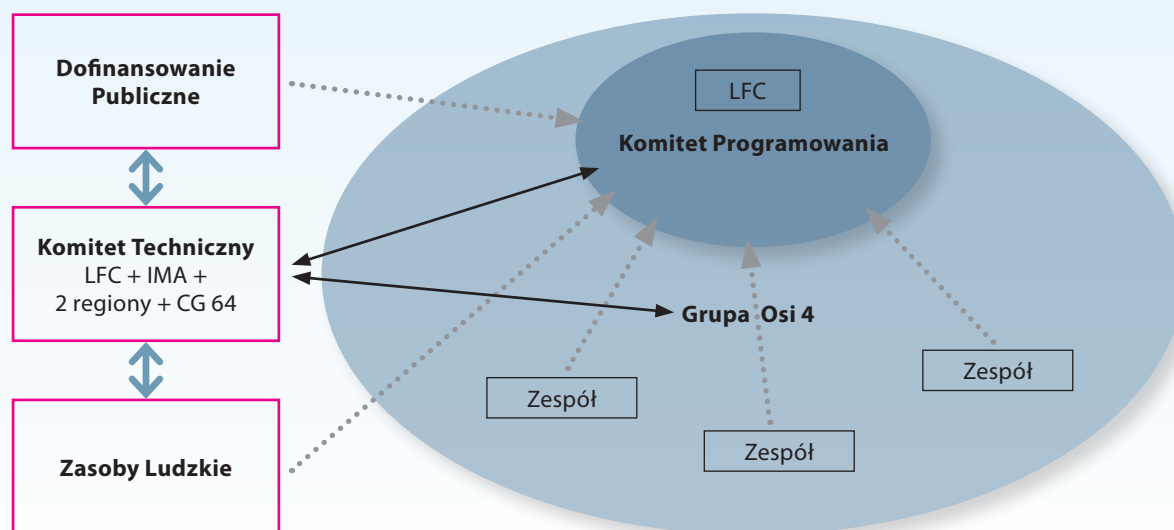
Jedną z metod rozwiązywania potencjalnych problemów nierównowagi sił między partnerami jest położenie nacisku na zaangażowanie osób, które znają ograniczenia własnych organizacji i wiedzą, że problemów obszaru nie można rozwiązać bez udziału innych partnerów i sektorów.

Podkreślenie potencjału partnerów i ich wpływu na kluczowe decyzje w ramach partnerstwa (np. na temat ostatecznego kształtu strategii lub wyboru projektów) jest również ważne ze względu na zachęcanie ich w ten sposób do aktywnego udziału – szczególnie dla tych o mniejszym doświadczeniu we współpracy z innymi sektorami.

² Na podstawie podręcznika: „Jak animować lokalne partnerstwa na obszarach wiejskich” przygotowanego w ramach projektu TEPA (Training of European Partnership Animators), www.partnershipanimators.eu. W Polsce wydawcą podręcznika jest Forum Aktywności Obszarów Wiejskich.

Nowe podejście do zarządzania na francuskim wybrzeżu baskijskim

Lokalna Grupa Rybacka Wybrzeża Południowo-Baskijskiego to szerokie nieformalne partnerstwo z udziałem liczного grona zainteresowanych stron. Lokalny Komitet Rybacki (LFC) jest strukturą wsparcia, które nadaje grupie status prawny. LFC upoważniła Komitet Programowania do podejmowania decyzji w sprawie wyboru zgodnych ze strategią projektów beneficjentów ubiegających się o wsparcie z osi 4. Ten Komitet Programowania, odpowiadający za kierowanie realizacją strategii, składa się z 30 członków (21 z sektora prywatnego, w tym 17 z sektora rybołówstwa, oraz 9 z sektora publicznego). Zatrudnienie kierownika zajmującego się wdrażaniem osi 4 zapewnia LFC zasoby ludzkie, niezbędne do pełnienia roli organizatora i silnego koordynatora inicjatywy. Niewielki Komitet Techniczny stanowi źródło dodatkowej wiedzy i doradztwa.



Status prawny

W różnych państwach członkowskich istnieją różne modele organizacyjne LGR. W niektórych krajach, LGR są zobowiązane do utworzenia podmiotu prawnego (często spółki non-profit lub organizacji pozarządowej), w innych, jeden (lub więcej) z partnerów jest wyznaczony do koordynacji realizacji strategii, w tym do podjęcia administracyjnej i finansowej odpowiedzialności w imieniu partnerstwa (więcej o strukturze prawnej w rozdziale poświęconym planowi wdrażania strategii).

Skład partnerstwa

Partnerstwa są dynamicznymi ciałami, które zmieniają się i ewoluują w miarę upływu czasu, pod wpływem podejmowanych działań i ich efektów. Powstają jako nie w pełni ukształtowane, mają różne początki, różne losy i różne zakończenia. Mimo że możliwe jest określenie różnych typów partnerstw, należy je traktować wyłącznie jako punkt wyjścia. W rzeczywistości często istnieją znaczne różnice i fazy pośrednie między różnymi typami. W partnerstwie wiodącą rolę mogą odgrywać:

› *przedstawiciele sektora prywatnego czy konkretnej branży (np. rybołówstwa)* – takie partnerstwa często powstają w sytuacjach, kiedy dany sektor organizuje się wspólnie w obliczu konkretnego problemu czy wyzwania (np. restrukturyzacji floty) bądź też konkretnej szansy (np. pojawienia się możliwości finansowania projektu). Zaletą takiego partnerstwa jest zdolność mobilizacji inwestycji i umiejętności sektora prywatnego, ma ono jednak zwykle wąski zakres, często ograniczając swoje działania do **poprawy konkurencyjności własnego sektora**. W takim przypadku partnerstwo nie będzie w stanie dostrzec i wykorzystać możliwości różnicowania gospodarki czy poprawy stanu środowiska i otworzyć się na szersze problemy całego obszaru.

› *przedstawiciele sektora publicznego* – często inicjują partnerstwowobszarach, gdzie podejście partnerskie i rozwój terytorialny nie mają długiej tradycji, a także w krajach gdzie społeczeństwo obywatelskie jest względnie słabe (np. kraje członkowskie z Europy Środkowej i Wschodniej). Dla stworzenia nowego partnerstwa możliwość dofinansowania ze środków publicznych może być kluczowa. Partnerstwa tego typu mają skłonność do skupiania się **na pozyskiwaniu środków, przede wszystkim na inwestycje techniczne i infrastrukturalne**. Mogą odegrać ważną rolę we wzmacnianiu władzy samorządów lokalnych, ale mogą też pozostać na stałe uzależnione od dominujących interesów sektora publicznego i przez to nie osiągnąć poziomu niezależności od środków zewnętrznych.

› *przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego* – tego typu partnerstwa zwykle powstają na bazie organizacji pozarządowych zainteresowanych poprawą sytuacji danego obszaru, jego gospodarki, stanu środowiska i/lub jakości życia. Występują częściej tam, gdzie silne jest zaangażowanie obywatelskie lub na terenach o długiej tradycji pracy w partnerstwie. Silną motywacją może też być pozyskanie środków finansowych. Takie partnerstwa zwykle skupiają się na **inwestowaniu w animację społeczności, szkolenia, działania o charakterze kulturalnym, a także tworzeniu lokalnych miejsc pracy, inwestycji prośrodowiskowych oraz usług dla społeczności**. Partnerstwa tego typu mogą mieć pozytywny wpływ na zrównoważony rozwój zarówno pod względem środowiskowym, jak i społecznym, mogą też osiągnąć wysoką skuteczność

i samowystarczalność. Ich ograniczeniem są kwestie trwałości działań w zakresie ekonomicznym oraz brak legitymacji politycznej.

Zalety i wady różnych typów partnerstwa sprawiły, że w niektórych krajach zalecana jest „zasada jednej trzeciej”, gdzie sektor publiczny, prywatny i obywatelski mają równe proporcje w partnerstwie. Nie ma jednak magicznej formuły na doskonale zrównoważone partnerstwo – najważniejsze, aby znaleźć odpowiednią mieszankę partnerów, wnoszących entuzjazm, umiejętności i zasoby najbardziej dostosowane do potrzeb danego obszaru.

Jak znaleźć partnerów i zachęcić ich do udziału?

Jeśli partnerstwo ma wnieść rzeczywisty wkład w rozwój danego obszaru, konieczne jest zapewnienie udziału wszystkich istotnych interesariuszy. Potencjalni partnerzy powinni wykazywać się pozytywnym podejściem do zmian zachodzących na danym obszarze, wspierać prace partnerstwa, być gotowi do zaangażowania własnych środków i reputacji, a także pomagać i zachęcać innych do włączania się.

Budowanie partnerstwa inicjowane jest zwykle przez grupę osób mających wysoką motywację i gotowych podjąć wspólne działania. Na wczesnym etapie pracy muszą oni sporządzić „mapę” potencjalnych interesariuszy, co wymaga przeanalizowania wszystkich osób, organizacji i instytucji które mają lub mogą mieć w przyszłości ważny wpływ (korzystny lub niekorzystny!) na rozwój danego obszaru. Takich interesariuszy należy następnie zaprosić do udziału w pracach partnerstwa. Przydatnym narzędziem jest zamieszczona poniżej tabelka, opisująca cechy każdego interesariusza (zarówno mocne jak i słabe strony), jego motywację (oczekiwania) oraz potencjalny wkład jaki mogą wnieść i korzyści jakie mogą odnieść poprzez udział w partnerstwie. Taką analizę przeprowadza się zwykle według sektorów, opisując interesariuszy z sektora publicznego, biznesowego i obywatelskiego.

Interesariusze według sektorów	Cechy (mocne i słabe strony)	Motywacje, oczekiwania	Wkład do partnerstwa
Sektor publiczny: - podmiot A - podmiot B -...			
Sektor przedsiębiorców: -... -...			
Sektor obywatelski: -... -...			

Tego typu analiza pozwoli wypracować mapę istniejących organizacji, instytucji i grup aktywnych na danym obszarze.

Podejście do włączania partnerów musi zależeć od charakterystyki danego obszaru. Może go cechować niedobór inicjatyw lokalnych, kiedy to niewielka grupa inicjatorów dysponujących wysoką motywacją musi pobudzić aktywność, lub też nadmiar takich inicjatyw, gdzie występuje konkurencja między dużą liczbą doświadczonych graczy (zarówno lokalnych jak i zewnętrznych) zajmujących się podobną tematyką. W tym ostatnim przypadku, utworzenie nowego partnerstwa mogłoby jeszcze bardziej zagmatwać sytuację, zatem lokalna grupa może przyjąć rolę „brokera” mediującego między różnymi lokalnymi interesami dla szerszego pożytku całej społeczności. Tego typu partnerstwo może rozwijać się w oparciu o istniejącą organizację.

Jakie są etapy rozwoju partnerstwa?

Trzeba pamiętać, że żadne partnerstwo nie w pełni ukształtowane w momencie narodzin³. Proces rozpoznawania przez partnerów wzajemnych mocnych i słabych stron oraz budowania zaufania jest długotrwały i wymaga wielu spotkań i dyskusji. Partnerzy wyrażający na początku duży entuzjazm mogą się wykruszyć, podczas gdy inni, początkowo pozornie nieprzekonani, mogą się później zaangażować i stać się filarami partnerstwa. Należy zatem koniecznie zadbać o sprawdzenie poziomu zaangażowania partnerów przed dokonaniem wyboru władz lub wypracowaniu zasad i procedur podejmowania decyzji.

Budowanie partnerstwa jest procesem dynamicznym, rozwijającym się poprzez interakcję zaangażowanych wien podmiotów. Jest to proces ciągłej ewolucji, a rola poszczególnych partnerów będzie ulegać zmianom. Przydatnym narzędziem dla zrozumienia tego procesu i zarządzania nim jest cykl partnerstwa. Sposoby radzenia sobie z wewnętrznymi problemami (takimi jak konflikty, brak motywacji partnerów itp.) muszą być dostosowane do etapu rozwoju danego partnerstwa. Cykl ten obejmuje cztery etapy i dwanaście kroków:

³ Zob. podręcznik dla Lokalnych Grup Działania w programie Leader opracowany przez Advantage West Midlands (Guidance for Developing and Implementing Leader Local Development Strategies), www.advantagewm.co.uk.

Etap I – Ustalenie zakresu i partnerów

1. Ustalenie zakresu działania: rozpoznanie wyzwań, zbieranie informacji, konsultowanie się z interesariuszami i potencjalnymi dostawcami zasobów zewnętrznymi, budowanie wizji partnerstwa;
2. Identyfikacja: identyfikowanie potencjalnych partnerów i w miarę potrzeby zapewnienie ich udziału, motywowanie i zachęcanie do wspólnego działania;
3. Zawiązanie partnerstwa: partnerzy budują swoje relacje poprzez uzgodnienie wspólnych celów i głównych zasad, które będą przyświecały partnerstwu;
4. Planowanie: partnerzy planują program działań i zaczynają tworzyć zarysy spójnego projektu.

W trakcie pierwszego etapu mogą zdarzyć się sytuacje, kiedy partnerzy będą się spierać lub konkurować ze sobą, co wymaga umiejętnego przywództwa, pozwalającego partnerom przystosować się do pracy zespołowej i grupowego procesu podejmowania decyzji. Zwykle po tym okresie następuje czas normalizacji relacji między partnerami i silnego poczucia wspólnych celów.

Etap II – Zarządzanie i podtrzymywanie

5. Zarządzanie: partnerzy wypracowują strukturę i sposób zarządzania partnerstwem w średnim i długim horyzoncie czasowym;
6. Zapewnienie potrzebnych zasobów: partnerzy (i inne podmioty wspierające) identyfikują i mobilizują środki finansowe i inne zasoby;
7. Wdrażanie: kiedy już uda się zorganizować środki i uzgodnić szczegóły realizacji zadania, następuje proces wdrożenia zgodnie z ustalonym harmonogramem i (o ile to możliwe) ustalonymi rezultatami. Zwykle na tym etapie partnerstwo osiąga wysoką skuteczność, a partnerzy dobrze współpracują ze sobą.

Etap III – Przegląd i analiza

8. Monitoring: pomiar dokonań i sprawozdawanie rezultatów i skuteczności zrealizowanego zadania. Monitorowanie i ocena – czy partnerstwo osiąga swoje cele?
9. Przegląd struktury: dokonanie analizy stanu partnerstwa – jaki ma ono wpływ na organizację partnerów? Czy nie jest to pora, aby niektórzy partnerzy odeszli, a nowi się przyłączyli? Czy role partnerów nie powinny ulec zmianie?
10. Korekta: zrewidowanie składu partnerstwa, jego programów i projektów w świetle doświadczeń, osiągniętych wyników oraz zmian sytuacji, w jakiej działa partnerstwo

Etap IV – Utrwalanie rezultatów

11. Instytucjonalizacja: budowanie odpowiednich struktur, zasobów i mechanizmów, które pozwolą partnerstwu utrzymać skuteczność na dłuższy czas;
12. Kontynuacja lub zakończenie współpracy partnerskiej (przejście do kolejnego etapu): budowanie trwałych rozwiązań lub uzgodnienie stosownego zakończenia współpracy.

Powyższy opis został opracowany na podstawie podręcznika IBLF „The Partnering Toolbook”⁴ i może być stosowany do wszystkich typów partnerstw terytorialnych, niezależnie od tego, czy powstały one jako spontaniczna inicjatywa partnerów, czy też zostały powołane w reakcji na pojawienie się możliwości finansowych, np. w przypadku Lokalnych Grup Rybackich (FLAG). Każdy z dwunastu kroków jest istotny dla zapewnienia, że partnerstwo będzie trwałe, ale w niektórych sytuacjach partnerzy będą musieli przyspieszyć lub połączyć poszczególne etapy tworzenia partnerstwa, żeby wpisać się w terminy konkursów na środki finansowe. Być może będzie konieczne pracowanie jednocześnie nad Planowaniem (np. budowaniem strategii), Zarządzaniem (tworzeniem struktur zarządczych LGR) i Zapewnieniem Zasobów (np. poszukiwaniem własnych środków na dofinansowanie projektów).

⁴ International Business Leaders Forum (IBLF – Międzynarodowe Forum Liderów Biznesu) oraz Global Association for Improved Nutrition (GAIN – Światowe Stowarzyszenie na Rzecz Poprawy Wyżywienia), The Partnering Toolbook, 2003



Jakie są główne funkcje partnerstwa lokalnego?

Między partnerstwami lokalnymi występują znaczne różnice, które wynikają z uwarunkowań danego kraju, a także specyficznych potrzeb obszaru. Jednak w przypadku większości partnerstw można wyróżnić następujące główne funkcje:

- › wdrażanie,
- › zarządzanie finansowe i administrowanie,
- › podejmowanie decyzji strategicznych.

W ramach funkcji wdrażania partnerstwo zwykle zapewnia:

- › informowanie i animowanie społeczności lokalnej,
- › zapewnienie wsparcia beneficjentom przygotowującym projekty, oraz
- › wdrażanie tych projektów, które są podejmowane bezpośrednio przez partnerstwo (np. projekty priorytetowe w ramach strategii, projekty współpracy itp.).

Funkcja zarządzania finansowego i administrowania może być wypełniana przez ten sam podmiot co funkcja wdrażania, ale należy pamiętać że są to różne role. Podmiot odpowiedzialny za kwestie finansowe i administracyjne zwykle zajmuje się:

- › organizowaniem procesu aplikowania o środki i selekcji (w tym kontrolą pod względem formalnym),
- › zarządzaniem finansowym (w tym wnioskami o płatność i dokonywaniem przelewów – w przypadku gdy LGR dysponuje zdecentralizowanym budżetem, czyli sama dokonuje płatności na rzecz beneficjentów),
- › monitorowaniem realizacji i sprawozdawczością, oraz
- › zapewnieniem wsparcia administracyjnego dla organów decyzyjnych.

W każdym wypadku konieczne jest, aby zapewnić rozdział między funkcją administracyjno-finansową a podejmowaniem decyzji strategicznych. Sposób podejmowania decyzji strategicznych w partnerstwie zależy od jego formy prawnej (czy jest to luźny związek partnerów czy odrębna osoba prawna) oraz prawnych wymogów danego kraju członkowskiego. W niektórych krajach wymagany jest określony poziom reprezentacji poszczególnych sektorów. Zwykle obowiązują następujące zasady:

- › kluczowe decyzje strategiczne (takie jak zatwierdzenie strategii lub wprowadzenie do niej istotnych zmian, wybór partnera odpowiedzialnego za zarządzanie finansowe, zatrudnienie kluczowych pracowników, wewnętrzne procedury decyzyjne dla partnerstwa) są podejmowane przez ciało reprezentujące wszystkich partnerów (np. walne zgromadzenie);

- › decyzje związane z wyborem projektów są zwykle powierzane organowi (np. komisji, radzie itp.) w skład którego wchodzi osoba pochodząca z wyboru dokonanego przez całość partnerstwa. Ten organ odpowiada za kluczową funkcję wyboru projektów i przydzielania środków finansowych tak, aby przyczynić się do rozwoju danego obszaru. Decyzje tego ciała powinny zatem zapadać, o ile to możliwe, w drodze konsensu, a nie prostego liczenia głosów czy procentów. Należy zadbać o to, aby wszystkie decyzje były podejmowane w sposób transparentny (np. poprzez publikowanie zapisu przebiegu posiedzeń komitetu).

Oprócz funkcji formalnych, ważną rolę w motywowaniu partnerów i zachęcaniu ich do współpracy pełnią elementy mniej sformalizowane. Jednym z nich są grupy robocze, dzięki którym członkowie lokalnej społeczności mogą angażować się w pracę partnerstwa. Dla pobudzenia rozwoju partnerstwa potrzebny może być animator, szczególnie na wczesnym etapie rozwoju, natomiast aktywne i silne grupy robocze są często jedną z oznak dojrzałości partnerstwa.

FLAG z Finlandii zbudowany w oparciu o struktury Leadera

W Lokalnej Grupie Rybackiej (FLAG) Kainuu i Koillismaa (grupa śródlądowa z Finlandii), strategia została opracowana i jest wdrażana przez konsorcjum utworzone przez trzy Lokalne Grupy Działania w programie Leader. Jedną z tych grup, Oulujarvi Leader Association, pełni rolę administratora strategii i stanowi zaplecze dla Komitetu Rybackiego, który koordynuje wdrażanie i dokonuje oceny projektów. Komitet składa się z dziewięciu członków, po trzech z każdej LGD, którzy reprezentują środowiska rybaków, przetwórstwa i handlu, firm doradczych, właścicieli ziemi i jezior, organizacji pozarządowych oraz zarządów LGD. Jedną trzecią członków Komitetu pochodzi z sektora prywatnego, jedną trzecią z sektora publicznego, a pozostałą jedną trzecią z organizacji obywatelskich. Oulujarvi Leader Association koordynowała także pracę zespołu opracowującego strategię, który liczył 16 osób reprezentujących różne zainteresowane grupy.

4a. Tworzenie skutecznych strategii

Wprowadzenie

Niniejszy rozdział jest podzielony jest na trzy podrozdziały, obejmujące: partycypatywny proces tworzenia strategii, kluczowe cechy lokalnej strategii rozwoju, oraz przygotowanie planu realizacji strategii.

W poszczególnych państwach członkowskich mogą występować pewne różnice w zakresie struktury strategii oraz w kwestii włączenia planu realizacji do strategii lub przeniesienia go do oddzielnego dokumentu. Na ogół jednak poniższe podpunkty obejmują wszystkie kluczowe elementy, które muszą być wzięte pod uwagę i dlatego powinny być przydatne niezależnie od sytuacji.

Partycypatywny proces tworzenia strategii

Co to jest partycypatywny proces tworzenia strategii?

Rozporządzenie w sprawie EFR podkreśla, że strategię na rzecz obszarów rybackich powinny być sporządzane przy zastosowaniu „oddolnego podejścia” z udziałem reprezentatywnego przekroju lokalnych interesariuszy. Cele tego są dwojakie: po pierwsze, aby w pełni wykorzystać unikalną wiedzę, jaką mają podmioty lokalne o swoim terenie, a po drugie, aby je zaangażować w LGR (FLAG) i w proces rozwoju.

W opracowanie strategii na rzecz obszaru rybackiego zwykle włącza się grupa sterująca LGR i inne podmioty lokalne, przygotowując **wspólną analizę sytuacji** na swoim terytorium. Podstawą jest zwykle analiza SWOT (mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń). Taka analiza pozwoli na rozpoznanie wyzwań rozwojowych, wypracowanie celów strategicznych i uzgodnienie priorytetów rozwojowych. Wynikiem jest lokalna zintegrowana strategia, która dotyczy ograniczonego, dobrze określonego obszaru i uwzględnia interesy szerokiego kręgu zainteresowanych z tego obszaru.

Taki partycypatywny proces rozwoju strategii ma następujące główne cele, odnoszące się zarówno do samej strategii, jak i całego procesu rozwoju:



Port St. Jean de Luz (Francja).

- › budowanie wspólnego zrozumienia głównych problemów, potrzeb i możliwości danego obszaru rybackiego;
- › określenie i budowa porozumienia w sprawie ich znaczenie dla obszaru jako całości, dla różnych grup, w szczególności dla lokalnych środowisk rybackich, a także dla różnych części obszaru;

- › wypracowanie porozumienia co do głównych przyczyn tych problemów oraz określenie mocnych i słabych stron obszaru, które mogą być wykorzystane do ich rozwiązania;
- › poszerzenie wiedzy na temat wspólnych szans i zagrożeń zewnętrznych oraz ich możliwych skutków;
- › opracowanie wspólnej wizji i porozumienia w sprawie sposobu realizacji tej wizji, która pomoże przyciągnąć i zaangażować najważniejsze podmioty wewnętrzne i zewnętrzne;
- › uzgodnienie, co najlepiej można osiągnąć poprzez Oś 4 (w odróżnieniu od innych programów) oraz główne kroki i środki jakimi to można zrealizować.

W realizacji tego procesu, FLAG i społeczność mogą wspierać eksperci techniczni, gdyż jest to zadanie złożone, wymagające wytężonej pracy przez znaczny okres czasu, zazwyczaj około sześciu miesięcy.

Jakie są fazy i etapy tworzenia strategii rozwoju?

Proces opracowywania strategii poprzez zaangażowanie społeczności można podzielić na siedem głównych faz, liczących szesnaście odrębnych etapów. Fazy i ich etapy następują po sobie kolejno, z wyjątkiem fazy 5, w której etapy można realizować równolegle. Jak widać z ilości i rodzaju wykonywanych prac, zajmie to sporo czasu i wysiłku. Jednakże, jeśli mamy stworzyć dobrej jakości grupę, strategię rozwoju oraz osiągnąć korzyści ze społecznego zaangażowania, ważne jest, aby zapewnić uczestnikom odpowiedni czas i zasoby na każdym kroku.

Faza 1: Przygotowanie pracy i pozyskanie środków

1. Pierwszym krokiem w przygotowywaniu strategii jest stworzenie **wstępnej grupy sterującej** do koordynacji prac diagnostycznych oraz do zaplanowania zaangażowania społeczności, jak również prac przygotowawczych do samej strategii. Grupa sterująca nie musi być duża. Początkowo powinno to być co najmniej dwóch partnerów (na przykład lokalna organizacja zrzeszająca rybaków i samorząd lokalny), ale grupa sterująca powinna być stopniowo rozszerzana i może ostatecznie rozwijać do postaci LGR (FLAG).

2. Następnie należy powołać **jedną, lub lepiej dwie osoby** zobowiązane do przeprowadzenia prac diagnostycznych i do zaangażowania społeczności lokalnej i sektora rybołówstwa. Grupa sterująca może nie posiadać wszystkich zasobów niezbędnych do podjęcia zakresu wymaganych zadań, nawet duże organizacje partnerskie, takie jak samorząd lokalny, mogą nie być w stanie poświęcić na to odpowiednich środków. Zaangażowanie jednej lub dwóch osób do przeprowadzenia diagnozy może być najlepszym rozwiązaniem. Mogą one pochodzić wewnętrznie z obszaru lub też z uniwersytetu, agencji państwowej lub z firmy konsultingowej, ale ważne jest, by mieli przekonanie i wysoką motywację do tego zadania.

Zespół musi mieć udowodnione doświadczenie i umiejętności w zakresie technik badawczych, rozwoju terytorialnego i działań pomocowych. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń można racjonalnie oszacować, że wymaga to około dwóch pełnych etatów przez okres sześciu miesięcy (to obejmie wszystkie etapy: diagnoza sytuacji, opracowanie strategii, przygotowanie planu realizacji oraz tworzenie partnerstwa). Może zaistnieć potrzeba zaangażowania większej liczby osób i dłuższego czasu na obszarach bez doświadczenia w podobnych przedsięwzięciach.

Cały proces wymaga intensywnych kolejnych spotkań i dyskusji z przedstawicielami różnych miejscowości, społeczności i innych zainteresowanych stron. We wszystkich przypadkach będzie to wymagało dużo **pracy społecznej** (na zasadzie wolontariatu) oraz wykorzystania umiejętności animacji i wsparcia. Nawet na najbardziej doświadczonych obszarach trzeba będzie w pewnych momentach skorzystać z pomocy wykwalifikowanych ekspertów, a zwłaszcza wykorzystać ich obiektywizm i zdolności do działania jako uczciwi pośrednicy.

Można przyjąć, że eksperci będą zaangażowani we wspieranie prac grupy sterującej w każdym z następnych kroków.

Faza 2: Wstępna analiza wtórnych źródeł informacji i formułowanie hipotez do strategii (desk research).

Etap *desk research* jest niezbędny do utworzenia bazy informacji potrzebnych przy tworzeniu strategii. Będzie służył do sprofilowania strategii dla obszaru (patrz strona 24).

3. Zespół powinien przeprowadzić wstępne rozpoznanie wszystkich istotnych źródeł danych w celu określenia tych, które mogą przyczynić się do świadomych decyzji podejmowanych w całym procesie. Ilość danych ze standardowych źródeł może być znaczna, a świadomi tego eksperci powinni być w stanie ocenić, co jest wiarygodne i przydatne. Celem jest jak najlepsze wykorzystanie materiału, który już istnieje, aby **uniknąć powielania prac**, które zostały już wykonane. Ważne jest, aby upewnić się, że wzięto pod uwagę istniejące plany i strategie dla obszaru.
4. Gdy dane i informacje zostały zgromadzone, następnym zadaniem jest ich podział w logiczne sekcje, **analiza, stwierdzenie istnienia ewentualnych luk** i wybór informacji kluczowych. Sekcje te zwykle obejmują: terytorium, jego geografie i środowisko, transport, infrastrukturę, demografię, społeczność, gospodarkę i rynek pracy, sposób rządzenia i administrację. Dla każdej z tych dziedzin warto sformułować zestaw wstępnych hipotez na temat głównych problemów i zachodzących zmian.

Faza 3: Wstępne rozmowy z głównymi interesariuszami w celu sprawdzania hipotez i pozyskiwania wsparcia.

Na tym etapie, grupa sterująca wspierana przez ekspertów od *desk research* wykorzystuje wyniki, ich interpretacje i hipotezy do podjęcia szeregu konsultacji z głównymi zainteresowanymi miejscowymi podmiotami.

5. Powinny zostać zorganizowane spotkania konsultacyjne z głównymi zainteresowanymi stronami lub przedstawicielami odpowiednich organizacji (sugerujemy minimum 10 takich konsultacji). Celem jest **wykorzystanie lokalnej wiedzy i doświadczenia** w zidentyfikowaniu podstawowych problemów i szans stojących przed obszarem. Na tej podstawie grupa sterująca zaczyna tworzyć mapę konsensu i potencjalnych konfliktów. Poprzez konsultacje grupa kierująca uzyskuje opinie lokalnych liderów, co może przyczynić się do ustalenia, kto jest gotów uczestniczyć w przyszłych tematycznych grupach roboczych lub kto będzie partnerem LGR, a kto udzieli jej wsparcia.

Faza 4: Publiczne spotkanie (-a) informacyjne dla społeczności lokalnej i podjęcie decyzji w sprawie kolejnych etapów rozwoju strategii i budowania partnerstwa.

Kolejnym etapem w procesie jest poszerzenie i pogłębienie zaangażowania lokalnej społeczności oraz kluczowych sektorów.

6. Może to wymagać więcej niż jednego publicznego spotkania aby zapewnić, że wszystkie części terenu działania miały możliwość **udziału i włączenia się w proces**. Celem jest informowanie możliwie największej liczby mieszkańców obszaru o prowadzeniu diagnozy, o tym, że będzie to wykorzystane jako podstawa do opracowania lokalnej strategii i planu działania obszaru rybackiego, i że zostaną złożone wnioski o finansowanie w celu realizacji strategii. W trakcie lub bezpośrednio po tym spotkaniu, mieszkańcy powinni zostać zaproszeni do udziału w grupach roboczych, które mogą być organizowane według kryterium terenu, tematu lub sektora, w zależności od tego, co zostanie uznane za najbardziej odpowiednie dla danego obszaru. W całym procesie ważne jest podjęcie wysiłku utrzymania stałej łączności z mieszkańcami w celu zapewnienia wysokiego poziomu uczestnictwa wszystkich możliwych interesariuszy.

Etap 5: Grupy robocze

Powinny zostać utworzone małe grupy robocze, według kryterium tematu, obszaru, lub sektora; można również łączyć kryteria tworzenia grup.

7. Zazwyczaj grupy robocze liczą od pięciu do dziesięciu osób. Ich zadaniem jest pomoc w analizie SWOT, określenie kluczowych celów i działań priorytetowych, a także opracowanie strategii i przewidywanego budżetu według podtematów lub części obszaru. Ważne jest, aby jeszcze przed spotkaniem zidentyfikować osoby o zdolnościach przywódczych, które mogą przewodniczyć pracom grup roboczych lub je koordynować, tak aby na spotkaniu można je było wskazać jako liderów danej grupy. Celem jest zaangażowanie szerokiego przekroju chętnych do współpracy ludzi z pomysłami. Należy dołożyć wszelkich starań, aby uwzględnić dynamikę relacji między wspólnotami, aby unikać osób negatywnych, mogących zniechęcać innych, oraz aby włączać grupy, które często bywają wykluczone.
8. Wybór tematów i liczba grup będą zależały od terenu, dostępnych zasobów i globalnych założeń Osi 4. Mogą to być, na przykład, grupy robocze ds. waloryzacji produktów rybnych, dywersyfikacji działalności rybackiej, ochrony środowiska i rozwoju turystyki związanej z rybołówstwem. Mogą powstać również grupy robocze dla kobiet lub młodzieży. Często konieczne jest, aby podzielić się na jeszcze mniejsze grupy i stosować metody, które ułatwiają pracę ludziom nienawykłym do wspólnego działania. W ogólności, w skład grupy nie powinno wchodzić więcej niż dziesięć osób, dysponujących autorytetem w swoich środowiskach i konsultujących się z otoczeniem. Przydatne może być również wsparcie ze strony **ekspertów zewnętrznych**, o ile nie prowadzi to do ich dominacji. Zwykle trzeba co najmniej 2-3 spotkań grupy roboczej, dla umożliwienia jej przeprowadzenia następujących zadań:

9. Analiza interesariuszy. Bardzo pomocne może być przeprowadzenie **formalnej analizy różnych zainteresowanych stron** związanych z danym tematem, ich kompetencji, zainteresowań, możliwości i środków, projektów którymi mogą być zainteresowani lub które chcą promować. Istnieją różne rodzaje oprogramowania komputerowego, pomocnego w realizacji tej analizy (macierz analizy interesariuszy, macierz SWOT zastosowana do określonych grup, diagramy relacji Venna, pajęczynowy schemat możliwości organizacyjnych, mind-mapping, itp.)
10. Wspólna identyfikacja problemów i możliwości. Celem jest zebranie różnych punktów widzenia zainteresowanych stron i próba osiągnięcia porozumienia w sprawie głównych problemów, możliwości i priorytetów. Tak jak poprzednio, istnieje tu wiele użytecznych technik. Uczestnicy mogą korzystać z matrycy oceny zależności pomiędzy różnymi zmiennymi (wskaźnikami), wykorzystać analizę pola sił, klastrowanie, metodę PMI (plusy, minusy, interesujące), lub mogą zbudować drzewo problemów.
11. Analiza SWOT dla tematu lub sektora. Mocne i słabe strony są czynnikami wewnętrznymi, na które partnerzy mogą mieć bezpośredni wpływ. Szanse i zagrożenia to czynniki zewnętrzne, a partnerstwo może starać się ich uniknąć lub je wykorzystać. Na przykład, analiza SWOT może dotyczyć wewnętrznych mocnych i słabych strony turystyki związanej z rybołówstwem na danym obszarze i porównać je z zewnętrznymi szansami (bliskość dużego miasta) lub zagrożeniami (innymi, tańszymi i lepszej jakości miejscami, itp.). Jak i wcześniej, istnieje wiele technik wizualizacji i innych sposobów przedstawiania. Niezależnie od zastosowanej metody ważne jest, aby zbiorowo wypracować hierarchię ważności tak zidentyfikowanych możliwości i potrzeb, unikając **tworzenia list mało zróżnicowanych**.

12. Analiza celów. Na podstawie przeprowadzonej analizy, grupy robocze powinny szukać sposobów, w jakie problemy lub negatywne sytuacje mogą zostać przeformułowane w kategoriach pozytywnych (co chcemy osiągnąć), uwzględniając działania z które są realnie możliwe do wykonania. Ważne jest również, aby uzyskać przestrzeń do przyszłych działań i pozytywnego myślenia, **stworzenia wizji, czym może stać się dany obszar**, co jednakowoż należy potem uporządkować według priorytetów i poddać weryfikacji w następnej fazie. Starajmy się formułować realne cele, które są konkretne, mierzalne, osiągalne, realistyczne i określone w czasie (ang. *SMART: Specific, Mesurable, Achievable, Realistic, Time-bound*).
13. Analiza możliwych strategii osiągnięcia wyznaczonych celów. Wiąże się to z aktywnym włączeniem zainteresowanych w poszukiwanie sposobów wzmocnienia silnych stron, minimalizacji słabych, unikania zagrożeń i pełnego wykorzystania możliwości. Na tym etapie warto rozpocząć zestawianie możliwych do wykorzystania środków oraz możliwości korzystania z innych programów, na przykład poprzez proponowanie alternatywnych **strategii z uwzględnieniem budżetu i koniecznych działań**. Pomaga to wydatnie w konfrontowaniu planów z rzeczywistością, oczekiwaniemi zarządzających i priorytetami. Ogólnie rzecz biorąc, cele powinny być ustawione według hierarchii ważności, a ich udział w budżecie powinien odzwierciedlać stopień, w jakim przyczyniają się do zaspokojenia wcześniej zidentyfikowanych podstawowych potrzeb i możliwości.
14. Pod koniec tego etapu, grupy robocze sektorowe i tematyczne będą miały ogólny obraz głównych problemów lub potrzeb, plan zaspokojenia tych potrzeb, wyobrażenie na temat hierarchii problemów i ich wagi względem siebie, najlepszych sposobów osiągnięcia celów, a wszystko wyrażone jako sekwencja realnie możliwych działań.

Etap 6: Budowanie konsensusu. Wspólne spotkania i negocjacje w celu uzgodnienia zasad strategii, budżetu i ostatecznego składu partnerstwa

15. Wspólne spotkanie(a) terenowe. Kolejna faza należy do najbardziej delikatnych, ponieważ wymaga utworzenia jednolitej strategii terytorialnej z wniesionych wspólnie różnych wizji. Oznacza to znacznie więcej niż tylko zsumowanie stanowisk grup sektorowych i tematycznych. Konstruktywne przywództwo i duch kompromisu są niezbędne do osiągnięcia synergii pomiędzy działaniami i opracowanie wspólnych strategii *win-win*. Trzeba rozpocząć od działań i projektów, wobec których istnieje porozumienie, pomijając te, które są nieakceptowalne dla jednego lub więcej podmiotów. Szczególnie ważne jest, aby znaleźć **projekty i kierunki działań o silnym efekcie mnożnikowym** dla pozostałych elementów strategii, by w ten sposób widocznie wesprzeć i wzmocnić działania pozostałych zainteresowanych stron i w ten sposób je zmobilizować.

Istnieje wiele technik wsparcia takich działań, warto korzystać z ekspertów w celu określenia najlepszej metody dla określonej grupy.

Faza 7: Przygotowanie planu operacyjnego i końcowej aplikacji

16. Faza planowania. Ta bardziej techniczna część procesu omówiona jest w następnej podsekcji „Kluczowe elementy strategii rozwoju”. Określa się tu jasno „logikę przedsięwzięcia”, łączącą strategię z ogólnym celem, zamiarami, spodziewanym wynikiem oraz określeniem weryfikowalnych wskaźników i opartą na realistycznych założeniach. Działania te muszą być odniesione do budżetu, określać wyraźną odpowiedzialność członków organizacji, być rozłożone w czasie, z wyznaczonymi pośrednimi punktami oceny (kamieniami milowymi) i końcowymi rezultatami. Wymagany będzie również plan realizacji strategii lub biznes plan, według którego grupa będzie prowadzić swoją działalność; ten omówiony jest w ostatniej części „Przygotowanie planu realizacji”.

4b. Tworzenie skutecznych strategii

Kluczowe cechy lokalnej strategii



Port Lira na wybrzeżu Costa da Morte (Galicja, Hiszpania).

Niniejszy podrozdział koncentruje się na strukturze i zawartości strategii i uzupełnia podrozdziały o partycypatywnym procesie tworzenia strategii i o przygotowaniu planu jej realizacji. Przedstawione podejście jest zgodne z wytycznymi UE w sprawie zarządzania cyklem projektowym i Metodą Macierzy Logicznej (MML, ang. Logical Framework Approach, LFA)⁵.

Przygotowanie strategii nie polega na wypełnieniu standardowego szablonu i nie ma w tej kwestii uniwersalnego wzorca. Najważniejsze, by strategia pokazywała, że jest to spójna i logiczna całość, obejmująca analizę obszaru, jego potrzeb i możliwości, uzgodnionych priorytetów, celów, środków i działań, przy wykorzystaniu synergii z innymi strategiami i politykami dotyczącymi tego obszaru. Przedstawiony poniżej schemat przedstawia taką logiczną strukturę. Zawiera ona odniesienia do wcześniejszego rozdziału „Partycypatywny proces tworzenia strategii”.

⁵ http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/publications/manuals-tools/t101_en.htm



(Etapy wyróżnione kursywą odnoszą się do rozdziału „Partycypatywny proces tworzenia strategii”)

Streszczenie

Wskazane jest przedstawienie na początku streszczenia dokumentu, aby umożliwić czytelnikowi szybkie zorientowanie się w głównych punktach. Długie na dwie-trzy strony streszczenie powinno jasno przedstawiać najważniejsze punkty strategii, w tym w szczególności:

- › podstawowe założenia partnerstwa;
- › obszar i jego główne cechy wyróżniające;
- › główne wyzwania i zidentyfikowane możliwości;
- › temat przewodni lub główne osie strategii wraz z uzasadnieniem wyboru;
- › ogólny cel;
- › działania, przez które będzie realizowana strategia;
- › łączną kwotę oraz podział zasobów;
- › co zamierza się osiągnąć.

Kluczowe cechy charakterystyczne obszaru rybackiego

Najważniejsze dla Osi 4 jest skupienie się na obszarze (terytorium) zależnym od rybactwa; to odróżnia ją od reszty EFR. Strategia powinna więc zwięźle zdefiniować docelowy obszar i najważniejsze jego cechy wyróżniające oraz dokładnie wyjaśnić, dlaczego jest to odpowiedni obszar dla naszej strategii. Czytelność i jasność są tu ważne, jest to jeden z kluczowych elementów uzasadnienia strategii.

Rozporządzenie w sprawie EFR stwierdza jasno, że granice LGR nie muszą pokrywać się z granicami administracyjnymi. Istnieją jednak korzyści z wyboru obszaru z uwzględnieniem podziału administracyjnego. Jednym z powodów jest możliwość uzyskania podstawowych danych gromadzonych dla jednostek administracji terenowej, co pozwala na bardziej precyzyjny opis terenu i jego sytuacji. Użytecznym podejściem jest zatem budowa większych konstrukcji z mniejszych elementów, co dobrze jest pokazać z wykorzystaniem mapy.

Celem jest stworzenie realistycznego opisu obszaru i jego funkcjonowania, z odniesieniem się do kluczowych cech, które są istotne dla strategii Osi 4. Trzeba odnieść się do wszystkich wymogów i kryteriów kwalifikowalności EFR, wymaganych przez Instytucję Zarządzającą, a w szczególności gęstości zaludnienia, zależności od rybołówstwa oraz obecności małych społeczności rybackich.

Kontekst społeczny, ekonomiczny i środowiskowy

Strategia powinna przedstawić analizę lub diagnozę sytuacji społecznej, ekonomicznej i środowiskowej na obszarze rybackim. Może to być zrobione przez członków grupy lub przez zakontraktowanych ekspertów. Analiza nie powinna być nadmiernie rozbudowana i powinna skupiać się na kwestiach istotnych dla Osi 4, jej priorytetów i potencjalnego zakresu planowanych przedsięwzięć. Informacje i prezentowane dane powinny być konkretne i istotne oraz mocno skoncentrowane na lokalnym obszarze rybackim.

Tacząc analizy powinny przede wszystkim wykorzystywać wtórne źródła i opublikowane statystyki, pokazujące dane wyjściowe i trendy. Należy wskazać już istniejące raporty i badania na ten temat, o ile dotyczą interesującego nas obszaru. Na tym etapie ważne jest również uwzględnienie dopasowania strategii z innymi strategiami i programami, opracowanymi dla tego obszaru oraz wskazanie, w jaki sposób nasza będzie je uzupełniać lub wzmacniać. Wcześniejsze opracowania mogą również dostarczyć potrzebnych danych i analiz lub mogą wskazać przydatne źródła informacji. Mogą wystąpić problemy z dopasowaniem przestrzennym pewnych zestawów danych dla niektórych obszarów rybackich. W takich przypadkach konieczne może być zamówienie dodatkowych badań, których koszty mogą być dofinansowane (lub nie) przez Instytucję Zarządzającą.

Kluczowe dane społeczno-gospodarcze podlegające ocenie to m.in.:

- › ludność obszaru i jej charakterystyka;
- › liczba miejsc pracy;
- › zatrudnienie według sektorów według płci, w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy;
- › umiejętności i kwalifikacje;
- › bezrobocie;
- › przedsiębiorstwa: kluczowe sektory, liczba i wielkość;
- › dostęp do infrastruktury i usług;
- › niedostatki i obszary zaniedbane.

Strategia powinna również uwzględniać podstawowe dane wyjściowe o stanie środowiska, istotne dla obszaru rybackiego i powinna wskazywać zasoby środowiskowe, mogące mieć znaczenie dla strategii. W każdym przypadku należy wybrać i wyakcentować aspekty odnoszące się do obszaru i sektoru rybołówstwa.

Na podstawie powyższej analizy należy zidentyfikować kluczowe wyzwania i szanse, stojące przed danym obszarem rybackim, a które LGR weźmie pod uwagę w wypracowywaniu strategii.

Zaangażowanie społeczności i interesariuszy

W oddolnym procesie oczekuje się, że społeczność i zainteresowane strony będą zaangażowane w rozwój LGR (FLAG) i strategii od samego początku. Wskazówki w tym zakresie zawarto w poprzednim rozdziale „Partycypatywny proces tworzenia strategii”. LGR powinna wypracować podstawowe założenia konsultacji ze społecznością i z zainteresowanymi stronami, udowadniając w ten sposób oddolne zaangażowanie i wyjaśniając, czego dokonano w tym zakresie, w jaki sposób i w jakim stopniu społeczność została włączona w proces tworzenia strategii. W strategii powinno się podsumować wnioski z konsultacji z interesariuszami i szerzej ze społecznością. Powinno to obejmować wyniki grup roboczych. Zwykle składają się na to dwa podstawowe czynniki:

- › postrzeganie mocnych stron, zasobów, potrzeb i możliwości obszaru (stanowiących część analizy SWOT lub wkład do tego etapu pracy, w przypadku gdy jest on wyodrębniony);
- › postrzeganie przez interesariuszy zakresu i zrównoważenia strategii, proponowanych działań i sposobów ich realizacji.

Najważniejszy aspekt, który powinien być uwzględniony, to perspektywa, z której strategia jest formułowana lub cel, któremu służy. Czy lub w jakim stopniu strategia skupia się głównie na sektorze rybołówstwa i poprzez to na społeczności rybackiej, czy też jest to szersza perspektywa społeczna, gospodarcza i środowiskowa.

Analiza SWOT

Strategia powinna zawierać wysokiej jakości analizę SWOT, opartą na kluczowych funkcjach obszaru rybackiego, społeczno-ekonomicznym i środowiskowym kontekście, przeglądzie dokumentów i strategii, konsultacjach interesariuszy i społeczności oraz wkładzie wiedzy eksperckiej. Ważnym elementem SWOT jest analiza rezultatów. Nie należy prezentować tylko listy mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń, gdyż nie wystarczy to do uzasadnienia strategii.

SWOT musi zawierać analizę w jaki sposób zidentyfikowane czynniki (mocne i słabe strony, szanse i zagrożenia) wpływają na obszar rybacki i jego społeczność, stanowiąc podstawę do ustalania priorytetów działań i środków. Jest to centralny element łączący bazę faktograficzną, zaangażowanie społeczności oraz proponowany program działań. Wytyczne w sprawie prowadzenia skutecznej analizy SWOT znajdują się na stronie 64 przewodnika „Zarządzanie cyklem projektu” wydanym przez UE⁶.

Strategia, jej główne cele i założenia

Strategia obszaru rybackiego powinna wyraźnie wynikać z połączenia analizy i wyników konsultacji ze społecznością. Należy przedstawić krótkie podsumowanie wniosków z analizy i konsultacji, a stamtąd wywieść uzgodniony główny temat oraz nadrzędny cel strategii. Ten ogólny cel powinien obejmować to, co ma wynikać ze strategii. Należy to wyrazić w ujęciu SMART i wypunktować:

- › Specyficzność – do jakiego konkretnego problemu odnosi się dane działanie i jakimi środkami ma być zrealizowane;
- › Mierzalność – określenie podstawy ilościowego pomiaru realizacji celu;
- › Osiągalność – techniczna możliwość realizacji celu, uwzględniając zakres proponowanych działań;
- › Realność – możliwość realizacji, biorąc pod uwagę przewidziane środki, termin, wielkość grupy docelowej, itp.;
- › Termin – określenie ram czasowych, w którym cele powinny zostać osiągnięte.

⁶ http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/publications/manuals-tools/t101_en.htm

- › Poniżej przykład ogólnego celu, sformułowanego w ujęciu SMART.

„Do 2015 roku nastąpi wzmocnienie innowacyjności i zdolności dostosowania się przedsiębiorstw na obszarze LGR, poprzez działania zmierzające do uruchomienia lub wprowadzenia 10 nowych procesów lub produktów oraz skuteczne pozyskanie i wykorzystanie nowych umiejętności przez 200 osób. Utworzonych lub ochronionych będzie 100 miejsc pracy”.

Należy przedstawić jasne uzasadnienie dla strategii – co zamierza zrealizować i dlaczego jest to właściwe, wywodząc je z przeprowadzonej analizy sytuacji oraz wyników konsultacji. Trzeba zidentyfikować działania, poprzez które będzie realizowana strategia, wyjaśniając, jak mają się one do centralnego tematu i ogólnego celu, czyli udowodnić wewnętrzną spójność.

Spójność i synergia z innymi strategiami

Jak wskazano w poprzednim rozdziale o kontekście społecznym, gospodarczym i środowiskowym, ważna jest spójność strategii z innymi lokalnymi politykami, strategiami i działaniami interwencyjnymi. Ponieważ Oś 4 to stosunkowo mały program, nie należy podejmować działań, które mogą być zrealizowane w ramach innych polityk, lecz wykorzystać ją jako narzędzie do realizacji kilku wyrazistych działań i uzupełnienia innych, a jeśli to możliwe, pozyskania dzięki temu dalszych środków na zasadzie dźwigni. Osiągnięcie najlepszej zgodności z zakresem innych działań pomocowych pozwoli najlepiej wykorzystać wartość wysiłków i środków stosowanych w ramach Osi 4.

Pomoże to również uniknąć dublowania i nakładania się, a przez to uzupełniać i tworzyć wartość dodaną tam, gdzie to możliwe. W strategii winno być opisane, jak to zamierzamy osiągnąć w praktyce. Często najlepiej przedstawić to z wykorzystaniem tabel, pokazując nasze działania na tle obszarów działania i zakresów innych programów, strategii i działań pomocowych.

Określenie celów szczegółowych i planowanych działań

Na podstawie analizy i konsultacji trzeba określić grupy lub typy działań, które należy podjąć w celu osiągnięcia ogólnych celów. Działania te muszą zostać opisane w strategii. Dla każdego z tych działań powinny być przygotowane w jednolitej formie zestawienia zawierające następujące informacje:

Szczegółowe cele

Cele te powinny być określone zgodnie z zasadami SMART, określając co zamierzamy zrobić i w jaki sposób to się przyczyni do realizacji celu ogólnego. Oto przykład takiego sformułowania celu, wpisujący się w cel ogólny podany powyżej:

„Do 2015 r. nastąpi poprawa wyników gospodarczych obszaru LGR poprzez działania adresowane do 340 uczestników, którzy pomyślnie zakończyli szkolenie, utworzonych lub zachowanych będzie 200 miejsc pracy oraz powstanie 2000 dodatkowych turystycznych miejsc noclegowych”.

Uzasadnienie

W tej części trzeba uzasadnić wybór działania i jego wkład do realizacji ogólnej strategii. Należy wykazać logikę wyboru danego działania w oparciu o materiały z badań oraz wyniki konsultacji.

Zakres działania

Tutaj powinien zostać określony zakres przedsięwzięć planowanych do wsparcia w ramach określonego działania. W tym celu, dla zapewnienia spójności i kwalifikowalności, należy sprawdzić w odpowiednich krajowych dokumentach programowych co można realizować w ramach EFR.

Komplementarność i rozgraniczenie (demarkacja)

Należy krótko przedstawić możliwości wzajemnego uzupełniania się planowanego działania i innych inicjatyw. Obejmuje to wewnętrzne komplementarności w ramach strategii i programu EFR, jak i zewnętrzne, z innymi programami lub inicjatywami.

Należy również określić wszelkie dodatkowe działania, jakie zostaną podjęte w celu zapewnienia wyraźnego rozgraniczenia działań wspieranych z różnych źródeł (demarkacji).

Beneficjenci

Należy określić, jakie grupy docelowe będą korzystały z projektów finansowanych w ramach danego działania. Należy odnieść się tu do ewentualnych grup priorytetowych zidentyfikowanych w procesie tworzenia strategii.

Produkty i rezultaty

Należy określić rodzaje rezultatów oczekiwanych z podjęcia danego działania. Zwykle opisuje się je za pomocą wskaźników, określając mierzalne wartości docelowe. Powinny one być adekwatne do ilości środków przeznaczonych na dane działanie. Pomocne tu może być myślenie w kategoriach efektów danego działania, czyli jakiego rodzaju efekty chcielibyśmy osiągnąć, jakie rezultaty i jakie produkty. Powinno to być powiązane w sposób logiczny z celami SMART. Na przykład w odniesieniu do działania o charakterze szkoleniowym:

- › efektem może być liczba osób, których zdolność zdobycia pracy wzrosła lub których miejsce pracy zostało zachowane dzięki zwiększeniu ich zdolności przystosowawczych,
- › rezultatem byłaby liczba osób, które z powodzeniem ukończyły szkolenie i uzyskały kwalifikacje lub umiejętności dające się zastosować w miejscu pracy, natomiast
- › produktem byłaby liczba dni szkoleniowych przypadająca na jednego uczestnika.

Wskaźniki powinny być wybrane spośród zasobu wskaźników pokazanych w krajowym Programie Operacyjnym. Można też uwzględnić specyficzne wskaźniki odnoszące się do wiodącego tematu strategii lub priorytetów lokalnych, choć ważne jest, aby nie było ich zbyt wiele i aby były dobrze zdefiniowane i praktyczne.

Proponowane projekty

Na etapie tworzenia strategii nie będzie możliwe wymienienie wszystkich projektów, jakie w jej ramach powstaną. Należy jednak oszacować w miarę możliwości przedsięwzięcia planowane do realizacji w pierwszym okresie strategii, dzięki przeprowadzonym konsultacjom i badaniom podjętym w trakcie jej przygotowania. Konsultacje i badania powinny także pomóc w dokonaniu podziału środków między poszczególne działania w całym okresie realizacji strategii.

Polityki horyzontalne

Równe szanse

Wszystkie środki finansowe pochodzące z Unii Europejskiej muszą wdrażać politykę Komisji dotyczącą równych szans, zawartą w traktatach, a także w prawie krajowym. Jest to ważne nie tylko ze względu na prawa obywatelskie, ale także aby zapewnić wykorzystanie wszystkich dostępnych talentów i umiejętności. Strategia musi zawierać jasny i krótki opis tego, w jaki sposób polityka równych szans będzie realizowana w praktyce operacyjnej. Praktycznym podejściem jest tu przyjęcie istniejącej polityki równych szans od jednego z partnerów, sprawdzając czy można ją zastosować do strategii FLAG i odpowiednio modyfikując aby pokazać jak będzie realizowana. Sama polityka może stanowić załącznik do strategii.

Polityka zrównoważonego rozwoju

Wszystkie programy finansowane z UE muszą wdrażać politykę zrównoważonego rozwoju. W przypadku strategii obszarowych FLAG jest to ważne tak z uwagi na prawodawstwo unijne i krajowe, jak i ze względu na zależność społeczności rybackich i ich gospodarki od wysokiej jakości środowiska i zasobów naturalnych. Strategia powinna zatem pokazywać zasady zrównoważonego rozwoju, do których przestrzegania zobowiązuje się FLAG, jak również wskazywać w jaki sposób będą one wdrażane i monitorowane.

Innowacyjność

Ogólną zasadą nadrzędną jest poszukiwanie innowacji, zachęcanie do nowych, przyszłościowych rozwiązań i działań gospodarczych, zatem strategia powinna pokazywać jak to będzie realizowane. Należy przy tym zwrócić uwagę na dopasowanie między innowacją, współpracą i sieciowaniem. Przenoszenie dobrych praktyk, dzielenie się wiedzą i uczenie od innych dadzą nam dostęp do ogromnego zasobu doświadczeń i przyczynią się do stymulowania innowacji.

Stymulowanie innowacji jest jedną z głównych zasad Osi 4. Ten nacisk na innowację wynika z przekonania, że działanie na zasadzie „finansujemy to samo co zwykle, tylko więcej” ma niewielkie szanse pomóc obszarom rybackim wykorzystać swój potencjał i że należy poszukiwać nowych rozwiązań dla istniejących problemów.

Doświadczenie Lidera i innych inicjatyw stosujących podejście terytorialne pokazuje, że pojęcie innowacyjności jest często niewłaściwie rozumiane; często występuje obawa przed ryzykiem niepowodzenia, zamiast zrozumienia, że przy poszukiwaniu nowych rozwiązań niektóre projekty muszą się zakończyć niepowodzeniem i trzeba zostawić na to pewien margines. Często spotykane formy innowacji obejmują np.:

- › sposób przygotowania lub zarządzania projektem,
- › uczestników projektu i sposób ich zaangażowania,
- › sposób poszukiwania środków na realizację projektu,
- › sposób wyciągania wniosków z projektu, ich wykorzystania, upowszechniania i komunikowania,
- › sposób w jaki projekt osiąga trwałą samowystarczalność,
- › sposób połączenia projektu z innymi inicjatywami.

Strategia powinna zawierać informację w jaki sposób traktowane będą kwestie innowacyjności (np. poprzez preferowanie projektów, które w jasny sposób wykazują pożądany typ innowacyjności).

Współpraca i sieciowanie

Artykuł 44 Rozporządzenia o EFR przewiduje dwa rodzaje działań w Osi 4: promowanie współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej pomiędzy grupami, oraz tworzenie sieci. Rozporządzenie mówi też o możliwości tworzenia krajowych sieci LGR oraz sieci europejskiej.

Tworząc strategię musimy zastanowić się nad różnymi formami współpracy, formalnej i nieformalnej, które mogą przynieść nam znaczące korzyści. Chociaż formalna współpraca powinna skupiać się na realizacji wspólnych projektów, mniej formalne działania takie jak udzielanie sobie wzajemnego wsparcia czy mentoring stanowią także ważne elementy współpracy i sieciowania. Budując LGR czy tworząc strategię nie jesteście sami – włączacie się do wspólnoty podobnych grup. Jak można to wykorzystać w budowaniu naszej grupy albo co możemy oferować innym, jakie wspólne projekty lub inicjatywy podjąć aby dzielić się wiedzą i doświadczeniem? Wasza strategia powinna opisać, jak grupa zamierza podejść do tych kwestii, jak będą one rozwijane i czym ta współpraca zaowocuje dla LGR (FLAG).

4c. Tworzenie skutecznych strategii

Przygotowanie planu realizacji strategii (biznes planu lub planu działania⁷)

Plan realizacji jest to dokument opisujący, w jaki sposób LGR (FLAG) zamierza wdrażać strategię. Towarzyszy on strategii i – w zależności od wymogów poszczególnych krajów członkowskich – powinien zawierać zestaw następujących elementów:

1. Opis sposobu wdrażania
2. Zarządzanie finansowe i administracyjne, w tym pracownicy
3. Zarys działań zmierzających do dalszego rozwoju FLAG
4. Sposób opracowywania projektów, zbierania i wyborów wniosków
5. Kryteria wyboru projektów stosowane przez FLAG
6. Planowane procedury monitorowania i ewaluacji
7. Plan komunikowania się i informowania
8. Szczegółowe informacje finansowe dotyczące podziału środków, ich wydatkowania itp.



Laura Nieto Zas; kierownik FLAG Ría de Pontevedra (Hiszpania).

Niektóre kraje członkowskie mogą wymagać dodatkowych elementów, a kolejność powyższych może być różna. W niektórych przypadkach informacje te mogą być zawarte w różnych dokumentach, np. część z nich będzie prezentowana w strategii, a inna część w samym wniosku o dofinansowanie. Ważne jednak, aby były one w jakimś miejscu przedstawione. Niniejszy rozdział przedstawia pokrótce co powinno się zawierać w każdym z powyższych elementów.

⁷ Ta część strategii nosi różne nazwy w różnych krajach. W Wielkiej Brytanii i Irlandii zwykle nazywana jest „biznes planem”, podczas gdy w innych krajach stosuje się nazwę „plan działania”, „plan wdrażania” albo „plan operacyjny”.

Sposób wdrażania

Informacje ogólne

Wstępna część tego rozdziału powinna prezentować krótkie uzasadnienie przyjętego sposobu wdrażania i procedur, pokazując w jaki sposób przyczyni się on do osiągnięcia ogólnych i szczegółowych celów strategii poprzez podejście Osi 4. Ponownie podkreślamy, że części składowe opisu sposobu wdrażania mogą różnić się w poszczególnych krajach, ale zwykle zawierają co najmniej:

- › opis podmiotu odpowiedzialnego za zarządzanie administracyjne i finansowe partnerstwa,
- › strukturę lokalnej grupy,
- › sposób funkcjonowania grupy,
- › kluczowe zadania poszczególnych partnerów, oraz
- › sposób w jaki LGR będzie współpracować z różnorodnymi interesariuszami na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym oraz z Instytucją Zarządzającą.

Przydatnym narzędziem będzie zilustrowanie opisu za pomocą diagramu.

Forma prawna

Rozporządzenie dotyczące wdrażania EFR (nr 489/2007) pozwala Krajom Członkowskim dokonać wyboru między dwoma sposobami utworzenia LGR:

- › można tworzyć „prawnie ukonstytuowaną wspólną strukturę, której formalny skład gwarantuje zadowalające funkcjonowanie partnerstwa”, lub też
- › wybrać z partnerstwa „jednego partnera do prowadzenia spraw administracyjnych, gwarantującego zadowalające funkcjonowanie partnerstwa”.

Jeśli wybrano pierwszą z tych możliwości, plan powinien określić, jaką formę prawną ma partnerstwo (np. stowarzyszenie, instytucja publiczna, spółka non-profit, inne) i dostarczyć kopię zatwierdzonego statutu.

Tego typu osoba prawna musi też wykazać, że spełnia wymogi rozporządzenia w zakresie reprezentatywności organów decyzyjnych oraz doświadczenia i zdolności administracyjnej.

Partner odpowiedzialny za zarządzanie administracyjne i finansowe

W przypadku wyboru drugiej opcji, należy wskazać podmiot wybrany przez LGR jako odpowiedzialny za kwestie administracyjne i finansowe. W zależności od tego, jak ukształtowana jest LGR, może to być jedna z organizacji członkowskich – np. samorząd lokalny – lub też sama LGR. Należy wyjaśnić, dlaczego organizacja ta spełnia wymogi pozwalające jej pełnić rolę podmiotu odpowiedzialnego (np. od strony systemu zarządzania, personelu, doświadczenia i możliwości organizacyjnych). Podmiot ten zwykle odpowiada za:

- › zgodność działań grupy z krajowym Programem Operacyjnym oraz innymi aktami prawnymi,
- › prowadzenie i sprawozdawanie kwestii finansowych, oraz
- › zatrudnianie pracowników w imieniu LGR.

Struktura i działanie LGR (FLAG)

W tej części dokumentu należy opisać, w jaki sposób partnerstwo zamierza funkcjonować. Należy tu wziąć pod uwagę:

- › kto może być członkiem LGR: czy ma ona strukturę zrzeszeniową (tj. członkowie reprezentują w niej przede wszystkim interesy organizacji, które ich delegują) czy korporacyjną (członkowie działają przede wszystkim w interesie LGR jako całości),
- › jaki dodatkowy wkład w pracę LGR wnoszą partnerzy (np. funkcję doradczą), oraz
- › zasady podejmowania decyzji (np. czy decyzje zapadają w drodze konsensu czy przez głosowanie, jakie jest wymagane kworum i proporcje między poszczególnymi sektorami/grupami itp.).

Należy też opisać główne zadania LGR i jej członków, a także oczekiwania wobec członków. Zwykle obejmują one: monitorowanie realizacji strategii; promocję programu; aktywizowanie społeczności; sprawowanie nadzoru nad zarządem i postępem prac; stanowienie „łącznika” między LGR a społecznością; wspieranie pracowników LGR.

Tam, gdzie LGR powstała w oparciu o istniejący podmiot, np. Lokalną Grupę Działania w programie Leader, należy wyjaśnić jak będzie wyglądało rozdzielanie wymagane przez przepisy unijne. Dotyczy to w szczególności następujących trzech punktów.

Organ decyzyjny

Zwykle projekty wybierane są przez zarząd LGR, komitet wykonawczy lub inne ciało, stanowiące organ decyzyjny i odpowiedzialne przed całością LGR. Organ decyzyjny może mieć uprawnienia do decydowania w ramach określonego progu, powyżej którego wymagana jest akceptacja całego LGR. Mniejsze ciało decyzyjne ogranicza nakład pracy członków LGR, pozwala na częstsze posiedzenia i przyspiesza proces podejmowania decyzji, a zatem zwiększa przerób wniosków. Organ decyzyjny powinien mieć te same zasady członkostwa i proporcjonalności co cała grupa. Powinien mieć też jasno określony zakres zadań i procedury funkcjonowania. Można na przykład przewidzieć rotacyjny udział poszczególnych członków LGR w organie decyzyjnym.

Ten fragment planu powinien opisać sposób podejmowania decyzji, zadania osób zaangażowanych, poziomy uprawnień i stosowane przy tym zasady.

Uzupełnianie się i rozgraniczenie z innymi programami

Ten fragment powinien opisywać, w jaki sposób FLAG i jego pracownicy będą współpracować z innymi organizacjami i inicjatywami (np. Leaderem, ale także z działaniami Osi 2 i 3 EFR) funkcjonującymi na danym obszarze, aby zapewnić, że wzajemne uzupełnianie się i rozgraniczenie opisane w strategii będą realizowane w praktyce. Opis taki powinien zawierać zarówno ogólne zasady operacyjne, jak i szczegóły dotyczące głównych programów realizowanych na tym samym obszarze (np. funduszy strukturalnych). Należy tu pokazać jasne procedury i podział odpowiedzialności. Przydatny przy tym byłby organigram. W tym miejscu można też pokazać odpowiedzialność finansową.

Odpowiedzialność za komunikowanie się

Plan wdrażania powinien też pokazać, kto z kim powinien się komunikować w ramach LGR oraz jak LGR będzie się komunikować z całą społecznością. Można to też uwzględnić na wyżej wspomnianym diagramie.

Praca ze społecznością

Prawdopodobnie FLAG była bardzo aktywna w zakresie kontaktów ze społecznością w trakcie tworzenia partnerstwa i przygotowywania strategii. W tym miejscu należy opisać, w jaki sposób zapewnimy że społeczność lokalna będzie nadal zaangażowana podczas realizacji strategii. Można na przykład przewidzieć wkład przedstawicieli społeczności lokalnej w proces podejmowania decyzji. Może się to odbywać poprzez tworzenie forów lokalnych lub grup roboczych; należy także odnieść się do tej kwestii w rozdziale na temat komunikowania się i informowania.

Administracja, finanse i personel

Personel FLAG

Doświadczenie Lidera wskazuje, że wysokiej jakości personel jest kluczem do sukcesu FLAG. Taki personel przyczynia się do dobrego funkcjonowania organizacji, animowania społeczności i projektów oraz wdrażania strategii. W zależności od skali działania, każdy FLAG potrzebuje kierownika lub koordynatora zatrudnionego w pełnym lub niepełnym wymiarze. Jednak grupy o dużym budżecie, działające na obszarze gdzie nie ma wielu innych organizacji lokalnych, mogą zatrudniać większą liczbę osób. W ramach programu Leader partnerstwa w niektórych krajach zatrudniają po 4-5 pracowników, wśród których znajdują się wysoko motywowane osoby zajmujące się pracą ze społecznością lokalną oraz pomocą dla przedsiębiorców lub innych beneficjentów projektów. Rodzaj dodatkowego wsparcia i jego skala będą różne w zależności od wielkości FLAG, wcześniejszych doświadczeń (np. jako LGD), wsparcia technicznego zapewnionego przez partnerów (np. przez podmiot odpowiedzialny za finanse i administrację lub przez organizację typu Izba Turystyczna), a także od wymogów przyjętego systemu administracyjnego.

Do 10% całkowitego budżetu pochodzącego z EFR może być przeznaczone na pokrycie kosztów działalności FLAG i zatrudnienia pracowników. Może to się okazać największą pojedynczą pozycją w budżecie FLAG. Sprawą wielkiej wagi jest zapewnienie, że właściwe osoby realizują kluczowe zadania, ale w mniejszych grupach o ograniczonych środkach może to okazać się trudne. Skutecznym rozwiązaniem może tu być podjęcie współpracy z sąsiednią grupą w programie Leader lub najbliższą LGR w celu podziału kosztów zaplecza administracyjno-financeowego.

Potrzeby zatrudnienia personelu mogą ulegać zmianom w czasie (np. nowopowstała LGR może potrzebować więcej zasobów ludzkich na początku, kiedy musi zaangażować społeczność i wzmocnić organizację). Ważne, aby zastanowić się, jakie zasoby będą nam potrzebne w którym momencie, jakie są kluczowe role i zadania, oraz osób o jakich umiejętnościach i doświadczeniu będziemy potrzebować? Niektóre zadania muszą być realizowane w każdym procesie rozwoju lokalnego (np. wsparcie dla beneficjentów w przygotowaniu projektów, animowanie i szkolenie społeczności lokalnej, tworzenie lub aktualizacja strategii). Na niektórych obszarach te zadania mogą być już realizowane przez istniejące agencje lub organizacje, w innych muszą być tworzone od zera. Zatem w planie implementacyjnym FLAG musi określić:

- › ilu i jakich pracowników zamierza zatrudnić,
- › jakie będą kluczowe funkcje, dla których należy załączyć opisy stanowisk pracy,
- › koszty poszczególnych pozycji budżetowych, w tym koszty personelu i inne koszty związane z zapewnieniem realizacji programu,
- › ewentualną komplementarność względem innych inicjatyw, np. LGD lub sąsiednich LGR.

Lokalizacja

Fizyczne położenie siedziby FLAG w stosunku do całego obszaru, a także ewentualna lokalizacja partnera zapewniającego wsparcie organizacyjne, to bardzo ważne czynniki. Należy zastanowić się nad dostępnością siedziby z różnych punktów obszaru, barierami architektonicznymi, sposobem, w jaki dana lokalizacja jest postrzegana przez społeczność oraz ewentualnym uzupełnianiu się różnych działań (np. w przypadku wyboru partnera odpowiedzialnego za administrację i finanse, ewentualnie innych usług). Należy przygotować propozycje kosztów organizacji siedziby i jej wyposażenia. Czasem siedziba może być zapewniona przez istniejącą organizację, w niektórych przypadkach może to być uznane za wkład własny.

Finanse

Należy jasno opisać poszczególne elementy proponowanej struktury finansowej i administracyjnej. Zwykle zarządzać nią będzie podmiot odpowiedzialny w ramach LGR za finanse i administrację. Opis nie musi być rozbudowany, najważniejsze, żeby był jasny. Można na przykład zaprezentować go w formie organigramu wraz z komentarzem pokazującym przepływ informacji i odpowiedzialności, a także opisującym rolę poszczególnych podmiotów i osób zaangażowanych.

Podmiot odpowiedzialny za kwestie finansowe programu (niezależnie od tego, czy jest to sama LGR czy jeden z partnerów) zwykle pełni także rolę „bankiera” dla grupy i odpowiada za lokalne zarządzanie finansami i dokonywanie płatności.

Fragment planu opisujący finanse powinien zatem wyraźnie pokazać tego typu funkcje, zaangażowanych w nie pracowników, obowiązujące zasady i procedury, a także niezbędny system sprawdzania i kontroli. Należy tu pokazać także ewentualne rozwiązania dotyczące kontroli wewnętrznej i audytu.

Pomoc publiczna

Zgodność z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej powinna być stałym elementem oceny technicznej projektów. Przepisy te określają, co można dofinansować, a czego nie i w jakiej wysokości. Zasady pomocy publicznej bywają skomplikowane i w razie wątpliwości należy poprosić Instytucję Zarządzającą o radę. Plan wdrażania powinien jasno określać w jaki sposób zapewniona będzie zgodność z przepisami w tym zakresie. W niektórych krajach jest to z góry zdefiniowane przez Instytucję Zarządzającą, w innych zasady w tym zakresie musi wypracować podmiot odpowiedzialny.

Dalszy rozwój FLAG

Jak już wspomniano w rozdziale na temat partnerstwa, żadne partnerstwo nie jest w pełni ukształtowane w momencie narodzin. Podejście Osi 4 wymaga, aby LGR rosła i rozwijała swoje zdolności jako trwała organizacja. W jaki sposób będzie się zatem rozwijać FLAG, jak osiągnie trwałość, jak będzie się kształtować jego forma organizacyjna i w jaki sposób będzie on pracować na rzecz realizacji strategii? Niniejszy rozdział może stanowić część strategii, ale wymieniamy go w tym miejscu żeby mieć pewność, że nie zostanie on pominięty.

W tej części opisu należy pokazać jak będzie się rozwijała LGR w trakcie realizacji programu oraz jakie działania zostaną podjęte aby to zapewnić. Można tu opisać struktury organizacyjne, zasoby i systemy; plany zatrudnienia i szkolenie pracowników oraz członków LGR; rozszerzanie partnerstwa, budowanie jego zdolności organizacyjnych i zwiększanie zaangażowania społeczności; priorytety wdrożeniowe i projekty strategiczne. Można też przewidzieć w tym miejscu informacje o zakończeniu pracy LGR lub kontynuacji w innej formie. W jaki sposób będzie przebiegała ewolucja LGR i co pozostawi w spadku swoim następcom?

W tej części planu należy zatem przedstawić, jakie kluczowe działania zostaną podjęte aby umocnić LGR i pomóc jej wzrastać, a przydatnym narzędziem byłaby tu tabela lub lista sprawdzająca pokazująca działania, kamienie milowe, terminy oraz osoby lub podmioty odpowiedzialne.

Przygotowanie i wybór projektów

Plan realizacji strategii powinien zawierać opis głównych założeń dotyczących tego, w jaki sposób będzie wspierane przygotowanie projektów oraz jak będą one wybierane. Informacje dla beneficjentów powinny być dostępne dla potencjalnych wnioskodawców w sposób zapewniający przejrzystość. Można załączyć diagram pokazujący proces ubiegania się o finansowanie, natomiast odpowiedzialność poszczególnych podmiotów dobrze jest przedstawić w formie tabeli.

Przygotowanie projektów

Proces przygotowania i ubiegania się o projekty powinien być opisany w planie, wraz z informacją, na jakie wsparcie ze strony LGR mogą liczyć potencjalni beneficjenci. Można do tego podejść na co najmniej trzy sposoby:

- › projekty strategiczne – inicjowane i/lub przygotowywane przez samą LGR (mogą to być projekty na względnie wysokie kwoty);
- › bezpośrednie wsparcie ze strony LGR dla beneficjentów przygotowujących projekty w obszarach priorytetowych (tu także mogą być potrzebne duże środki, np. w projektach budujących zdolności organizacyjne);
- › otwarte konkursy na pozostałe projekty.

W przypadku otwartych konkursów możliwe są dwa rozwiązania: LGR może ogłosić konkurs z konkretną datą składania wniosków, lub też może zastosować proces ciągłego przyjmowania wniosków i oceny ich w miarę składania. Oba rozwiązania mają wady i zalety. W przygotowaniu wniosków mogą pomagać pracownicy LGR, o ile pozwalają na to dostępne zasoby ludzkie.

Wprowadzenie zasady, że beneficjent składa najpierw skrócony zarys projektu, zanim przejdzie do pełnego wniosku, pozwala uniknąć straty czasu zarówno beneficjentów, jak i pracowników LGR. Pracownicy powinni doradzać beneficjentom, jakie wnioski potencjalnie kwalifikują się do finansowania, pod kątem:

- › zgodności ze strategią
- › możliwości uzyskania przez wniosek pozytywnej oceny, w tym ewentualnie potrzebie pomocy zewnętrznej w przygotowaniu wniosku,
- › Osi 4 jako odpowiedniego źródła finansowania dla wniosku – ewentualnie skierowanie wnioskodawcy do innego źródła finansowania.

Ostatni element zapewne będzie przybierał na znaczeniu, w miarę jak LGR będzie się rozwijała w kierunku szeroko pojętego rozwoju lokalnego.

Wybór projektów

Pocudury powinny brać pod uwagę poszczególne etapy przygotowania, oceny i wyboru projektów, oraz zapewniać że elementy te są wystarczająco od siebie oddzielone, aby zapewnić przejrzystość podejmowania decyzji i uniknąć konfliktu interesów. Ogólnie rzecz biorąc:

- › osoby uczestniczące w przygotowaniu projektów nie powinny brać udziału w decyzjach o jego wyborze,
- › pracownicy LGR powinni dokonywać jedynie oceny technicznej projektów i udzielać rad beneficjentom w zakresie technicznych aspektów projektu,
- › członek ciała podejmującego decyzję o ostatecznym wyborze projektu, który jest zainteresowany realizacją tego projektu, powinien to ogłosić i wycofać się z procesu oceny przed podjęciem decyzji.

Kryteria wyboru projektów

W tej części należy opisać kryteria, według których dokonywany będzie wybór projektów. Dokumenty programowe przygotowane przez kraje członkowskie lub regiony mogą zawierać podstawowy zestaw kryteriów, jakie LGR będą stosować przy wyborze projektów. Od LGR oczekuje się, że sama wypracuje lokalne kryteria wyboru projektów, odzwierciedlające specyfikę lokalnej strategii i jej cele. Będą to zarówno kryteria o charakterze technicznym, jak i jakościowym. Przykładowe kryteria wyboru są dostępne na stronach FARNET (www.farnet.eu).

Kryteria formalne mogą na przykład obejmować:

- › stwierdzenie, czy beneficjent posiada zdolność organizacyjną i finansową żeby zrealizować projekt,
- › stwierdzenie zasadności udzielenia pomocy,
- › stwierdzenie, czy docelowe wartości, wskaźniki oraz „kamienie milowe” są realistyczne.

Kryteria jakościowe mogą obejmować takie aspekty jak:

- › stopień, w jakim projekt przyczynia się do osiągnięcia celów strategii i uzupełnia inne inicjatywy w tym zakresie,

- › stopień, w jakim projekt odpowiada zidentyfikowanym potrzebom, a beneficjent jest w stanie wykazać wiarygodny „popyt” na działania oferowane przez projekt,
- › dostosowanie projektu do specyfiki lokalnej oraz spójność z potrzebami.

Ze względu na zasady przejrzystości, kryteria oceny powinny być dostępne dla potencjalnych wnioskodawców.

Monitorowanie i ocena

Celem monitorowania i oceny jest:

- › dostarczenie LGR informacji umożliwiającej zarządzanie i rozwój działań oraz ustalenie priorytetów,
- › identyfikacja ewentualnych słabości i ryzyk w realizacji projektów,
- › zapewnienie działań naprawczych w celu wyeliminowania słabości, ryzyk lub niezgodności zidentyfikowanych w trakcie realizacji projektów, szczególnie w zakresie zarządzania finansowego,
- › uczenie się na doświadczeniach z realizacji programu, dostarczanie informacji pozwalających na dokonanie zmian w podejściu jeszcze w ramach obecnego lub w przyszłych programach tego typu.

Procedury dotyczące formalnego monitorowania i raportowania na temat realizacji strategii oraz odpowiadające im kontrole zgodności zostały zapewne przygotowane przez Instytucję Zarządzającą lub opisane w wytycznych do programu operacyjnego. W takim przypadku LGR powinna wskazać, w jaki sposób zamierza dostosować się do tych wymogów.

Jeśli procedury takie nie zostały opracowane centralnie, wówczas LGR powinna w planie zaproponować sposób raportowania obejmujący dane finansowe i rzeczowe tak dla poszczególnych projektów, jak i dla całej strategii LGR. Powinien on być powiązany z opisanym wyżej sposobem wdrażania i diagramem obrazującym zadania poszczególnych podmiotów.

Należy także odnieść się do kwestii ewaluacji działań LGR i strategii. Zwykle Instytucja Zarządzająca przedstawia w tym zakresie pewne wytyczne.

Komunikowanie się i informowanie

Należy przygotować plan komunikowania się i informowania oraz promocji, zgodnie z Artykułami 32 i 33 Rozporządzenia w sprawie wdrażania EFR. Z punktu widzenia formalnego, celem takiego planu jest rozpowszechnienie informacji o dofinansowaniu uzyskanym ze środków UE. Jednak można go poszerzyć o działania pozwalające zwiększyć zaangażowanie aktualnych i potencjalnych beneficjentów oraz ich świadomość że mogą włączyć się do prac partnerstwa.

Typowy plan komunikowania się obejmuje:

- › grupy docelowe,
- › działania i materiały promocyjne,
- › dostęp do dokumentacji FLAG i informacji na temat grupy,
- › plan finansowy działań komunikacyjnych,
- › główne podmioty odpowiedzialne,
- › informacje dla wnioskodawców,
- › informacje dla szerszej publiczności, oraz
- › ogólny harmonogram działań.

Informacje finansowe

Zwykle w tej części planu realizacji należy przedstawić dwa główne elementy:

- › informacje, w jaki sposób działania LGR będą współfinansowane (tj. jakimi środkami powinni dysponować beneficjenci projektów lub sama LGR, które nie pochodzą ani z EFR ani z budżetu krajowego), oraz
- › tabele finansowe dotyczące planowanych działań LGR, prezentujące spodziewane wydatki ze wszystkich źródeł przez cały okres realizacji.

Współfinansowanie (wkład własny beneficjentów)

Poszczególne kraje członkowskie i programy operacyjne mogą się znacząco różnić między sobą w kwestii sposobu pozyskiwania współfinansowania i jego wysokości. Dla realizacji projektów oraz kosztów własnych FLAG będą potrzebne dodatkowe środki, oprócz finansowania z EFR i budżetu krajowego. Mogą one pochodzić ze źródeł samorządu lokalnego lub ze źródeł prywatnych. Tam, gdzie w grę wchodzi współfinansowanie ze środków publicznych, należy upewnić się że łączna kwota finansowania ze środków publicznych nie przekracza maksymalnego zaangażowania środków publicznych dopuszczonego w Załączniku II Rozporządzenia o EFR. Biorąc to pod uwagę, a także oczekiwanie, że większość projektów finansowanych w ramach Osi 4 powinna być realizowana przez beneficjentów spoza sektora publicznego, można założyć że większość LGR będzie zakładać pewien poziom współfinansowania ze strony sektora obywatelskiego i prywatnego.

Można zatem przypuszczać, że większość tego współfinansowania będzie wyliczana na poziomie poszczególnych projektów. Powinno być jednak możliwe oszacowanie potencjalnych źródeł i wielkości współfinansowania oraz pokazanie ich w tabelach finansowych. Należy też określić oczekiwany poziom interwencji, zgodnie z pułapami określonymi w Rozporządzeniu. Szacunkom tym powinno towarzyszyć uzasadnienie opisowe, a tam gdzie to możliwe – formalne zobowiązanie ze strony współfinansujących partnerów.

Szczegółowe tabele finansowe

Instytucje Zarządzające prawdopodobnie przygotowują tabele finansowe, które należy wypełnić, które powinny być spójne z tabelami finansowymi w programie operacyjnym. Poniższe wskazówki odnoszą się do pewnych wspólnych kwestii, które mogą się tu pojawić.

Należy przygotować podział spodziewanych wydatków w układzie co najmniej rocznym dla całego okresu realizacji. Należy to zrobić na podstawie najlepszych szacunków FLAG i planowanych działań na rzecz przygotowania projektów. Załączyć też należy szacunkowy budżet kosztów operacyjnych LGR wraz z przewidywanym zatrudnieniem, kosztami zarządzania i utrzymania biura.

Należy też wskazać czynniki zewnętrzne i wewnętrzne, które mogą mieć w przyszłości wpływ na podział środków. Na przykład w odniesieniu do kosztów FLAG takim wewnętrznym czynnikiem mogą być wyższe w początkowym okresie koszty związane z budowaniem zdolności lokalnych i przygotowaniem projektów. W kolejnych latach mogą natomiast wystąpić inne czynniki związane z przygotowaniem do zamknięcia programu lub rozpoczęcia następnego. Wśród czynników zewnętrznych można wymienić np. możliwości podejmowania uzupełniających działań związanych z innymi programami lub wydarzeniami.

Przypuszczalnie będzie trzeba przygotować tabele pokazujące całość wydatkowania, w tym wkład własny, przez cały okres trwania programu, z podziałem na lata i źródła:

- › finansowanie z EFR,
- › finansowanie z budżetu krajowego,
- › lokalny wkład ze środków publicznych,
- › współfinansowanie ze środków prywatnych.

Należy też pokazać przewidywany podział całkowitych środków pozyskanych z EFR, to jest bez wkładu własnego, na poszczególne lata i działania (środki) Osi 4, zgodnie z listą zawartą w Artykule 44 ust. 1 Rozporządzenia. Tabele powinny zawierać także przewidywany podział całkowitych środków programu (razem z wkładem własnym) na lata i działania (środki) Osi 4.

Całkowite koszty personelu, zarządzania i biurowe powinny być podzielone na lata ze wskazaniem źródeł finansowania. Instytucja Zarządzająca może także wymagać przedstawienia rozbicia kwartalnego dla pierwszego roku realizacji planu.



FARNET Support Unit

Rue Saint Laurent 36-38 – B-1000 Bruxelles

T +32 2 613 26 50 – F +32 2 613 26 59

info@farnet.eu – www.farnet.eu