

Sprawozdanie specjalne

Współpraca międzyregionalna –

potencjał regionów transgranicznych
w Unii Europejskiej nie jest jeszcze
w pełni wykorzystywany



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-IX
Wstęp	01-24
Wyzwania dla regionów transgranicznych UE	01-04
Interreg A – największy komponent Interreg	05-10
Zarządzanie inicjatywą Interreg i obszary finansowania w ramach Interreg V-A w przypadku granic wewnętrznych w latach 2014–2020	11-17
Przygotowania do okresu 2021-2027	18-24
Zakres kontroli i podejście kontrolne	25-33
Uwagi	34-92
U podstaw programów transgranicznych leżała wprowadzić kompleksowa analiza, ale nie wszystkie wyzwania mogły zostać uwzględnione	34-43
Wszystkie 23 zbadane programy współpracy obejmowały analizę wyzwań stojących przed regionami transgranicznymi	35-37
Programy współpracy nie wystarczą, by wyeliminować zidentyfikowane wyzwania, dlatego też niezbędne jest ustalenie priorytetów	38-43
Spójna strategia mająca na celu sprostanie wyzwaniom często nie prowadziła do ukierunkowanej realizacji	44-79
W prawie wszystkich przypadkach strategiczne dokumenty programowe odzwierciedlały wymogi prawne i były spójne z analizami potrzeb	45-52
W praktyce Trybunał stwierdził szereg uchybień w realizacji strategii i ich monitorowaniu	53-79
Wytyczne Komisji polepszyły się, ale na ich wdrożenie negatywnie wpłynęły opóźnienia w przyjęciu ram prawnych	80-92
Komisja zaoferowała więcej wytycznych i wsparcia na okres 2021–2027	81-85
Organy odpowiedzialne za wdrażanie programów transgranicznych korzystały z możliwości uproszczeń oferowanych podczas kryzysu związanego z pandemią COVID-19	86-89
Okres 2021–2027 rozpoczął się przed zatwierdzeniem ram prawnych	90-92

Wnioski i zalecenia

93-103

Załączniki

Załącznik I — Lista programów współpracy Interreg V-A dotyczących granic wewnętrznych na okres 2014–2020

Załącznik II — Wykaz programów współpracy transnarodowej Interreg V-B na lata 2014–2020

Załącznik III — Lista celów tematycznych w ramach Interreg V-A dotyczącego granic wewnętrznych na okres 2014–2020

Załącznik IV — Lista 10 najczęściej używanych kodów interwencji w przypadku Interreg V-A dotyczącego granic wewnętrznych na okres 2014–2020

Załącznik V — Lista skontrolowanych programów współpracy, rodzaj przeprowadzonego badania i główne programy wybrane na potrzeby porównania

Załącznik VI – Reakcje ze strony organów odpowiedzialnych za wdrażanie programów na zalecenia 1a i 2

Akronimy i skróty

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Zespół kontrolny

Kalendarium

Streszczenie

I Współpraca transgraniczna stanowi jeden z dwóch celów polityki spójności. Jej celem jest rozwiązanie problemów występujących w regionach przygranicznych rozpoznanych wspólnie przez państwa członkowskie oraz uruchomienie niewykorzystanego potencjału wzrostu gospodarczego. Wiele regionów przygranicznych osiąga bowiem zasadniczo słabsze wyniki gospodarcze niż pozostałe regiony w danym państwie członkowskim.

II Programy Interreg koncentrują się na wyzwaniach o charakterze transgranicznym. Okres programowania na lata 2014–2020 był piątym z rzędu okresem wdrażania tych programów, a pula środków budżetowych przewidzianych w jego ramach wynosiła 10,1 mld euro. Znaczna część tej kwoty (6,3 mld euro) była przeznaczona na granice wewnętrzne i została wykorzystana na sfinansowanie około 24 000 projektów za pośrednictwem 53 programów współpracy. Programy te obejmowały 59% terytorium lądowego UE i 48% jej populacji.

III W toku niniejszej kontroli Trybunał ocenił, czy w ramach programów współpracy dotyczących granic wewnętrznych, finansowanych przez Interreg, Komisja i państwa członkowskie skutecznie rozwiązywały problemy regionów transgranicznych. Publikacja niniejszego sprawozdania będzie przydatna w kontekście wdrażania działań w okresie 2021–2027. Może również stanowić wkład w dyskusje prowadzone obecnie przez współprawodawców na temat potencjalnego mechanizmu, który pozwoliłby wyeliminować przeszkody prawne i administracyjne w regionach transgranicznych.

IV Trybunał ustalił, że we wszystkich zbadanych programach współpracy, z wyjątkiem jednego, dokonano analizy potrzeb odnośnych regionów. Ilość środków finansowych przeznaczonych na te programy oznaczała jednak, że problemy transgraniczne można było rozwiązać jedynie częściowo. Niedobór zasobów wymaga kierowania środków finansowych tam, gdzie mogą przynieść największą wartość dodaną.

V Z kilkoma wyjątkami, w przypadku zbadanych przez Trybunał programów istniały wyraźne powiązania między proponowanymi celami, planowanymi wkładami i działaniami a zamierzonymi rezultatami i oddziaływaniem programu. Programy współpracy różnią się od głównych programów UE ze względu na wymóg transgranicznego charakteru projektów i uczestnictwa wielu partnerów ponadnarodowych. Niemniej jednak częsty brak wyraźnego rozgraniczenia między programami współpracy a programami głównymi oznaczał, że zarówno z jednych, jak i z drugich mogły być finansowane działania tego samego rodzaju.

VI Ponadto Trybunał zidentyfikował szereg uchybień w realizacji programów i ich monitorowaniu:

- w przypadku połowy skontrolowanych projektów współpraca między partnerami ograniczała się do przedstawienia wspólnego wniosku projektowego w celu uzyskania finansowania. Projektom tym brakowało wspólnej tożsamości w wymiarze transgranicznym;
- procedury wyboru nie zawsze prowadziły do wyłonienia najlepszych projektów;
- wykorzystywane wskaźniki nie umożliwiały zasadniczo pomiaru efektu transgranicznego, co utrudniało monitorowanie realizacji programów względem założonych celów;
- ograniczenia w danych statystycznych negatywnie wpływają na ocenę współfinansowanych projektów.

VII Organy wdrażające programy podjęły starania w celu ograniczenia wpływu pandemii COVID-19 na projekty, wydłużając termin przewidziany na ich ukończenie. Korzystały również z elastyczności i uproszczeń oferowanych przez UE, aby złagodzić skutki pandemii COVID-19, zwłaszcza z możliwości późniejszego złożenia kluczowych dokumentów.

VIII Opóźnienia w przyjęciu podstawy prawnej na lata 2021–2027 oraz konieczność zamknięcia prac dotyczących okresu programowania 2014–2020 uniemożliwiły sprawne rozpoczęcie nowego okresu programowania na poziomie państw członkowskich.

IX W wyniku kontroli Trybunał zaleca:

- 1) lepsze ukierunkowanie programów współpracy, tak aby projekty realizowane w ich ramach stanowiły uzupełnienie projektów finansowanych z głównych programów;
- 2) przyznawanie pierwszeństwa i wsparcia tym projektom, które mają największą wartość merytoryczną;
- 3) korzystanie ze wskaźników, które pozwalają zmierzyć transgraniczny efekt projektów.

Wstęp

Wyzwania dla regionów transgranicznych UE

01 Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej UE dąży do zmniejszenia dysproporcji w poziomach zamożności i rozwoju pomiędzy regionami, kładąc szczególny nacisk na między innymi regiony transgraniczne¹. W tym kontekście w ramach polityki spójności wspiera ona programy europejskiej współpracy terytorialnej (EWT), znane jako programy „Interreg”, zapewniając na ich rzecz finansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Inicjatywa Interreg od 30 lat wspiera wspólne działania między państwami członkowskimi lub między państwami członkowskimi a krajami spoza UE.

02 Nadrzędnym celem inicjatywy Interreg jest uczestnictwo we wspieraniu harmonijnego rozwoju terytorium UE², z myślą o rozwijaniu współpracy i tworzeniu możliwości rozwoju przy jednoczesnym wzmacnianiu solidarności między obywatelami różnych narodów poprzez wspólne stawianie czoła wyzwaniom. Obok „Inwestycji na rzecz wzrostu i zatrudnienia” cel Interreg jest zarazem jednym z dwóch celów polityki spójności, która może „wspierać wspólne wykorzystywanie obiektów i zasobów ludzkich oraz wszystkich rodzajów infrastruktury transgranicznej we wszystkich regionach”³.

03 Współpraca transgraniczna ma na celu rozwiązanie problemów rozpoznanych wspólnie w regionach przygranicznych oraz uruchomienie niewykorzystanego potencjału wzrostu gospodarczego. Do największych wyzwań należą: „słaba dostępność, szczególnie w odniesieniu do technologii informacyjno -komunikacyjnych (TIK) i infrastruktury transportowej, upadający lokalny przemysł, nieodpowiednie

¹ Art. 174 TFUE.

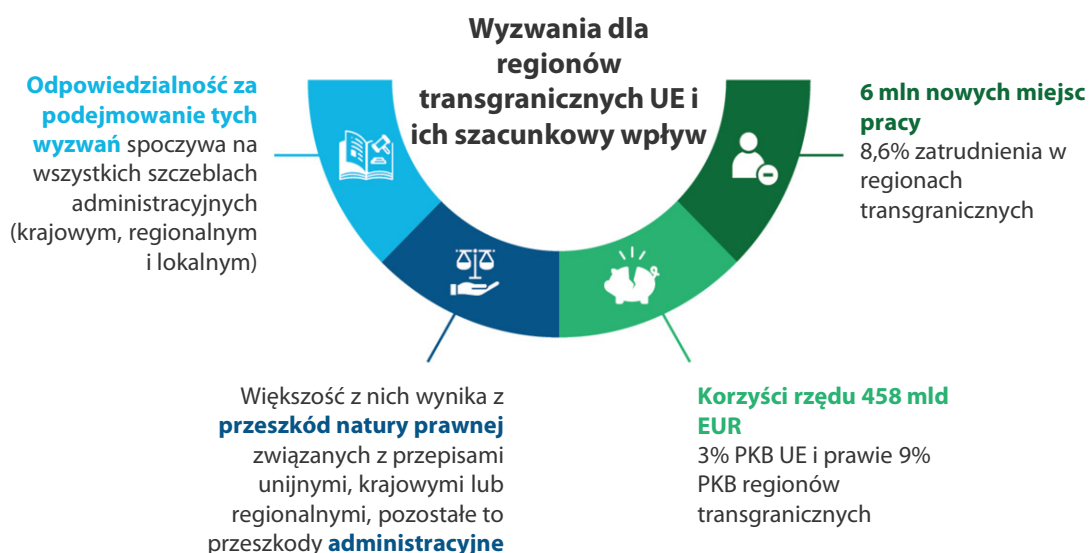
² Motyw 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” (rozporządzenie w sprawie EWT) (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 259).

³ Art. 3 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (rozporządzenie w sprawie EFRR) (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 293).

otoczenie biznesu, brak powiązań między lokalnymi i regionalnymi szczeblami administracji, niski poziom badań i innowacji i wykorzystania TIK, zanieczyszczenie środowiska, zapobieganie ryzyku, negatywne nastawienie do obywateli państw sąsiadujących”⁴.

04 Na *rys. 1* przedstawiono podsumowanie najważniejszych aspektów wyzwań, jakie stoją przed regionami transgranicznymi UE, oraz ich szacowane oddziaływanie. Gdyby wyeliminować 20% istniejących przeszkód we współpracy transgranicznej, wartość PKB tych regionów wzrosłaby o 2% i powstałoby ponad milion dodatkowych miejsc pracy⁵.

Rys. 1 – Wyzwania dla regionów transgranicznych UE i ich szacowane oddziaływanie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy z wykorzystaniem danych z kilku badań zleconych przez Komisję⁶.

⁴ Motyw 5 rozporządzenia w sprawie EWT.

⁵ Komunikat Komisji „Zwiększanie wzrostu gospodarczego i spójności w regionach przygranicznych UE” (COM(2017) 534 final z 20.9.2017, s. 6).

⁶ „Collecting solid evidence to assess the needs to be addressed by Interreg cross-border cooperation programmes”, SWECO, t33, Politechnika Mediolańska i Nordregio na zlecenie DG REGIO, listopad 2016 r., s. 64–91.

„Easing legal and administrative obstacles in EU border regions”, Metis GmbH, Panteia BV, AEIDL (Association Européenne pour l'Information sur le Développement Local) i CASE (Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych) na zlecenie DG REGIO, marzec 2017 r.

„Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions”, Politechnika Mediolańska na zlecenie DG REGIO, maj 2017 r.

Interreg A – największy komponent Interreg

05 Lata 2014–2020 to piąty okres programowania, w którym funkcjonowała inicjatywa Interreg. Budżet Interreg na ten okres wynosił 10,1 mld euro, tj. około 2,75% całkowitego budżetu polityki spójności⁷. W okresie tym na Interreg składały się trzy komponenty współpracy⁸ (zob. *ramka 1*).

Ramka 1

Trzy komponenty współpracy w ramach Interreg V na lata 2014–2020

Współpraca transgraniczna (Interreg V – komponent A): programy pomiędzy sąsiadującymi regionami (zob. lista programów dotyczących granic wewnętrznych w *załączniku I*). Wiele programów ma charakter dwustronny, ale niektóre obejmują do pięciu uczestniczących państw członkowskich. Wybrane operacje powinny obejmować beneficjentów z co najmniej dwóch krajów uczestniczących, w tym co najmniej jeden z nich musi być z państwa członkowskiego⁹. Obszary kwalifikujące się do wsparcia znajdują się na poziomie NUTS 3 pod względem liczby ludności¹⁰ i mogą również obejmować regiony NUTS 3 w Norwegii, Szwajcarii, Liechtensteinie, Andorze, Monako i San Marino¹¹.

Współpraca transnarodowa (Interreg V – komponent B): programy, które obejmują większe obszary współpracy (zob. *załącznik II*) i koncentrują się na kwestiach ponadnarodowych, takich jak zarządzanie ryzykiem powodziowym, korytarze transportowe i komunikacyjne, międzynarodowy biznes, powiązania badawcze i rozwój obszarów miejskich. Obszary kwalifikujące się do wsparcia znajdują się na poziomie NUTS 2.

Współpraca międzyregionalna (Interreg V – komponent C) cztery programy wymiany między wszystkimi państwami członkowskimi: w zakresie planowania przestrzennego (ESPON), zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich (URBACT), wykorzystania działań w ramach polityki spójności (Interreg Europa) oraz wsparcia technicznego na rzecz wszystkich programów Interreg (INTERACT).

⁷ Art. 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EWT.

⁸ Art. 2 rozporządzenia w sprawie EWT.

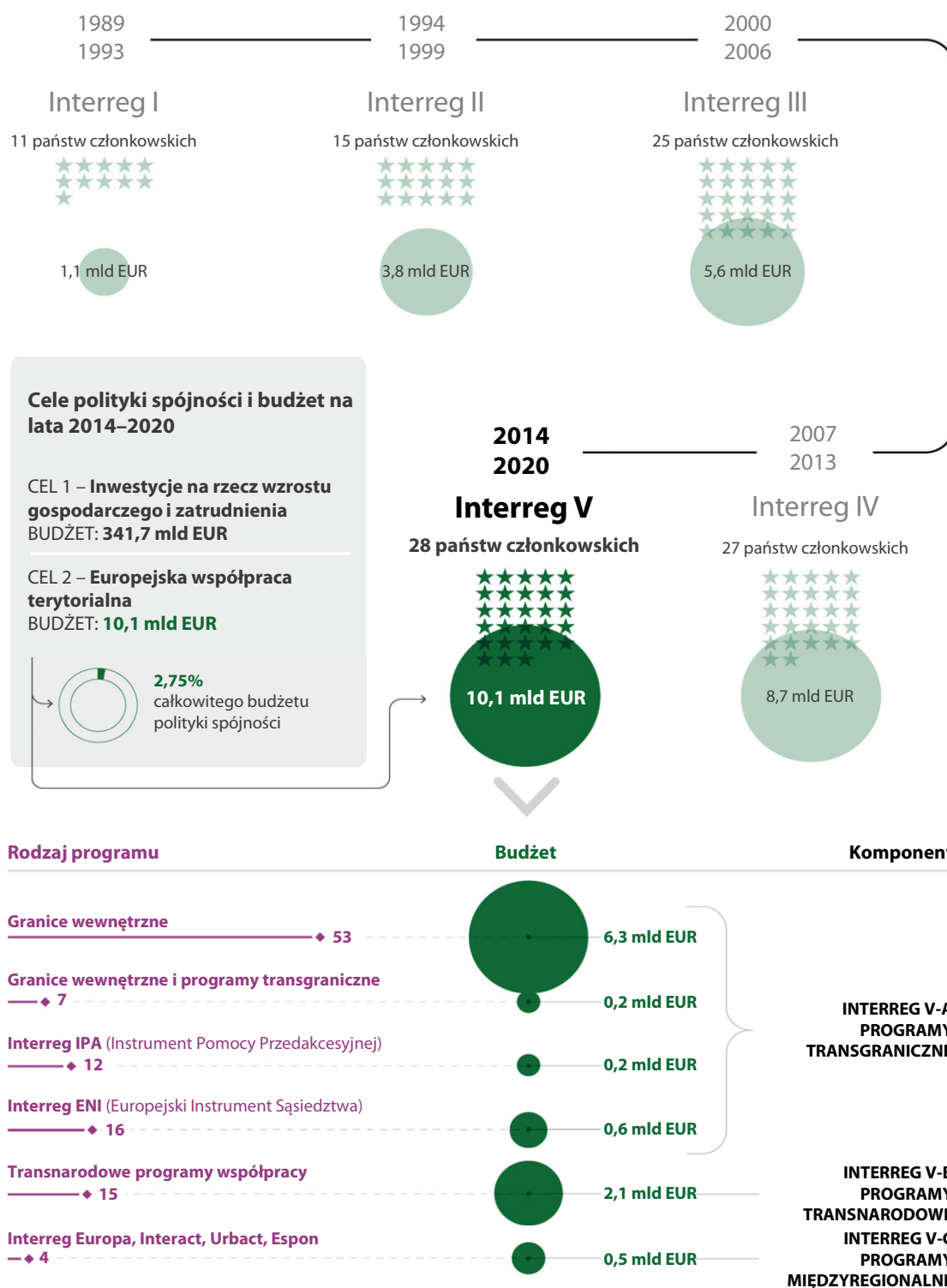
⁹ Art. 12 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EWT.

06 Na *rys. 2* przedstawiono, jak zmieniała się inicjatywa Interreg w latach 1989–2020 pod względem finansowania i zaangażowanych państw członkowskich, z bardziej szczegółowymi informacjami dla okresu 2014–2020. Interreg V – komponent A, który obejmuje 88 programów współpracy i którego budżet wynosi niemal 7,4 mld euro, jest największym komponentem, na który przypada 73% całkowitego budżetu Interreg. Głównym jego elementem jest współpraca transgraniczna na granicach wewnętrznych, z wyłączeniem regionów najbardziej oddalonych, obejmująca 53 programy współpracy. Budżet przeznaczony na ten cel wynosi 6,3 mld euro.

¹⁰ Na mocy art. 3 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) (Dz.U. L 154 z 21.6.2003, s. 3) gospodarcze terytorium państw członkowskich zostało podzielone na mniejsze regiony, tak aby umożliwić gromadzenie, opracowywanie i rozpowszechnianie statystyk regionalnych. Zgodnie z art. 3 ust. 2 tego rozporządzenia regiony państw członkowskich zostały zaklasyfikowane do jednej z trzech kategorii w zależności od liczby ludności. Regiony poziomu 1 (NUTS 1) są zamieszkałe przez 3 do 7 milionów ludzi. Są one dalej podzielone na regiony poziomu 2 (NUTS 2) zamieszkałe przez 800 000 do 3 milionów ludzi. Następnie regiony poziomu 2 są podzielone na regiony poziomu 3 (NUTS 3), które są zamieszkałe przez 150 000 do 800 000 osób.

¹¹ Art. 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EWT.

Rys. 2 – Ewolucja programu Interreg w latach 1989–2020 oraz budżet na lata 2014–2020



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

07 Całkowity budżet programu Interreg na okres 2021–2027 zmniejszył się do 8 mld euro, co wynikało ze zmniejszenia zarówno całkowitego budżetu polityki spójności, jak i części przeznaczanej na program Interreg¹² (z 2,75% do 2,4%). W tym okresie będzie istniał dodatkowy, czwarty komponent dotyczący regionów najbardziej oddalonych¹³. Na Interreg VI – komponent A (współpraca transgraniczna) po raz kolejny przypadnie największa część finansowania w ramach Interreg w wysokości 5,8 mld euro na cały okres¹⁴.

08 Wewnętrzne regiony przygraniczne kwalifikujące się do współfinansowania w ramach Interreg A to regiony NUTS 3 na wewnętrznych i niektórych zewnętrznych granicach lądowych UE¹⁵ oraz regiony położone wzdłuż granic morskich, odległe od siebie o maksymalnie 150 kilometrów¹⁶. Państwa członkowskie mogą zgłosić zastrzeżenia do decyzji Komisji w sprawie kwalifikujących się regionów¹⁷. W przypadku wszystkich regionów wsparcie Interreg jest dodatkowe stosunku do głównych, krajowych lub regionalnych programów EFRR.

¹² Art. 104 ust. 7 tekstu kompromisowego z 25.2.2021 r. w celu wypracowania porozumienia w kwestii nowego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

¹³ Art. 3 rozporządzenia w brzmieniu zawartym w dokumencie Rady z 11.12.2020 potwierdzającym ostateczny tekst kompromisowy w celu wypracowania porozumienia w kwestii rozporządzenia w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego (nowe rozporządzenie w sprawie EWT).

¹⁴ Art. 9 ust. 2 tekstu kompromisowego w celu wypracowania porozumienia w kwestii nowego rozporządzenia w sprawie EWT.

¹⁵ Sekcja II pkt 8 obwieszczenia C(90) 1562/3 do państw członkowskich ustanawiającego wytyczne dla programów operacyjnych, do których opracowania wzywa się państwa członkowskie w ramach inicjatywy Wspólnoty dotyczącej obszarów przygranicznych (Interreg) (Dz.U. C 215 z 30.8.1990, s. 4).

¹⁶ Art. 7 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 38).

¹⁷ Art. 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EWT.

09 Na *rys. 3* pokazano, jak stopniowo zwiększała się liczba obszarów kwalifikujących się do wsparcia z Interreg A. Wzrost ten wynika głównie z rozszerzenia UE oraz możliwości – którą państwa członkowskie dysponują od okresu 2007–2013 – przydzielania części budżetu Interreg regionom nieobjętym programami współpracy, początkowo regionom przyległym¹⁸, a później wszystkim regionom¹⁹. W okresie 2014–2020 obszar wdrażania programu Interreg V-A obejmował 66% terytorium UE i 51% ludności. W przypadku wyłącznie regionów na granicach wewnętrznych analogiczne wartości wynoszą odpowiednio 59% i 48%.

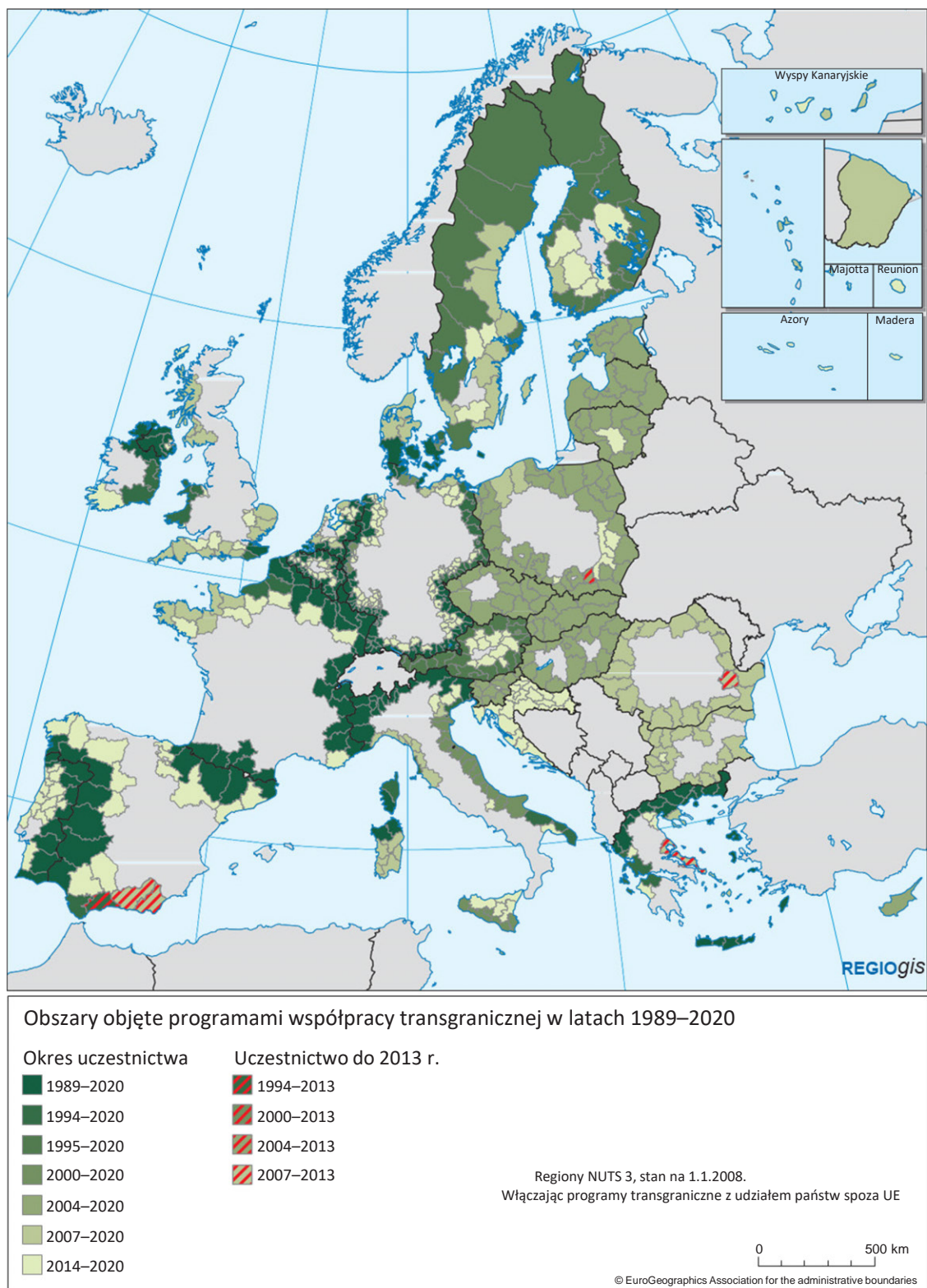
10 Jak wynika z danych Komisji, w regionach Interreg V-A mieszka prawie 2 mln osób dojeżdżających regularnie przez granicę, z czego 1,3 mln osób przekracza granicę w celach zawodowych, a pozostałe w celu podejmowania nauki. Na przykład 450 000 osób mieszkających we Francji pracuje w jednym z krajów sąsiednich, a analogiczne dane dla Niemiec i Polski wynoszą odpowiednio 270 000 i 140 000. Wiele z regionów przygranicznych osiąga zasadniczo gorsze wyniki gospodarcze niż pozostałe regiony w danym państwie członkowskim. Dostęp do usług publicznych, takich jak szpitale i uniwersytety, a także nawigacja między różnymi systemami prawnymi i administracyjnymi są często skomplikowane i kosztowne²⁰.

¹⁸ Art. 21 ust. 1. rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 10).

¹⁹ Art. 20 ust. 2 lit. b) rozporządzenia w sprawie EWT.

²⁰ COM(2017) 534 final, s. 2–4.

Rys. 3 – Ewolucja Interreg A w przypadku wewnętrznych i zewnętrznych regionów granicznych w latach 1989–2020



Źródło: Komisja Europejska, DG REGIO.

Zarządzanie inicjatywą Interreg i obszary finansowania w ramach Interreg V-A w przypadku granic wewnętrznych w latach 2014–2020

11 Podobnie jak w przypadku głównych programów finansowanych z EFRR programy współpracy są realizowane w trybie zarządzania dzielonego. W tym kontekście rola Komisji polega na zatwierdzaniu programów przygotowanych przez państwa członkowskie i ułatwianiu ich realizacji, a także na monitorowaniu i ocenie programów.

12 Dla każdego programu współpracy wyznacza się instytucję zarządzającą, certyfikującą i audytową. W przypadku Interreg istnieje ponadto wspólny sekretariat²¹, który działa jako centrum informacyjne, pomaga kandydatom w składaniu wniosków i ocenia wnioski o dofinansowanie. Wspólny sekretariat wraz z instytucją zarządzającą to główne organy odpowiedzialne za realizację programów współpracy. Operacje, które mają zostać objęte dofinansowaniem, są wybierane przez komitet monitorujący programu.

13 Proces programowania w przypadku programów współpracy jest bardzo zbliżony do procedur obowiązujących dla programów głównych. W odnośnych przepisach przewidziano szczegółowe wymogi co do treści programów. Ma to na celu ułatwienie spójnej logiki interwencji, tj. zapewnienie wyraźnych powiązań między proponowanymi celami, planowanymi wkładami i działaniami oraz zamierzonymi rezultatami i oddziaływaniem programu. Ostatecznym celem jest skuteczne i efektywne wdrożenie funduszy²²:

- programowanie powinno skupiać się wokół 11 określonych celów tematycznych²³, przy czym co najmniej 80% środków należy przeznaczyć na maksymalnie cztery cele tematyczne²⁴;
- oś priorytetowa powinna odpowiadać, w najlepszym wariantcie, jednemu celowi tematycznemu; w ramach każdej osi priorytetowej należy określić priorytety inwestycyjne i cele szczegółowe²⁵;

²¹ Motyw 33 i art. 23 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EWT.

²² Motyw 88 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

²³ Art. 9 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

²⁴ Art. 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EWT.

²⁵ Art. 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EWT.

- należy przedstawić uzasadnienie wyboru celów tematycznych, priorytetów inwestycyjnych i przydziałów finansowych, na podstawie analizy potrzeb regionalnych i krajowych²⁶.

14 Co roku na wiosnę instytucje zarządzające przedkładają Komisji roczne sprawozdania z realizacji dotyczące każdego programu współpracy²⁷. Sprawozdania te zawierają dane dotyczące postępów w zakresie wspólnych wskaźników produktu²⁸, dane dotyczące szczegółowych wskaźników produktu i rezultatu w ramach programów oraz celów pośrednich, a także dane finansowe.

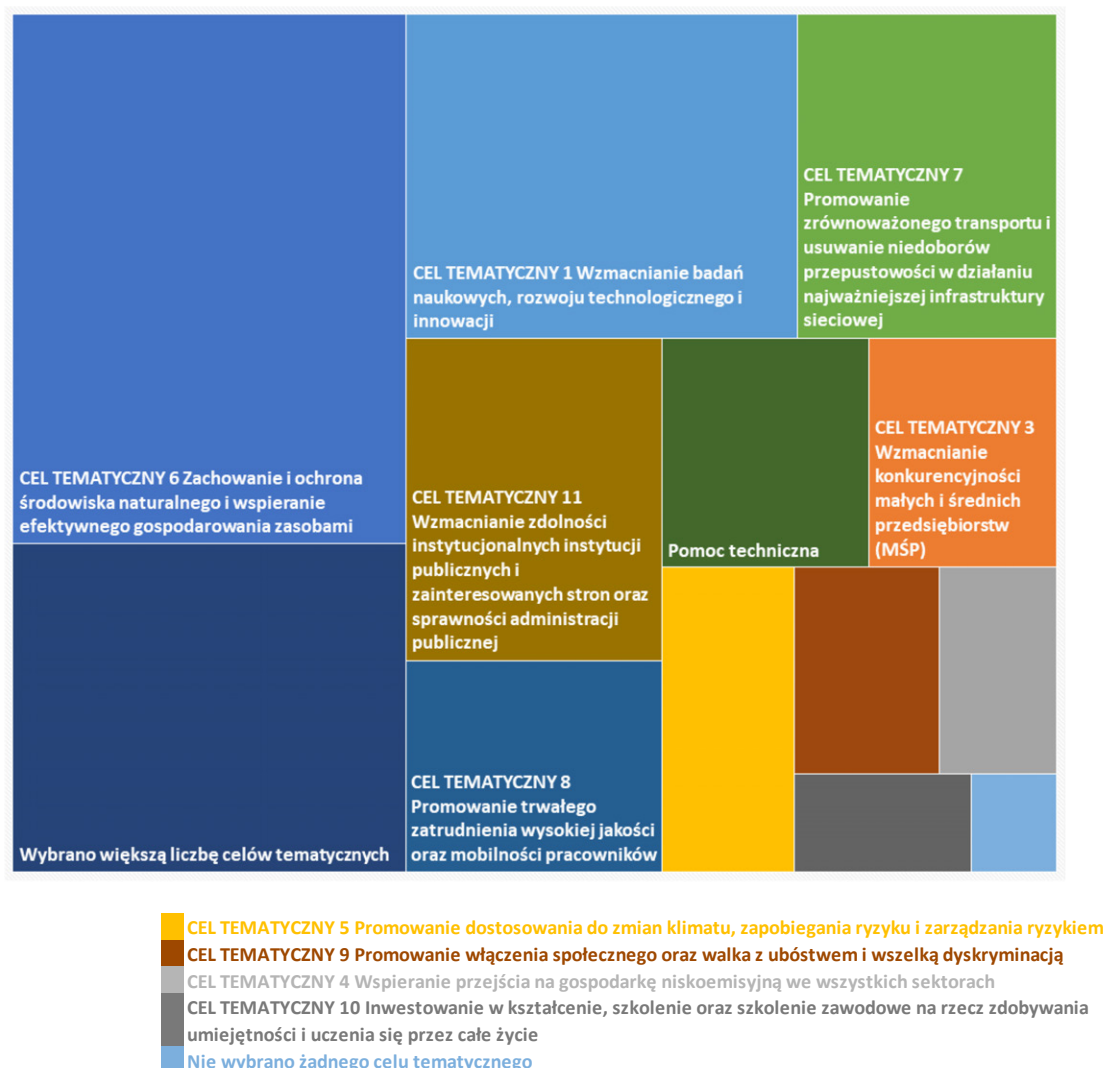
15 Na *rys. 4* i w *załączniku III* przedstawiono rozkład celów tematycznych, na które ukierunkowane jest finansowanie w ramach programu Interreg V-A na lata 2014–2020 w odniesieniu do granic wewnętrznych. Do końca 2020 r. najwięcej środków przyznano na cele związane z „zachowaniem i ochroną środowiska i promowaniem efektywnego gospodarowania zasobami”, a także ze „wspieraniem badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji”.

²⁶ Art. 96 ust. 1 i ust. 2 lit. a) i b) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów oraz art. 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie EWT.

²⁷ Art. 14 rozporządzenia w sprawie EWT.

²⁸ Art. 16 i załącznik do rozporządzenia w sprawie EWT.

Rys. 4 – Cele tematyczne (TO) Interreg V-A w przypadku granic wewnętrznych



Źródło: platforma otwartych danych dotyczących funduszy ESI; przydział środków według stanu na koniec 2020 r.

16 Jak przedstawiono w *załączniku IV*, rodzaje projektów, na rzecz których przyznano najwięcej środków finansowych (z wyłączeniem pomocy technicznej), dotyczyły kultury i dziedzictwa, przystosowania się do zmiany klimatu, rozwijania potencjału instytucjonalnego, transferu technologii do MŚP, poprawy stanu dróg, różnorodności biologicznej i ochrony przyrody, turystyki na obszarach cennych przyrodniczo, opieki zdrowotnej i usług socjalnych oraz badań naukowych i innowacji w ośrodkach publicznych.

17 Do końca grudnia 2020 r. organy odpowiedzialne za realizację programów współpracy zaciągnęły zobowiązania na 102% środków dostępnych na lata 2014–2020, podczas gdy analogiczny wskaźnik dla głównych programów wspieranych z EFRR

wynosił 110%. Wybrały także do współfinansowania około 24 000 projektów. Organy te mogą zaciągnąć zobowiązania na kwotę przewyższającą budżet programu, aby zapewnić wykorzystanie wszystkich dostępnych środków na koniec okresu programowania.

Przygotowania do okresu 2021-2027

18 W okresie programowania 2007–2013 w ramach Interreg zapewniono finansowanie w wysokości 5,6 mld euro. Zgodnie z oceną *ex post*²⁹ projekty przyniosły produkty i rezultaty, które były zgodne z celami szczegółowymi Interreg i nakierowane na najważniejsze priorytety strategii lizbońskiej.

19 Główne uchybienia, na jakie zwrócono uwagę w ocenie, były następujące:

- programy były w dalszym ciągu bardzo ogólne i ukierunkowane przede wszystkim na rozwój współpracy i powiązań jako na ostateczny cel, a nie jako środek do osiągnięcia większej integracji gospodarczej;
- przy podejmowaniu decyzji o tym, które projekty będą wspierane, w większości programów przyjęto podejście oddolne. Fakt ten utrudnił realizowanie spójnej strategii wspierania rozwoju oraz integracji społeczno-gospodarczej i terytorialnej regionów objętych wsparciem, mimo że w większości przypadków indywidualne projekty wniosły wkład w osiągnięcie tego celu.
- programy Interreg były w bardzo ograniczonym stopniu skoordynowane z programami głównymi.

20 Na potrzeby przygotowania umów o partnerstwie i programów na lata 2014–2020 Komisja opracowała dokumenty określające stanowiska dla każdego państwa członkowskiego, w których wskazano najistotniejsze priorytety w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (ESI). W dokumentach tych zagadnieniu współpracy terytorialnej poświęcono jedynie bardzo krótką sekcję.

²⁹ EWT, pakiet roboczy 11, „Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007–2013, focusing on the ERDF and the Cohesion Fund”, umowa ADE z DG REGIO, lipiec 2016 r.

21 Na okres 2021–2027 Komisja przedstawiła dokumenty dotyczące kierunków działań na obszarach przygranicznych, które mają stanowić wkład w prace dotyczące przygotowania programów współpracy państw członkowskich. Są to szczegółowe opracowania właściwe dla poszczególnych regionów transgranicznych.

22 Ponadto w odniesieniu do okresu 2021–2027 w przepisach określono³⁰, że:

- w przypadku wewnętrznych granic lądowych organy odpowiedzialne za wdrażanie programów powinny przeznaczyć maksymalnie 60% środków na finansowanie czterech z siedmiu celów polityki (pięć celów z rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów i dwa z rozporządzenia w sprawie EWT), z których dwa powinny być następujące: „bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna Europa” oraz „Europa o silniejszym wymiarze społecznym”;
- w przypadku granic morskich wspomniane 60% powinno zostać przydzielone na rzecz trzech celów polityki, z których „bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna Europa” jest celem obowiązkowym;
- na cele szczegółowe Interreg „lepsze zarządzanie współpracą” oraz „bezpieczniejsza i lepiej chroniona Europa” można przeznaczyć odpowiednio do 20% i 5% środków.

Rozwiązania przyjęte w związku z pandemią COVID-19 w przypadku funduszy ESI

23 Regiony transgraniczne państw członkowskich mocno ucierpiały w wyniku pandemii COVID-19, która wywarła presję na struktury społeczno-gospodarcze wokół i wewnątrz granic UE. Rozwiązania przyjęte z myślą o zapewnieniu elastyczności w korzystaniu z funduszy ESI do łagodzenia skutków pandemii poprzez inicjatywę inwestycyjną w odpowiedzi na koronawirusa³¹ (CRII) oraz inicjatywę inwestycyjną

³⁰ Art. 15 tekstu kompromisowego przygotowanego z myślą o osiągnięciu porozumienia w kwestii nowego rozporządzenia w sprawie EWT.

³¹ Rozporządzenie (UE) 2020/460 z dnia 30 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013 oraz (UE) nr 508/2014 w odniesieniu do szczególnych środków w celu uruchomienia inwestycji w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich oraz w innych sektorach ich gospodarek w odpowiedzi na epidemię COVID-19 (Inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa) (rozporządzenie w sprawie inicjatywy CRII) (Dz.U. L 99 z 31.3.2020, s. 5).

„plus” w odpowiedzi na koronawirusa³² (CRII+) mają również zastosowanie do programów współpracy.

24 Na *rys. 5* przedstawiono najważniejsze z tych rozwiązań, przy czym wszystkie wymagają wprowadzenia odnośnych zmian w programach. Wszystkie z wyjątkiem jednego – możliwości przenoszenia zasobów między kategoriami regionów na rok 2020 – mają znaczenie w kontekście programów współpracy. Organy odpowiedzialne za realizację programów mogą stosować więcej niż jedno z tych rozwiązań.

Rys. 5 – Najistotniejsze rozwiązania przyjęte w związku z pandemią COVID-19 w przypadku funduszy ESI



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie art. 2 rozporządzenia w sprawie inicjatywy CRII+ i art. 2 rozporządzenia w sprawie inicjatywy CRII.

³² Rozporządzenie (UE) 2020/558 z dnia 23 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1301/2013 i (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do szczególnych środków zapewniających wyjątkową elastyczność na potrzeby wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w odpowiedzi na epidemię COVID-19 (rozporządzenie w sprawie inicjatywy CRII+) (Dz.U. L 130 z 24.4.2020, s. 1).

Zakres kontroli i podejście kontrolne

25 W niniejszej kontroli Trybunał skupił się na tym, czy w ramach programów współpracy Interreg V-A dotyczących granic wewnętrznych Komisja i państwa członkowskie skutecznie zajęły się wyzwaniami, jakie stoją przed regionami transgranicznymi (zob. [załącznik I](#)). W tym celu Trybunał sprawdził, czy:

- organy odpowiedzialne za realizację programów przeanalizowały i uszeregowały pod względem ważności wyzwania transgraniczne, tak aby ukierunkować programy współpracy na te obszary, w których miałyby one największe oddziaływanie, zważywszy na ograniczone dostępne zasoby;
- programy współpracy zostały opracowane zgodnie ze spójną logiką interwencji i w synergii z programami głównymi w regionach przyległych, a także czy opracowano system oceny umożliwiający pomiar efektu transgranicznego;
- wytyczne Komisji pomogły regionom transgranicznym w określeniu stojących przed nimi wyzwań, a także zapewniły wkład i wsparcie, zwłaszcza w zakresie łagodzenia skutków kryzysu związanego z pandemią COVID-19, przyczyniając się tym samym do sprawnego rozpoczęcia nowego okresu programowania 2021–2027.

26 Ustalenia i wnioski Trybunału odnoszą się do programów współpracy Interreg V-A dotyczących granic wewnętrznych w okresie programowania 2014–2020. Trybunał oczekuje, że wydane przez niego zalecenia będą przydatne w kontekście przygotowań i wdrażania programów w okresie 2021–2027. Sprawozdanie Trybunału może również posłużyć jako wkład w dyskusje prowadzone obecnie przez współprawodawców na temat potencjalnego mechanizmu, który pozwoliłby wyeliminować przeszkody prawne i administracyjne w regionach transgranicznych³³.

27 Na poziomie UE Trybunał skontrolował prace Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej Komisji Europejskiej (DG REGIO).

28 Dzięki podejściu przyjętemu przez Trybunał kontrolą udało się objąć bardzo duży odsetek programów współpracy. Na poziomie państw członkowskich Trybunał zbadał 23 programy współpracy (wymienione w [załączniku V](#)), w których co najmniej raz uczestniczyło wszystkie 28 państw członkowskich. Na te 23 programy przypada 43%

³³ Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie mechanizmu eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym, (COM(2018) 373 final z 29.5.2018).

finansowania unijnego przeznaczonego na rzecz Interreg V-A dla granic wewnętrznych oraz 27% całego budżetu Interreg na okres programowania 2014–2020.

29 W przypadku 23 programów współpracy Trybunał przeprowadził dziesięć zwykłych przeglądów dokumentacji, dziesięć rozszerzonych przeglądów dokumentacji oraz trzy kontrole na miejscu. Szczegółowe informacje, w tym opis różnic między tymi dwoma rodzajami przeglądów, przedstawiono w [załączniku V](#).

30 Ponadto w przypadku wszystkich 23 programów współpracy Trybunał wybrał dwa programy główne, również wymienione w [załączniku V](#), z regionów przyległych, aby porównać ich ukierunkowanie i ocenić poziom synergii w zakresie podejmowania wyzwań transgranicznych. Głównymi kryteriami wyboru tych dwóch programów były: liczba ludności, poziom wsparcia finansowego, wielkość obszaru objętego programem oraz, co najważniejsze, zakres wspólnych priorytetów inwestycyjnych. Ogółem Trybunał przeanalizował 39 programów głównych, ponieważ w siedmiu przypadkach ten sam program był wykorzystywany więcej niż jeden raz.

31 W przypadku programów współpracy zbadanych na miejscu kontrolerzy Trybunału skontrolowali 12 projektów, które otrzymały wsparcie UE. Podstawą wyboru tych projektów była istotność i różnorodność współfinansowanych działań. Trybunał zbadał również w drodze przeglądu dokumentacji cztery projekty z programu współpracy Rumunia–Bułgaria. Początkowo kontrolerzy Trybunału zamierzali skontrolować ten program na miejscu, ale ograniczenia w podróżowaniu ze względu na pandemię COVID-19 wykluczyły taką możliwość. W związku z tym nie byli oni w stanie fizycznie skontrolować wyników projektów.

32 W ramach 16 projektów zbadanych przez Trybunał realizowano działania w następujących obszarach wsparcia: dziedzictwo kulturowe, turystyka, MŚP i przedsiębiorczość, rynek pracy i zatrudnienie, zarządzanie ryzykiem i współpraca między służbami ratunkowymi, kształcenie i szkolenie, współpraca instytucjonalna, zdrowie i włączenie społeczne oraz transport multimodalny.

33 Ponadto w odniesieniu do wszystkich 53 programów współpracy dotyczących granic wewnętrznych Trybunał zbadał, w jakim stopniu organy odpowiedzialne za realizację programów wykorzystały możliwości w zakresie elastyczności i uproszczenia przewidziane w ramach inicjatyw CRII i CRII+. W przypadku trzech programów współpracy, które Trybunał skontrolował na miejscu, oraz programu Rumunia–Bułgaria, który Trybunał zamierzał skontrolować na miejscu, przeanalizowano konsekwencje kryzysu związanego z COVID-19 z perspektywy realizacji projektów.

Uwagi

U podstaw programów transgranicznych leżała wprowadzie kompleksowa analiza, ale nie wszystkie wyzwania mogły zostać uwzględnione

34 Trybunał dokonał przeglądu dokumentów programowych w przypadku 23 programów współpracy, aby ocenić, czy planowanie strategiczne na okres programowania 2014–2020 było oparte na analizie wyzwań transgranicznych, przed którymi stoją te regiony. Zbadał również, na ile realne było podjęcie tych wyzwań w ramach programów współpracy, zważywszy na niedostateczne środki finansowe.

Wszystkie 23 zbadane programy współpracy obejmowały analizę wyzwań stojących przed regionami transgranicznymi

35 Program współpracy powinien opierać się na analizie potrzeb w całym obszarze objętym programem³⁴. W tym celu konieczne jest dostosowanie wymagań dotyczących treści programów do specyficznych potrzeb regionów transgranicznych³⁵.

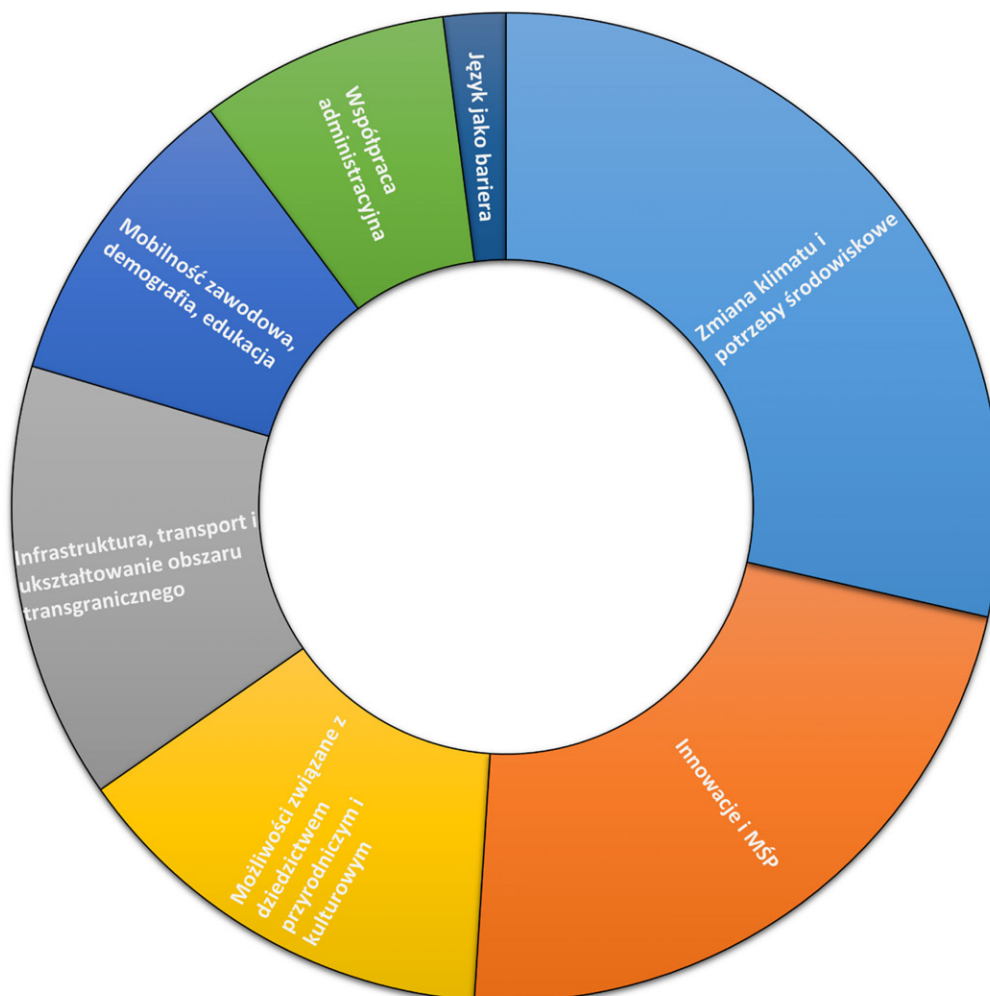
36 We wszystkich zbadanych przez Trybunał programach współpracy przedstawiono potrzeby regionów na podstawie analizy mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń (analiza SWOT) lub charakterystyki społeczno-gospodarczej regionów transgranicznych (analiza socjoekonomiczna). W przypadku programu współpracy Szwecja–Finlandia–Norwegia analiza SWOT nie była jednak wystarczająco dopracowana, aby na jej podstawie podejmować decyzje strategiczne: nie obejmowała pełnej analizy zagrożeń, nie rozróżniała mocnych stron i szans, a ponadto niektóre wyzwania wymieniono w niej bez żadnych informacji uzupełniających i wykorzystano nieaktualne dane sprzed ponad dziesięciu lat.

37 Na *rys. 6* w siedmiu kategoriach pogrupowane zostały najważniejsze wyzwania, na które zwrócono uwagę w programach współpracy. Na większość tych wyzwań ukierunkowane są w równym stopniu programy główne, które obejmują te same obszary geograficzne. Uchybienia we współpracy administracyjnej i bariery językowe są jednak właściwe dla współpracy transgranicznej.

³⁴ Art. 8 ust. 2 lit. a) rozporządzenia w sprawie EWT.

³⁵ Motyw 19 rozporządzenia w sprawie EWT.

Rys. 6 – Najważniejsze wyzwania stojące przed regionami transgranicznymi



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie 23 programów współpracy wymienionych w [załączniku V](#).

Programy współpracy nie wystarczą, by wyeliminować zidentyfikowane wyzwania, dlatego też niezbędne jest ustalenie priorytetów

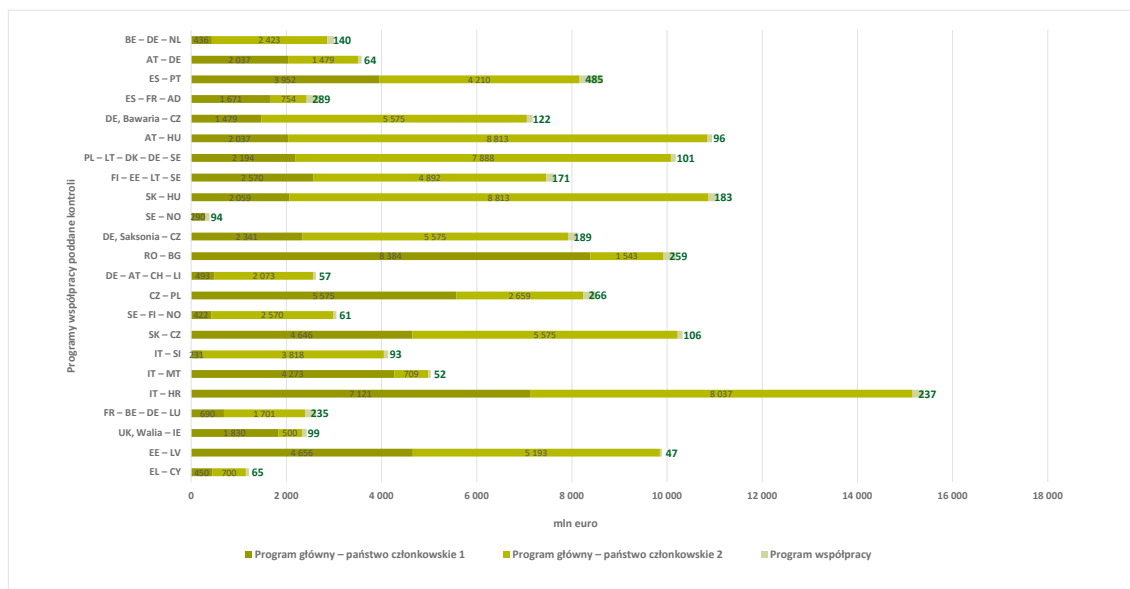
38 Ilość środków finansowych przeznaczonych na programy współpracy oznaczała w praktyce, że problemy transgraniczne można było uwzględnić jedynie częściowo. Budżet każdego z 53 programów współpracy dotyczących granic wewnętrznych wynosił średnio 162 mln euro, od 19 mln euro w przypadku Słowenii–Węgier do 485 mln euro w przypadku Hiszpanii–Portugalii (POCTEP) (zob. [załącznik I](#)). Podjęcie działań w obliczu wielu wyzwań transgranicznych wymaga jednak znacznych nakładów finansowych. Na przykład duże projekty infrastruktury kolejowej lub drogowej, które ułatwiają transport, handel i przemieszczanie się obywateli, zwykle wiążą się z kosztami rzędu kilku miliardów euro.

39 Programy główne dysponują tymczasem na ogół znacznie większymi budżetami. W 39 zbadanych przez Trybunał programach głównych budżet programów regionalnych wynosił od 231 mln euro do 7 mld euro, przy czym średnia kształtowała się na poziomie 2 mld euro. Średni budżet programów krajowych był ponad dwukrotnie wyższy i wynosił od 700 mln euro do niemal 9 mld euro (zob. [załącznik V](#)).

40 Trybunał zidentyfikował przypadki, w których organy odpowiedzialne za realizację programów przeznaczyły niewielką kwotę na oś priorytetową lub priorytet inwestycyjny, w wyniku czego finansowanie mogło mieć jedynie ograniczony wpływ na region transgraniczny. Na przykład organy odpowiedzialne za program współpracy Estonia–Łotwa przeznaczyły mniej niż 1 mln euro na oś priorytetową dotyczącą integracji rynku pracy i poprawy warunków dostępu do miejsc pracy po drugiej stronie granicy. Nie jest jasne, czy tak stosunkowo niewielkie kwoty wsparcia mogą mieć jakikolwiek znaczący wpływ.

41 Na [rys. 7](#) pokazano różnicę w przydziale środków budżetowych między 23 programami współpracy a przeanalizowanymi programami głównymi w regionach przyległych.

Rys. 7 – Porównanie budżetów programów współpracy i przeanalizowanych programów głównych w przyległych regionach



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie programów współpracy i programów głównych wymienionych w [załączniku V](#).

42 Niedobór środków finansowych oznacza, że fundusze muszą być kierowane tam, gdzie mogą przynieść największą wartość dodaną. Trybunał stwierdził jednak, że większość organów odpowiedzialnych za realizację programów nie uszeregowała

zidentyfikowanych potrzeb pod względem ważności, a tym samym ryzykowała, że nie zostaną wybrane priorytety inwestycyjne, które mogą mieć największe oddziaływanie.

43 Przeprowadzone przez Trybunał badanie wykazało, że rozwiązanie wielu istotnych problemów, z jakimi borykają się regiony transgraniczne, wykracza poza możliwości organów wdrażających programy, gdyż wymaga decyzji na poziomie krajowym, a następnie uwzględnienia ich w ustawodawstwie krajowym. Na przykład współpraca między organami krajowymi w kwestiach opieki zdrowotnej lub bezpieczeństwa wymaga dwu- lub trójstronnych umów między państwami członkowskimi, jak pokazano na przykładzie w [ramce 2](#).

Ramka 2

Wyzwania w dziedzinie opieki zdrowotnej w Wielkim Regionie

Program współpracy w Wielkim Regionie obejmuje pięć regionów w trzech państwach członkowskich UE (Francji, Belgii i Niemczech) oraz państwo Luksemburg. Jest to gęsto zaludniony obszar o powierzchni 65 401 km² zamieszkiwany przez 11,4 mln mieszkańców.

W analizie SWOT przeprowadzonej na potrzeby sporządzenia programu na lata 2014–2020 jako jedno z wyzwań dla regionu wskazano „niechęć i trudności regulacyjne w umożliwianiu przepływu informacji, zwłaszcza w dziedzinie zdrowia”. Różnice między czterema systemami opieki zdrowotnej sprawiają, że dostęp do transgranicznej opieki zdrowotnej jest utrudniony, co może mieć fatalne skutki w nagłych wypadkach, gdy pobliski szpital po drugiej stronie granicy może zapewnić szybsze leczenie. Ponadto brak skoordynowanego transgranicznego systemu ubezpieczeń zdrowotnych zniechęca pacjentów do poszukiwania możliwości leczenia za granicą w przypadku, gdy nie stać ich na opłacenie z góry kosztów opieki, zanim otrzymają ich zwrot z ubezpieczenia.

Organy odpowiedzialne za realizację programu wybrały do sfinansowania priorytet inwestycyjny związany z infrastrukturą zdrowotną i społeczną³⁶. Jako wartość docelową wskaźnika rezultatu przyjęto zawarcie sześciu umów o dostępie do transgranicznej opieki zdrowotnej do końca 2023 r. Do końca 2019 r. podpisano 14 takich umów.

³⁶ Załącznik XI do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, priorytet inwestycyjny 9a.

Spójna strategia mająca na celu sprostanie wyzwaniom często nie prowadziła do ukierunkowanej realizacji

44 Trybunał ocenił najważniejsze elementy strategiczne programów współpracy oraz sposób, w jaki przełożyły się one na realizację działań w praktyce – poprzez zaproszenia do składania wniosków i wybór projektów.

W prawie wszystkich przypadkach strategiczne dokumenty programowe odzwierciedlały wymogi prawne i były spójne z analizami potrzeb

45 W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów wskazano na potrzebę solidnej „logiki interwencji”³⁷, tj. wyraźnego związku między celami programu a jego oczekiwanymi rezultatami. Jako że kilka funduszy UE zapewnia wsparcie na tym samym obszarze geograficznym, istotna jest skuteczna koordynacja między tymi funduszami i krajowymi instrumentami finansowania³⁸. W przypadku Interreg w realizację działań powinni być zaangażowani beneficjenci z co najmniej dwóch krajów uczestniczących³⁹.

46 W związku z tym Trybunał zbadał:

- solidność logiki interwencji, w ramach której zidentyfikowane wyzwania znajdują przełożenie na inne elementy w procesie wyboru projektów, w tym wybór osi priorytetowej, celów tematycznych i szczegółowych, priorytetów inwestycyjnych, produktów i rezultatów, a także celów końcowych;
- czy organy odpowiedzialne za realizację programów dokonały odpowiednich ustaleń, by skoordynować finansowanie ze środkami z innych źródeł;
- znaczenie, jakie przy wyborze projektów przypisuje się ich wymiarowi transgranicznemu.

Z kilkoma wyjątkami programy skontrolowane przez Trybunał opierały się na solidnej logice interwencji

47 W prawie wszystkich przypadkach Trybunał potwierdził, że istniała solidna logika interwencji, w ramach której analiza wyzwań znalazła przełożenie na dokonany przez organy wdrażające programy wybór osi priorytetowych, celów tematycznych

³⁷ Motyw 88 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

³⁸ Art. 8 ust. 5 lit. a) rozporządzenia w sprawie EWT.

³⁹ Art. 12 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EWT.

i szczegółowych oraz priorytetów inwestycyjnych. Logika ta została również uwzględniona w zaproszeniach do składania wniosków. W jednym przypadku, w którym analiza SWOT nie była wystarczająco dopracowana, by na jej podstawie móc podejmować decyzje strategiczne (zob. pkt 36), miało to wpływ na spójność logiki interwencji programu.

48 Organy odpowiedzialne za realizację programów dopilnowały również, by spełniony został wymóg skupienia się głównie na maksymalnie czterech celach tematycznych. W niektórych przypadkach postanowiły one jeszcze bardziej skoncentrować programy na konkretnych segmentach działalności. Przykładem jest program Południowy Bałtyk, obejmujący regiony w Polsce, Danii, Niemczech, na Litwie i w Szwecji, który ma na celu zwiększenie „niebieskiego” (morze) i „zielonego” (środowisko) potencjału wzrostu gospodarczego w obszarze Południowego Bałtyku, nawet jeśli w regionie tym stwierdzono szereg innych wyzwań.

49 Stwierdzono niewiele programów współpracy zapewniających finansowanie na rzecz projektów w obszarach, które nie zostały wcześniej zidentyfikowane w analizie SWOT ani w analizie społeczno-ekonomicznej. Na przykład w przypadku programu Słowacja–Czechy organy postanowiły przeznaczyć środki na działania mające na celu polepszenie jakości współpracy transgranicznej między samorządami lokalnymi i regionalnymi. Chociaż jest to jeden z głównych problemów, z jakimi ogólnie borykają się regiony transgraniczne, brak zdolności instytucjonalnych nie został uwzględniony w analizie społeczno-ekonomicznej dla tego programu.

50 W przypadku programu współpracy Środkowy Bałtyk organy odpowiedzialne za realizację programu postanowiły skupić się raczej na możliwościach dostępnych dla regionów transgranicznych niż na stojących przed nimi wyzwaniach. W związku z tym przeznaczyły środki na działania mające na celu utrzymanie lub zwiększenie liczby miejsc pracy, wsparcie MŚP oraz zwiększenie atrakcyjności turystycznej regionu. W tym przypadku logika interwencji w programie współpracy była jasna i zgodna z innymi wymogami prawnymi. Oznacza to jednak, że wyzwania w tych regionach transgranicznych nie zostały uwzględnione, co potwierdziła przeprowadzona przez Trybunał analiza jednego z czterech projektów w ramach tego programu współpracy.

Programy zawierały informacje na temat koordynacji z innymi źródłami finansowania i obejmowały procedurę oceny transgranicznego charakteru projektów

51 Trybunał ustalił, że we wszystkich przypadkach programy współpracy zawierały informacje na temat mechanizmów koordynacji finansowania z innymi źródłami wsparcia unijnego lub krajowego, takimi jak fundusze ESI. Przykładowo zawierały one

szczegółowe informacje na temat udziału kluczowych pracowników z różnych instytucji w spotkaniach, podczas których omawiano synergię między funduszami, a także uwzględniały procedury zapobiegania finansowaniu tej samej operacji z dwóch różnych źródeł.

52 Ponadto Trybunał stwierdził, że we wszystkich przypadkach w procedurach wyboru dopilnowano, by projekty miały transgraniczny charakter, w tym uwzględniono wolę partnerów po obu stronach granicy do aktywnego zaangażowania się w projekt.

W praktyce Trybunał stwierdził szereg uchybień w realizacji strategii i ich monitorowaniu

53 Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali strategię programów i ich wdrażanie za pośrednictwem zaproszeń do składania wniosków, a także wybór projektów oraz metody monitorowania i koordynacji z innymi mechanizmami finansowania na tych samych obszarach geograficznych. W trakcie kontroli zidentyfikowano szereg uchybień w realizacji i monitorowaniu, dotyczących rozgraniczenia pomiędzy programami współpracy i programami głównymi, transgranicznego charakteru projektów, procedury wyboru projektów, stosowanych wskaźników oraz jakości i dostępności danych statystycznych.

Częsty brak wyraźnego rozgraniczenia między programami współpracy a programami głównymi

54 Do finansowania w ramach programów Interreg dotyczących granic wewnętrznych i zewnętrznych kwalifikuje się 66% całkowitej powierzchni lądowej UE, a w przypadku 17 państw członkowskich jest to ponad 80% ich terytorium (*ramka 3 i rys. 8*).

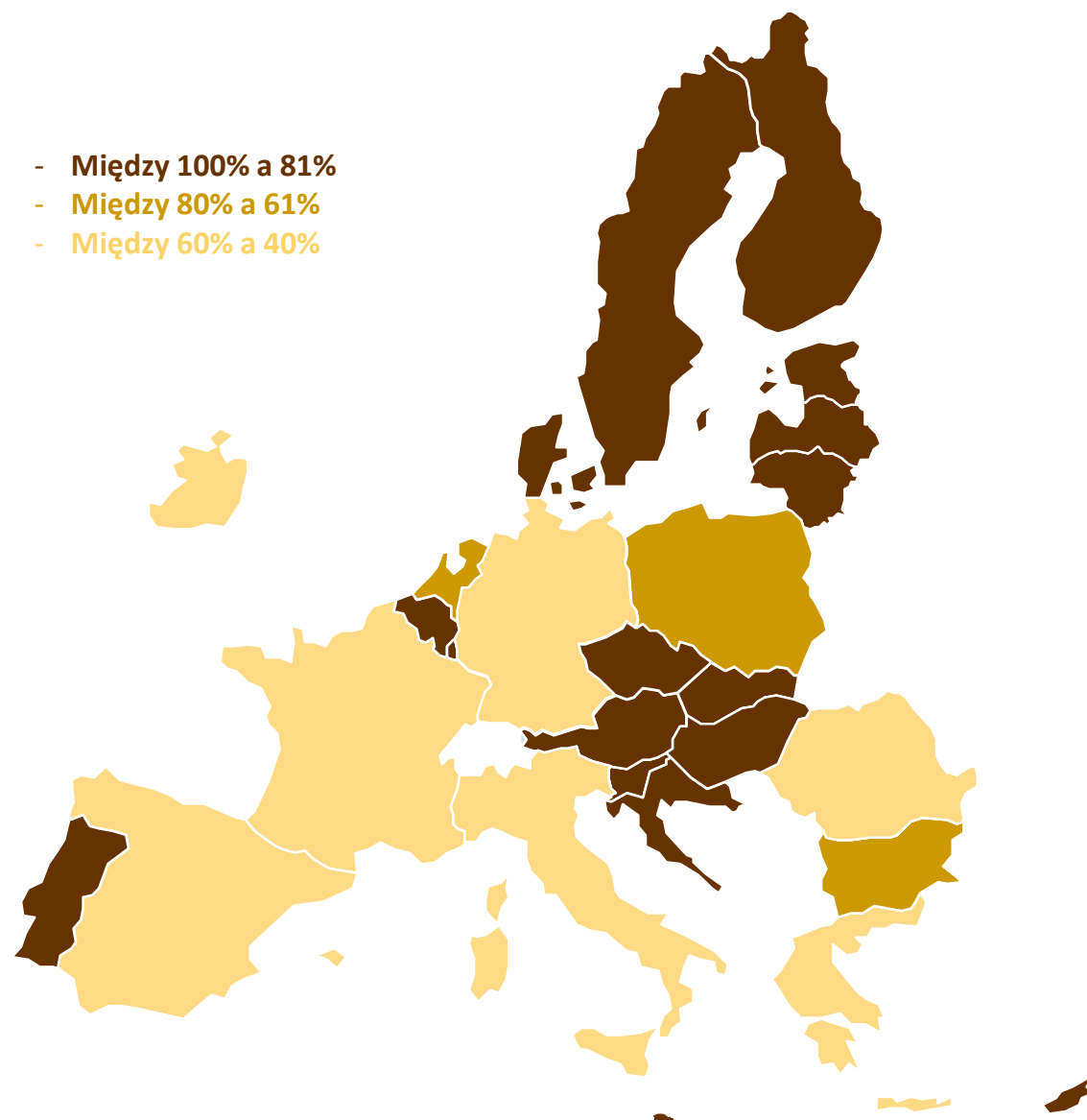
Ramka 3

Wzrost liczby kwalifikujących się regionów Interreg na granicach wewnętrznych i zewnętrznych

W okresie programowania 2014–2020 powierzchnia obszarów lądowych państw członkowskich kwalifikujących się do finansowania z Interreg w ramach programów współpracy dotyczących zarówno granic wewnętrznych, jak i zewnętrznych znacznie wzrosła, tak że obecnie:

- w przypadku 17 państw członkowskich (Belgia, Czechy, Dania, Estonia, Chorwacja, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Malta, Austria, Portugalia, Słowenia, Słowacja, Finlandia i Szwecja) do finansowania transgranicznego kwalifikuje się ponad 80% ich powierzchni lądowej;
- w przypadku trzech państw członkowskich (Bułgaria, Niderlandy i Polska) do finansowania transgranicznego kwalifikuje się ponad 60% powierzchni;
- w przypadku pozostałych siedmiu państw członkowskich (Niemcy, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy i Rumunia) ów odsetek wynosi ponad 40%.

Rys. 8 – Obszar lądowy państw członkowskich kwalifikujący się do finansowania z programów współpracy dotyczących granic wewnętrznych i zewnętrznych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu.

55 Ze środków programów głównych i programów współpracy współfinansowane są projekty UE na tych samych obszarach geograficznych (zob. pkt 08). W związku z tym kontrolerzy Trybunału porównali zakres każdego z 23 programów współpracy w dobranej próbie z zakresem dwóch programów głównych z regionów przyległych (zob. pkt 30). Skoncentrowali się przy tym na priorytetach inwestycyjnych, które były wspólne dla wszystkich programów – taką możliwość przewidziano bowiem w odnośnych przepisach. W przypadku tych wspólnych priorytetów kontrolerzy porównali obszary wsparcia i rodzaje działań, jakie miały zostać objęte dofinansowaniem, a także ocenili, czy istniało wyraźne rozgraniczenie między

programami i czy istniały dowody na ich komplementarność.

56 Trybunał ustalił, że w 14 przypadkach brak było wyraźnego rozgraniczenia między obszarami wsparcia i rodzajami operacji, które miały być współfinansowane. Oznacza to, że z programów głównych mogły być finansowane tego samego rodzaju działania co z programów współpracy, z tą różnicą, że projekty finansowane ze środków tych drugich musiały mieć charakter transgraniczny, a ponadto wymagane było uczestnictwo dwóch partnerów po obydwu stronach granicy. Trybunał wykrył te przypadki głównie w takich obszarach wsparcia jak środowisko, kultura, turystyka, konkurencyjność i tworzenie miejsc pracy.

57 Południowy Bałtyk stanowi dobry przykład regionu, gdzie rodzaje projektów były wyraźnie zróżnicowane: w ramach jednego z programów głównych sfinansowano budowę ścieżki rowerowej, a w ramach programu współpracy – strefy aktywności wzdłuż tej ścieżki. Tego rodzaju podejście wymaga dobrej współpracy na etapie programowania między organami odpowiedzialnymi za realizację programów.

58 Aby zmaksymalizować wartość dodaną w przypadku, gdy ten sam priorytet inwestycyjny jest finansowany z różnych programów wsparcia, duże znaczenie ma koordynacja obszarów wsparcia i zróżnicowanie rodzajów współfinansowanych projektów. W okresie 2014–2020 w przepisach dotyczących EWT przewidziano wymóg skoncentrowania 80% środków na maksymalnie czterech z jedenastu celów tematycznych (zob. pkt 13). W przypadku okresu 2021–2027 występuje mniejsza koncentracja tematyczna, ponieważ na przykład organy odpowiedzialne za wdrażanie programów współpracy dotyczących wewnętrznych granic lądowych mogą przydzielać środki na wszystkie siedem celów polityki (pięć ogólnych i dwa specyficzne dla Interreg) (zob. pkt 22).

59 Nakładanie się obszarów kwalifikujących się do wsparcia z Interreg i z programów głównych finansowanych z EFRR (zob. pkt 54) w powiązaniu ze zmniejszeniem budżetu Interreg (zob. pkt 07) i poszerzeniem zakresu programów na okres 2021–2027 (zob. pkt 22) sprawia, że coraz bardziej nagląca staje się potrzeba jasnego rozgraniczenia pomiędzy programami głównymi a programami współpracy. Dzięki wyraźniejszemu rozgraniczeniu można by osiągnąć większą synergię, ograniczyć ryzyko podwójnego finansowania i zwiększyć wartość dodaną projektów. Na szeroki zakres programów oraz ograniczoną koordynację między programami współpracy a programami głównymi zwrócono również uwagę w ocenie *ex post* dotyczącej okresu 2007–2013 (zob. pkt 19).

Wątpliwości co do transgranicznego charakteru niektórych projektów

60 W projektach współpracy powinni uczestniczyć beneficjenci z co najmniej dwóch krajów uczestniczących, chociaż w przepisach dopuszcza się realizację projektu w jednym państwie członkowskim, pod warunkiem że „określi się jej transgraniczny i transnarodowy wpływ oraz płynące z niej korzyści”⁴⁰.

61 W przypadku 16 projektów w dobranej próbie Trybunał ocenił:

- czy uwzględniały one przynajmniej jedno wyzwanie o charakterze transgranicznym;
- czy były realizowane w jednym państwie członkowskim;
- czy korzyści płynące z wkładu każdego z partnerów oraz korzyści ze wspólnego wkładu w projekt transgraniczny były widoczne we wszystkich uczestniczących państwach członkowskich;
- czy te korzyści transgraniczne uzasadniają sfinansowanie działania w ramach programu współpracy.

62 Trybunał potwierdził, że wszystkie projekty z wyjątkiem jednego (zob. pkt 50) dotyczyły przynajmniej jednego z wyzwań transgranicznych. Wszystkie projekty były też realizowane w co najmniej dwóch uczestniczących państwach członkowskich, a korzyści z nich płynące były równie widoczne. W przypadku ośmiu zbadanych projektów współpraca między partnerami ograniczała się jednak do przedstawienia wspólnego wniosku projektowego w celu uzyskania środków na sfinansowanie działań. Projektom tym brakowało wspólnej tożsamości w wymiarze transgranicznym. Trybunał stwierdził to uchybienie we wszystkich czterech skontrolowanych projektach w obszarze turystyki, jednym z głównych obszarów wsparcia w ramach Interreg w latach 2014–2020 (zob. pkt 17).

63 W ramce 4 przedstawiono przykłady projektów o słabym i silnym charakterze transgranicznym z tego samego programu.

⁴⁰ Art. 12 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EWT.

Ramka 4

Rozróżnienie pomiędzy projektami o wątpliwym i wyraźnym charakterze transgranicznym w programie Czechi–Polska

Rewitalizacja pawilonów zoo i obiektów stanowiących atrakcje turystyczne: dla dwóch atrakcji turystycznych, oddalonych od siebie o około 75 km, po jednej w każdym z krajów, złożono wnioski o dofinansowanie w celu modernizacji obiektów oraz opracowania wspólnej kampanii marketingowej. Na stronach internetowych obiektów nie pojawiła się jednak informacja o obiektach partnerskich po drugiej stronie granicy, nie wdrożono też wspólnego systemu biletowego, przez co projekt nie miał charakteru transgranicznego.

Transgraniczna współpraca jednostek policji: wszystkie osiem jednostek policji w dwóch regionach objętych programem współpracy złożyło wnioski o finansowanie w celu zwiększenia koordynacji w zwalczaniu przestępczości narkotykowej. Działania w ramach projektu obejmowały: zakup sprzętu do wykrywania narkotyków (m.in. spektrometrów), wspólne patrole policyjne, wspólne szkolenia dla funkcjonariuszy, w tym szkolenia językowe, jak również kampanie informacyjne dla nauczycieli i rodziców na temat narkotyków i używanego sprzętu. Projekt ten przyczynił się do zacieśnienia współpracy ośmiu jednostek policji i miał prawdziwie transgraniczny charakter.

Szereg uchybień w procedurach wyboru sprawił, że nie zawsze wybierano najlepsze projekty

64 Zaproszenia do składania wniosków i wybór projektów to kluczowe etapy procesu realizacji programów, szczególnie zważywszy na ilość środków finansowych dostępnych w ramach programów współpracy (zob. pkt 38) oraz ze względu na fakt, że wskaźnik zawieranych umów w ramach Interreg nie budził w ostatnich latach większych zastrzeżeń (zob. pkt 17). Sytuacja ta potwierdza potrzebę dokonywania wyboru projektów na podstawie ich wartości merytorycznej, co pozwoli osiągnąć cele programów współpracy i zaspokoić najbardziej palące potrzeby regionów transgranicznych.

65 W przypadku 10 programów współpracy, które Trybunał zbadał w ramach rozszerzonego przeglądu dokumentacji, oraz trzech programów, które skontrolował na miejscu, Trybunał sprawdził, w jaki sposób organy odpowiedzialne za realizację programów:

- informowały opinię publiczną o obszarach i rodzajach projektów, które mogą być wspierane w ramach programów współpracy, tak aby zachęcać do składania wniosków projektowych zgodnych z celami programów;

- dokonywały oceny wniosków projektowych;
- wyłaniały projekty, które najlepiej odpowiadały na wyzwania stojące przed regionem.

66 W przypadku wspomnianych wyżej programów współpracy dokumenty programowe były zgodne z wymogami prawnymi⁴¹ i zawierały podstawowe informacje o programie: opis rodzaju działań, które mogą być wspierane w ramach każdego priorytetu inwestycyjnego, ich oczekiwany wkład w realizację celów szczegółowych, zasady przewodne przy wyborze operacji, określenie głównych grup docelowych, rodzaje beneficjentów itp. Niemniej Trybunał stwierdził uchybienia we wszystkich trzech fazach wyboru projektów.

67 W przypadku pięciu z 13 programów współpracy potencjalne projekty zostały zidentyfikowane w drodze podejścia oddolnego, w ramach którego beneficjenci występujący o wsparcie składali wnioski projektowe, dysponując ograniczonymi wskazówkami ze strony instytucji programu co do tego, w jaki sposób projekty miałyby bezpośrednio zaspokajać potrzeby regionu (zob. [ramka 5](#)). Na ten problem zwrócono również uwagę w większym stopniu w ocenie *ex post* dotyczącej okresu 2007–2013 (zob. pkt [19](#)).

⁴¹ Art. 8 ust. 2 lit. b) rozporządzenia w sprawie EWT.

Ramka 5

Dwie możliwości zachęcania do zgłaszania projektów

W celu dokonania wyboru projektów organy odpowiedzialne za wdrażanie programu zapraszają wnioskodawców do składania wniosków o finansowanie w głównej mierze w drodze otwartych zaproszeń do składania wniosków. Zaproszenia te powinny dotyczyć osi priorytetowych, celów tematycznych, celów szczegółowych i priorytetów inwestycyjnych programu. Celem każdego procesu wyboru powinno być wyłonienie projektów najlepiej odpowiadających na wyzwania, których dotyczy program.

Pomysł na projekt może zostać zgłoszony albo:

„oddolnie” (zaproszenia o szerokim zakresie), tj. pochodzić od samego potencjalnego beneficjenta, który następnie stara się dostosować wniosek projektowy do wymogów zaproszenia, albo

„odgórnie” (zaproszenia o ukierunkowanym zakresie), co oznacza, że organy odpowiedzialne za wdrażanie programu udzieliły wcześniej wskazówek co do oczekiwanego ukierunkowania potencjalnych projektów.

68 W przypadku 10 programów organy oceniały wnioski projektowe, korzystając z systemu punktacji, w którym należało osiągnąć minimalny próg, aby projekt miał szansę na wybór. Przyczynia się to nie tylko do przejrzystości procesu wyboru, lecz także ułatwia pracę komitetu monitorującego, którego zadaniem na kolejnym etapie jest podjęcie decyzji o wyborze projektów do współfinansowania. W przypadku pozostałych trzech programów, w których nie zastosowano systemu punktacji, organy odpowiedzialne za wdrażanie programu dokonały wyboru na podstawie oceny jakościowej, co nie pozwala na jasne uszeregowanie projektów pod względem priorytetów.

69 W przypadku trzech programów organy odpowiedzialne za wdrażanie programu przekazały komitetowi monitorującemu listę projektów uszeregowanych pod względem merytorycznym. Jednak w przypadku pozostałych 10 programów współpracy, nawet jeśli stosowano system punktowy, organy nie sporządziły rankingu projektów przed przesłaniem ich do komitetu monitorującego. W [ramce 6](#) przedstawiono przykłady dobrych i złych praktyk przy wyborze projektów.

Ramka 6

Procedura wyboru projektów do programu Interreg: przykłady dobrych i złych praktyk

Aby w sposób przejrzysty wyłonić projekty, które najlepiej odpowiadają na wyzwania określone w programie, organy odpowiedzialne za wdrażanie programu współpracy Czecho-Polska zastosowały następującą procedurę wyboru:

- regiony uczestniczące w programie opracowują listę ekspertów w każdym obszarze wsparcia objętym programem;
- każdy projekt jest oceniany przez czterech ekspertów zewnętrznych, po dwóch z każdego państwa członkowskiego; dwóch ekspertów pochodzi z regionów, w których znajdują się partnerzy projektu, a dwóch z innych regionów objętych programem;
- efekt transgraniczny jest oceniany przez dwóch ekspertów zewnętrznych z regionów partnerów projektu i jednego pracownika wspólnego sekretariatu;
- współpraca transgraniczna jest oceniana przez dwóch pracowników wspólnego sekretariatu, po jednym z każdego państwa członkowskiego;
- aby znaleźć się na liście potencjalnych projektów do współfinansowania, projekty muszą osiągnąć ogólny minimalny próg 70% całkowitej liczby punktów, w tym minimum 70% w niektórych szczególnych obszarach;
- wspólny sekretariat szereguje projekty pod względem uzyskanych punktów i przedkłada ich ranking komitetowi monitorującemu w celu dokonania wyboru.

Dla porównania organy odpowiedzialne za wdrażanie programu Zjednoczone Królestwo (Walia) – Irlandia ustanowiły niejasną procedurę wyboru, która była przeprowadzana w sposób ciągły, bez konkurencyjnych zaproszeń do składania ofert. Organy nie przyznawały punktów wnioskowi projektowemu, ale oceniały ich „adekwatność” na podstawie kilku kryteriów jakościowych. Jeden z wniosków o dofinansowanie został odrzucony jako „nieadekwatny”, gdyż „wnioskodawca przedstawił niekompletne lub niewystarczające odpowiedzi w odniesieniu do wielu z wymienionych wymogów dotyczących dowodów, co wskazuje na niedopuszczalny poziom ryzyka”. W rezultacie w ramach tego systemu nie było możliwe uszeregowanie projektów na podstawie ich wartości merytorycznej i priorytetu. Nie było też gwarancji, że organy będą w stanie w przejrzysty sposób wyłonić najlepsze projekty.

Wskaźniki zasadniczo nie uwzględniały efektu transgranicznego, a dostępne dane statystyczne dotyczące regionów były ograniczone, co utrudniało monitorowanie i ocenę

70 W celu lepszego ukierunkowania programów na rezultaty, w przypadku każdej osi priorytetowej organy były zobowiązane do określenia oczekiwanych rezultatów dla celów szczegółowych oraz wskaźników produktu i rezultatu, jak również wartości wyjściowej i docelowej dla całego okresu programowania⁴². W rozporządzeniu w sprawie EWT przedstawiono listę wspólnych wskaźników produktu, które organy odpowiedzialne za wdrażanie programów mogą wybrać do zastosowania⁴³. Wartości docelowe mogą być wyrażone w kategoriach ilościowych lub jakościowych, przy czym kategorie jakościowe mają zastosowanie tylko w przypadku wskaźników rezultatu⁴⁴. Organ odpowiedzialny za wdrażanie programów musi gromadzić rzetelne dane statystyczne, aby móc wiarygodnie monitorować te wartości docelowe.

71 W przypadku wszystkich 23 programów współpracy Trybunał sprawdził, czy cele szczegółowe odnoszące się do potrzeb zidentyfikowanych w regionach transgranicznych opierały się na kryteriach SMART, tj. były skonkretyzowane, mierzalne, osiągalne, odpowiednie i terminowe.

72 Ponadto Trybunał sprawdził, czy wskaźniki produktu i rezultatu ustalone dla każdego programu były:

- adekwatne do celów szczegółowych programu;
- w stanie zmierzyć efekt operacji objętych wsparciem;
- możliwe do osiągnięcia do końca okresu realizacji programu. W tym celu Trybunał wykorzystał również wnioski z ostatnich dostępnych rocznych sprawozdań z realizacji.

73 Trybunał ustalił, że cele szczegółowe programów opierały się co do zasady na kryteriach SMART. Wpisywały się w logikę interwencji programu, były powiązane z osiami priorytetowymi, celami tematycznymi i wybranymi priorytetami inwestycyjnymi oraz stanowiły pomost pomiędzy strategią a wspieranymi działaniami i operacjami.

⁴² Art. 8 ust. 2 lit. b) rozporządzenia w sprawie EWT.

⁴³ Załącznik do rozporządzenia w sprawie EWT.

⁴⁴ Art. 16 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EWT.

74 Trybunał ustalił również, że zarówno wspólne, jak i specyficzne dla programu wskaźniki produktu oraz specyficzne dla programu wskaźniki rezultatu były ogólnie mierzalne i że we wszystkich przypadkach ustalono wartości wyjściowe i docelowe. Korzystanie ze wspólnych wskaźników produktu ułatwia agregację danych dotyczących funduszy ESI.

75 Siedem organów odpowiedzialnych za wdrażanie programów dokonywało pomiaru niektórych wskaźników rezultatu w drodze oceny jakościowej, tj. za pomocą ankiety, na co zezwalają przepisy. Trybunał stwierdził, że w trzech przypadkach ankieta skierowana do beneficjentów i innych zainteresowanych podmiotów została przeprowadzona przez organy, które udzieliły dofinansowania. Może to sprawiać wrażenie, że rezultaty nie są gromadzone w sposób obiektywny, ponieważ beneficjenci mogli przekazać bardziej pozytywne informacje zwrotne niż miałyby miejsce w przeciwnym wypadku, gdyby przestrzegana była zasada niezależności podmiotów.

76 We wszystkich zbadanych programach współpracy, z wyjątkiem programu Południowy Bałtyk, Trybunał wykrył również problemy związane z adekwatnością i osiągalnością wskaźników, zarówno w przypadku wspólnych wskaźników produktu, jak i specyficznych dla programów wskaźników produktu i rezultatu.

77 Jeśli chodzi o adekwatność, wiele wskaźników, zarówno wspólnych wskaźników produktu, jak i wskaźników specyficznych dla programów, nie uwzględniało transgranicznego efektu operacji realizowanych w ramach programu Interreg. Trybunał zidentyfikował również przypadki, w których ustalone wskaźniki nie umożliwiały pomiaru wpływu wspieranych operacji na cel szczegółowy lub gdy efektu tego nie można było przypisać bezpośrednio i wyłącznie danemu projektowi. Powszechnie występującym przykładem tego ostatniego zjawiska jest fakt, że w wielu programach wykorzystywano „wzrost liczby pobytów w hotelach w regionie” jako wskaźnik rezultatu dla operacji kulturalnej/turystycznej, chociaż liczba pobytów w hotelach w regionie zależy od wielu czynników społeczno-gospodarczych, nie tylko od projektu Interreg.

78 Jeśli chodzi o osiągalność, Trybunał znalazł przykłady dwóch skrajności: w niektórych przypadkach wartości docelowe były nierealistyczne i najprawdopodobniej nie zostaną osiągnięte do końca okresu realizacji programu, co wskazuje na to, że organy odpowiedzialne za wdrażanie programów:

- nie ogłosiły wystarczającej liczby zaproszeń do wyrażenia zainteresowania, które dotyczyłyby odpowiednich celów szczegółowych programu, lub

- nie pokierowały beneficjentów w odpowiedni sposób, tak by składali oni wnioski o dofinansowanie zgodne z celami programu (zob. *ramka 5*), lub
- początkowo nie ustaliły poprawnie wartości docelowej.

W innych przypadkach wartości docelowe nie były wystarczająco ambitne i zostały osiągnięte już we wczesnych latach okresu programowania, co wskazuje na to, że organy odpowiedzialne za wdrażanie programów zakontraktowały więcej projektów niż było to potrzebne. Sytuacja ta świadczy o tym, że przy ogłaszaniu nowych zaproszeń do składania wniosków projektowych nie uwzględniono efektów wcześniejszych zaproszeń.

79 Aby uzyskać odpowiednie i solidne dane liczbowe, niezbędne są dane regionalne. W przypadku 23 programów współpracy, które znalazły się w próbie, Trybunał ustalił, że dostępne dane są ograniczone. Trybunał wykrył również przypadek, w którym organ odpowiedzialny za wdrażanie programu nie dysponował danymi umożliwiającymi obliczenie efektu wynikającego z osiągnięcia celu szczegółowego. Komisja potwierdziła, że istniały ograniczenia w dostępności transgranicznych regionalnych danych statystycznych. Do najczęstszych problemów należały różnice w metodach gromadzenia danych między państwami członkowskimi oraz niewystarczająca transgraniczna koordynacja danych statystycznych.

Wytyczne Komisji polepszyły się, ale na ich wdrożenie negatywnie wpłynęły opóźnienia w przyjęciu ram prawnych

80 Trybunał przeanalizował wytyczne Komisji dla organów odpowiedzialnych za wdrażanie programów, które dotyczyły określenia wyzwań transgranicznych zarówno dla okresu 2014–2020, jak i 2021–2027. Kontrolerzy Trybunału ocenili również stopień wykorzystania w realizacji programów współpracy na lata 2014–2020 rozwiązań wprowadzonych w związku z pandemią z COVID-19 oraz stopień przygotowania do okresu 2021–2027.

Komisja zaoferowała więcej wytycznych i wsparcia na okres 2021–2027

81 W odniesieniu do okresu 2014–2020 Komisja przekazała każdemu państwu członkowskiemu wytyczne dotyczące tego, co uważa za priorytety w zakresie finansowania. W tym celu w 2012 r. opublikowała dokument przedstawiający jej stanowisko w sprawie opracowania umowy o partnerstwie.

82 W niemal wszystkich przypadkach wytyczne na lata 2014–2020 ograniczały się do kilku akapitów o ogólnej treści i nagłówków dotyczących obszarów potencjalnego wydatkowania w regionach transgranicznych. Zawierały one bardzo niewiele konkretnych informacji na temat współpracy transgranicznej, które mogłyby zostać wykorzystane na etapie opracowywania programów.

83 Okres 2021–2027 jest szóstym okresem programowania w przypadku Interreg. Trybunał sprawdził, czy Komisja przełożyła swoją dotychczasową wiedzę – zgromadzoną w poprzednich okresach – na konkretne działania, tak by pomóc państwom członkowskim w programowaniu i wdrażaniu ich programów współpracy.

84 Komisja przyjęła bardziej aktywną rolę w przygotowaniu okresu 2021–2027 i podjęła szereg inicjatyw mających na celu wsparcie państw członkowskich w określeniu wyzwań transgranicznych. Wśród nich znalazły się:

- inicjatywa dotycząca przeglądu transgranicznego, obejmująca dwa lata intensywnych badań i dialogu z zainteresowanymi stronami z obszarów przygranicznych oraz władzami krajowymi i regionalnymi. Ów przegląd obejmował analizę przeszkód prawnych i administracyjnych występujących na granicach państw członkowskich UE;
- utworzenie w ramach DG REGIO służby punktów koordynacyjnych ds. transgranicznych, która wspiera państwa członkowskie w rozwiązywaniu prawnych i administracyjnych kwestii transgranicznych;
- opracowanie dokumentów dotyczących kierunków działań na obszarach przygranicznych, specyficznych dla poszczególnych granic, prezentujących poglądy Komisji na temat kluczowych wyzwań, możliwości, scenariuszy przyszłej współpracy oraz potrzeby wyraźnego rozgraniczenia względem pozostałych programów realizowanych w regionach.

85 Dokumenty dotyczące kierunków działań na obszarach przygranicznych zapewniły cenny wkład, jeśli chodzi o lepsze ukierunkowanie na wyzwania transgraniczne, gdyż przedstawiono w nich kluczowe cechy regionów przygranicznych oraz zarysowano warianty i kierunki programowania. Nawet w przypadkach, gdy organy odpowiedzialne za wdrażanie programów nie w pełni zgadzały się z ich treścią, odegrały one ważną rolę w przygotowaniu gruntu i zainicjowaniu dyskusji na temat potrzeb transgranicznych.

Organy odpowiedzialne za wdrażanie programów transgranicznych skorzystały z możliwości uproszczeń oferowanych podczas kryzysu związanego z pandemią COVID-19

86 Niedługo po wybuchu pandemii COVID-19 Komisja zaproponowała rozwiązania mające na celu złagodzenie wymogów prawnych dotyczących funduszy ESI, w szczególności w odniesieniu do 2020 r. (zob. pkt **23** i **24** oraz *rys. 5*).

87 Trybunał przeanalizował stopień wykorzystania tych rozwiązań w ramach 53 programów współpracy transgranicznej (zob. pkt **33**). Zbadał również skutki pandemii z punktu widzenia realizacji trzech programów współpracy, które skontrolował na miejscu, oraz programu Rumunia–Bułgaria, który planował skontrolować na miejscu.

88 Do końca lutego 2021 r. wprowadzono 241 zmian związanych z COVID-19 w 186 programach realizowanych w 24 państwach członkowskich, w tym w programach Interreg. 202 spośród tych zmian wymagały zatwierdzenia przez Komisję. Pozostałe 39 miało charakter upraszczający i zostały one przyjęte przez państwa członkowskie lub – w przypadku Interreg – przez organy odpowiedzialne za wdrażanie programów, a następnie zgłoszone Komisji. Jeśli chodzi o programy Interreg, 33 organy odpowiedzialne za wdrażanie programów skorzystały z rozwiązań wprowadzonych w związku z pandemią COVID-19, które wiązały się z koniecznością wprowadzenia zmian w programach. Najczęściej stosowanym rozwiązaniem była możliwość złożenia rocznego sprawozdania z realizacji w późniejszym terminie. Ostatnie sprawozdanie zostało złożone we wrześniu, a nie w maju 2020 r., tj. z czteromiesięcznym opóźnieniem. Zdaniem Komisji najważniejszym powodem, dla którego to rozwiązanie cieszyło się największą popularnością, był wysoki wskaźnik zawierania umów (zob. pkt **17**). Ponadto siedem organów odpowiedzialnych za wdrażanie programów dokonało zmian o charakterze upraszczającym, które musiały zostać zgłoszone Komisji, ale nie wymagały wprowadzenia zmiany w programie.

89 Jeśli spojrzeć na wpływ na realizację, trzy organy odpowiedzialne za wdrażanie programów skontrolowanych przez Trybunał na miejscu oraz organy odpowiedzialne za program współpracy Rumunia–Bułgaria, który kontrolerzy Trybunału zamierzali skontrolować na miejscu, poinformowały, że kryzys wywarł wpływ na poszczególne projekty w różny sposób, w zależności od harmonogramu i rodzaju zaplanowanych działań, co ilustruje przykład w *ramce 7*. Projekty uzależnione od podróży wymagały na ogół wprowadzenia bardziej znaczących zmian lub podjęcia alternatywnych działań polegających na przykład na zastąpieniu spotkań *in situ* telekonferencjami. Cztery wspomniane organy odpowiedzialne za wdrażanie programów poinformowały jednak,

że beneficjenci musieli wstrzymać lub zawiesić realizację mniej niż 1% zatwierdzonych projektów.

Ramka 7

Oddziaływanie pandemii COVID-19

Program współpracy Środkowy Bałtyk obejmuje regiony w Finlandii, Estonii, na Łotwie i w Szwecji. Według instytucji zarządzającej programem w momencie wybuchu pandemii COVID-19:

- w przypadku projektów, które były na wczesnym etapie realizacji, z łatwością można było dostosować harmonogram i przedmiot działań;
- w przypadku połowy projektów będących w trakcie realizacji złożono wnioski o przedłużenie lub zmianę realizacji planów pracy,
- większość projektów znajdujących się na końcowym etapie realizacji napotkała trudności w ukończeniu działań. W większości tych przypadków beneficjenci złożyli wnioski o przedłużenie terminu realizacji.

Okres 2021–2027 rozpoczął się przed zatwierdzeniem ram prawnych

90 Trybunał przeanalizował przygotowanie dokumentów programowych na lata 2021–2027 w odniesieniu do wszystkich programów współpracy poddanych kontroli. Kontrolerzy zweryfikowali realizację zalecenia Trybunału dotyczącego terminowego przygotowania przez Komisję wniosków ustawodawczych w sprawie polityki spójności⁴⁵ i porównali czas potrzebny na przyjęcie ram prawnych z dwoma poprzednimi okresami programowania.

91 Wszystkie z wyjątkiem dwóch spośród 23 organów odpowiedzialnych za wdrażanie programów stwierdziły, że rozmowy dotyczące kolejnego okresu programowania rozpoczęły się dopiero na krótko przed przerwą letnią w 2020 r. Według tych organów późne rozpoczęcie prac nad programami wynikało z braku pewności do momentu przyjęcia podstawy prawnej. Opóźnienia w przyjęciu podstawy prawnej oraz konieczność zamknięcia prac dotyczących jednego okresu

⁴⁵ Sprawozdanie specjalne nr 2/2017 pt. „Negocjacje Komisji dotyczące umów partnerstwa i programów w obszarze spójności na lata 2014–2020 – wydatki są bardziej ukierunkowane na priorytety strategii »Europa 2020«, lecz mechanizmy pomiaru wykonania zadań są coraz bardziej skomplikowane”, zalecenie 1, s. 79.

programowania równocześnie z rozpoczęciem nowego⁴⁶ uniemożliwiły sprawne rozpoczęcie wieloletniego okresu programowania na poziomie państw członkowskich.

92 Wnioski Komisji dotyczące nowych rozporządzeń w sprawie wspólnych przepisów, EFRR i EWT zostały opublikowane w maju 2018 r., na długo przed rozpoczęciem okresu programowania i zgodnie z poprzednim zaleceniem Trybunału. Negocjacje między Parlamentem Europejskim a Radą trwały jednak dłużej niż zakładano. Według stanu na koniec kwietnia 2021 r., tj. cztery miesiące po rozpoczęciu okresu programowania 2021–2027, pakiet legislacyjny dotyczący polityki spójności, w tym rozporządzenie w sprawie EWT, nie został jeszcze przyjęty. Dla porównania podstawa prawna dotycząca okresu 2014–2020 została przyjęta miesiąc przed jego rozpoczęciem, a w przypadku okresu 2007–2013 – pięć miesięcy przed jego rozpoczęciem.

⁴⁶ Sprawozdanie specjalne nr 17/2018 pt. „Działania Komisji i państw członkowskich podjęte w ostatnich latach programów z okresu programowania 2007–2013 przyspieszyły powolną absorpcję środków, lecz były niewystarczająco skoncentrowane na rezultatach”, pkt 84, s. 48.

Wnioski i zalecenia

93 W toku niniejszej kontroli Trybunał sprawdził, czy w ramach programów współpracy dotyczących granic wewnętrznych, finansowanych przez Interreg, Komisja i państwa członkowskie skutecznie rozwiązywały problemy regionów transgranicznych. Ogółem Trybunał ustalił, że skontrolowane przez niego programy dotyczące współpracy pomiędzy regionami transgranicznymi zawierały jasne strategie radzenia sobie z wyzwaniami stojącymi przed tymi regionami. Niemniej jednak uchybienia we wdrażaniu i nieskuteczne monitorowanie informacji sprawiły, że programy te mogły jedynie w ograniczonym zakresie przyczynić się do uwolnienia potencjału tych regionów. Część zaleceń przedstawionych poniżej jest skierowana do organów odpowiedzialnych za wdrażanie programów, które zostały objęte niniejszą kontrolą, jednak ze względu na ich szeroki zakres Trybunał jest zdania, że mają one zastosowanie również do innych organów odpowiedzialnych za wdrażanie. Skontrolowane organy ustosunkowały się do zaleceń (zob. [załącznik VI](#)).

94 Programy współpracy nie są w stanie sprostać wszystkim wyzwaniom transgranicznym ze względu na ich ograniczony budżet oraz wymóg, by niektórymi problemami zajmowały się państwa członkowskie na poziomie krajowym. Trybunał ustalił, że nawet jeśli organy odpowiedzialne za wdrażanie programów przeanalizowały wyzwania, nie szeregowały ich pod względem priorytetów, co umożliwiłoby skupienie się na najpilniejszych potrzebach dla danego obszaru transgranicznego (zob. pkt [36–43](#)).

95 Z punktu widzenia strategii logika interwencji programów współpracy była solidna i istniało powiązanie między wyzwaniami, osiami priorytetowymi, celami tematycznymi i szczegółowymi oraz zaproszeniami do składania wniosków projektowych. W dokumentach programowych określono również procedury, których należy przestrzegać w celu skoordynowania programów współpracy z innymi funduszami. W procedurach wyboru opisanych w dokumentach programowych kładziono nacisk na transgraniczny charakter projektów, które miały być współfinansowane, a także uwzględniano wolę partnerów z różnych krajów/regionów do aktywnego zaangażowania się w projekty (zob. pkt [47–50](#)).

96 Trybunał ustalił jednak, że w 14 spośród 23 programów współpracy w dobranej próbie nie zapewniono jasnego rozgraniczenia obszarów wsparcia i rodzajów operacji, które mogą być współfinansowane z programów współpracy lub programów głównych, co prowadziło do sytuacji, w której operacje tego samego rodzaju mogły być finansowane z obu źródeł. Istnieje ryzyko, że wymagana koncentracja na rzeczywistych

potrzebach ulegnie osłabieniu w wyniku nakładania się obszarów kwalifikujących się do finansowania zarówno w ramach Interreg, jak i EFRR. Konieczność zwiększenia wartości dodanej interwencji UE jest szczególnie istotna, ponieważ budżet Interreg zmniejszy się w okresie 2021–2027, a ponadto ukierunkowanie tematyczne jest mniejsze niż w okresie 2014–2020 (zob. pkt 56–59).

97 Kontrolerzy Trybunału znaleźli również projekty, w przypadku których dowody na ich transgraniczny charakter były ograniczone, ponieważ współpraca między partnerami ograniczała się do przedstawienia wspólnego wniosku projektowego w celu uzyskania środków na sfinansowanie działań (zob. pkt 62).

Zalecenie 1 – Lepsze ukierunkowanie programów współpracy

- a) Skontrolowane organy odpowiedzialne za wdrażanie programów współpracy powinny:
 - 1) dopilnować, aby w dokumentach programowych zaznaczono, że mają one koncentrować się na innych rodzajach projektów w ramach priorytetów inwestycyjnych, które wspierają, niż ma to miejsce w głównych programach realizowanych w regionach przyległych;
 - 2) koordynować wsparcie z głównymi programami w przyległych regionach, ilekroć interweniują w tych samych obszarach wsparcia.
- b) Na podstawie dwóch powyższych zaleceń Komisja powinna wymagać przy przyjmowaniu programów współpracy i programów głównych, by projekty przewidziane do objęcia dofinansowaniem były komplementarne.

Termin realizacji: do grudnia 2022 r.

98 Większość organów odpowiedzialnych za wdrażanie programów nie opracowywała rankingu projektów pod względem ich wartości merytorycznej, co pozwoliłoby zagwarantować, że pod uwagę brane byłyby tylko najlepsze wnioski o finansowanie. Jest to istotne zaniedbanie w sytuacji, gdy dostępne środki są ograniczone. Ponadto w niektórych programach współpracy nie określono minimalnego progu, jaki musi osiągnąć wniosek projektowy, aby mógł zostać wybrany, co byłoby szczególnie istotne z perspektywy zagwarantowania jego transgranicznego charakteru i wkładu w rozwiązywanie najbardziej palących problemów w regionie (zob. pkt 66–69).

Zalecenie 2 – Ustalanie priorytetów i przyznawanie wsparcia projektom na podstawie wartości merytorycznej z wykorzystaniem punktacji

Aby zagwarantować, że do realizacji będą wybierane projekty, które najlepiej odpowiadają na wyzwania w regionach transgranicznych i najlepiej wpisują się w cele programów współpracy, skontrolowane organy odpowiedzialne za wdrażanie programów powinny:

- a) w ramach procesu oceny projektów stosować system ich klasyfikacji pod względem wartości merytorycznej;
- b) proponować do finansowania wyłącznie projekty, które osiągnęły minimalny próg, w tym minimalny warunek dotyczący transgranicznego charakteru.

Termin realizacji: do grudnia 2022 r.

99 Cele szczegółowe opierały się na kryteriach SMART, a wskaźniki produktu i rezultatu były zasadniczo wymierne. Stwierdzono jednak uchybienia pod względem adekwatności i osiągalności wskaźników produktu i rezultatu: niektóre wskaźniki nie odzwierciedlały założeń celu szczegółowego, którego dotyczył projekt, a w niektórych nie zapewniono właściwej równowagi między tym, co osiągalne, a tym, co ambitne. W większości przypadków organy odpowiedzialne za wdrażanie programów stosowały wskaźniki, które nie uwzględniały efektu transgranicznego (zob. pkt [73–78](#)).

Zalecenie 3 – Korzystanie ze wskaźników, które pozwalają zmierzyć efekty projektów transgranicznych

Na etapie oceny projektów współpracy w ramach procesu ich zatwierdzania Komisja powinna:

- a) współpracować ściśle z organami odpowiedzialnymi za wdrażanie programów w celu wspierania wyboru wspólnych wskaźników produktu i rezultatu, które będą adekwatne w stosunku do rodzajów działań realizowanych w ramach programów i tym samym umożliwią pomiar osiągnięć i efektów projektów transgranicznych;
- b) w przypadku gdy nie można korzystać ze wspólnych wskaźników, współpracować z organami odpowiedzialnymi za wdrażanie programów w celu oceny adekwatności szczegółowych wskaźników produktu i rezultatu z punktu widzenia pomiaru osiągnięć i efektów projektów transgranicznych, z wykorzystaniem stosownych wytycznych Komisji.

Termin realizacji: do grudnia 2022 r.

100 Trybunał wykrył szereg uchybień w skontrolowanych danych leżących u podstaw statystyk regionalnych, które są wykorzystywane do pomiaru wskaźników. Dane albo nie były dostępne, albo nie były wystarczająco skoordynowane między państwami członkowskimi, aby móc na ich podstawie wiarygodnie ustalić transgraniczny efekt operacji objętych wsparciem (zob. pkt 79).

101 Wytyczne Komisji dla organów odpowiedzialnych za wdrażanie programów polepszyły się w ciągu ostatnich dwóch okresów programowania. Analiza i sugestie przedstawione w dokumentach określających kierunki działań na granicach na okres 2021–2027 były bardziej ukierunkowane niż w przypadku analogicznych dokumentów na lata 2014–2020 (zob. pkt 82–85).

102 Organy odpowiedzialne za wdrażanie programów współpracy korzystały z rozwiązań wprowadzonych w ramach inicjatyw CRII i CRII+ w celu złagodzenia skutków pandemii COVID-19. Bardzo niewiele projektów transgranicznych zostało zawieszonych lub anulowanych w wyniku pandemii, głównie dlatego, że duża część projektów w ramach Interreg została już wcześniej zakontraktowana. Skutki kryzysu były jednak widoczne, a organy odpowiedzialne za wdrażanie programów podjęły wysiłki w celu wsparcia realizacji zakontraktowanych projektów (zob. pkt 88–89).

103 W odniesieniu do okresu 2021–2027 Komisja przedstawiła swoje wnioski ustawodawcze w odpowiednim czasie, ale współprawodawcy przyjęli je dopiero po rozpoczęciu okresu programowania. Opóźnienie to miało poważny negatywny wpływ na przygotowanie programów współpracy i uniemożliwiło sprawne rozpoczęcie nowego okresu programowania (zob. pkt [91–92](#)).

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczy członkini Trybunału Obrachunkowego Iliana Ivanova, w Luksemburgu w dniu 19 maja 2021 r.

*W imieniu Europejskiego
Trybunału Obrachunkowego*

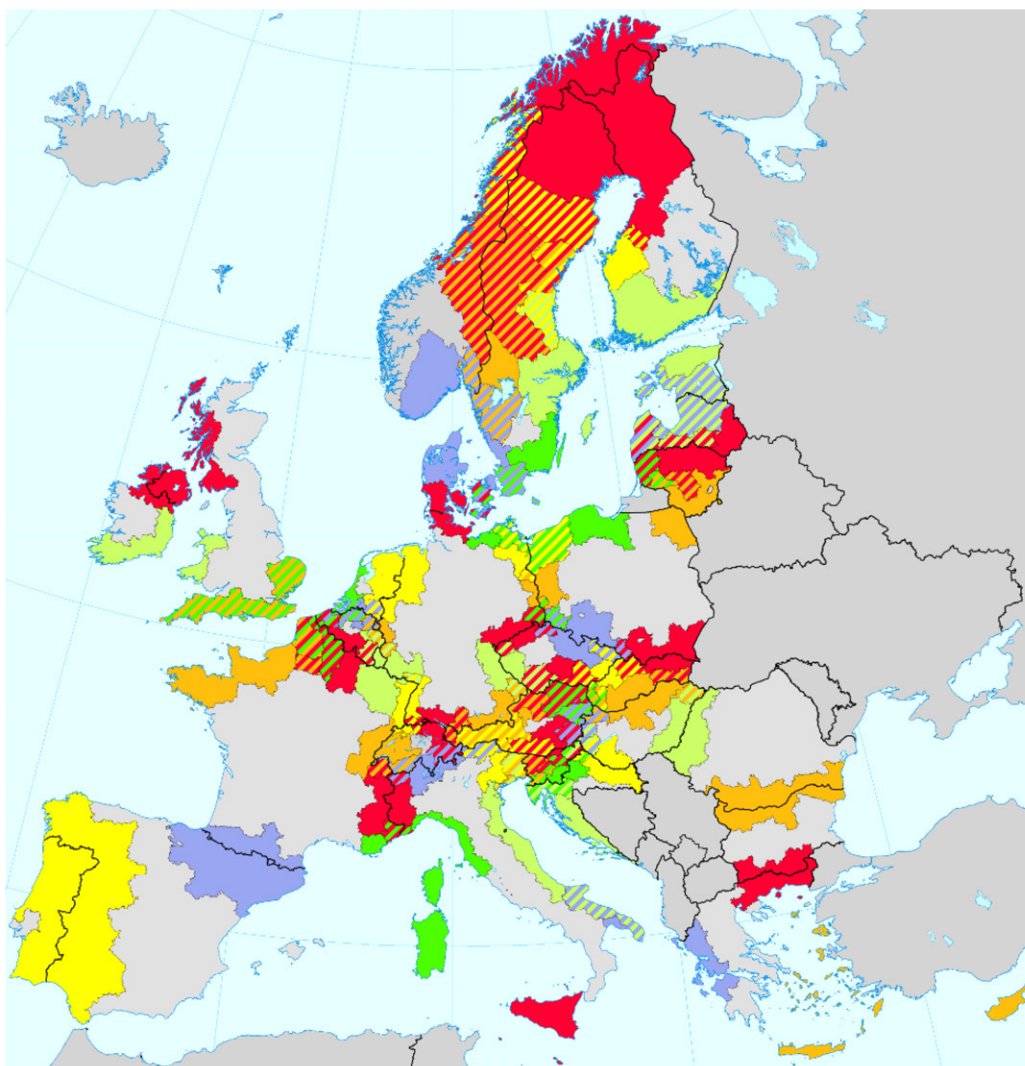
Klaus-Heiner Lehne
Prezes

Załączniki

Załącznik I — Lista programów współpracy Interreg V-A dotyczących granic wewnętrznych na okres 2014–2020

Na okres 2014–2020 Komisja zatwierdziła łącznie 53 programy współpracy transgranicznej dotyczące granic wewnętrznych. Na **rys. 9** zaznaczono te programy na mapie. Obszary zakreskowane są częścią dwóch lub więcej obszarów programowych jednocześnie.

Rys. 9 – Interreg V-A dotyczący granic wewnętrznych: 53 programy współpracy



Źródło: Komisja Europejska.

W tabeli poniżej wymieniono 53 programy współpracy, wraz z całkowitym budżetem i wkładem UE. Pogrubioną czcionką zaznaczono programy współpracy, które zostały skontrolowane przez Trybunał.

	Nazwa	CCI (kod rodzaju interwencji)	Łączny budżet PO (w euro)	Wkład UE ogółem (w euro)
1	Belgia–Niemcy–Niderlandy (Euregio Maas-Rijn)	2014TC16RFCB001	140 434 645	96 000 250
2	Austria–Czechy	2014TC16RFCB002	115 076 396	97 814 933
3	Słowacja–Austria	2014TC16RFCB003	89 285 509	75 892 681
4	Austria–Niemcy/Bawaria	2014TC16RFCB004	64 332 186	54 478 064
5	Hiszpania–Portugalia (POCTEP)	2014TC16RFCB005	484 687 353	365 769 686
6	Hiszpania–Francja–Andora (POCTEFA)	2014TC16RFCB006	288 964 102	189 341 397
7	Węgry–Chorwacja	2014TC16RFCB008	73 900 028	60 824 406
8	Niemcy/Bawaria–Czechy	2014TC16RFCB009	121 617 825	103 375 149
9	Austria–Węgry	2014TC16RFCB010	95 870 327	78 847 880
10	Niemcy/Brandenburgia–Polska	2014TC16RFCB011	117 826 565	100 152 579
11	Polska–Słowacja	2014TC16RFCB012	210 114 137	178 597 014
12	Polska–Dania–Niemcy–Litwa–Szwecja (Południowy Bałtyk)	2014TC16RFCB013	100 614 276	82 978 784
13	Finlandia–Estonia–Łotwa–Szwecja (Środkowy Bałtyk)	2014TC16RFCB014	170 544 922	132 628 689
14	Słowacja–Węgry	2014TC16RFCB015	183 304 695	155 808 987
15	Szwecja–Norwegia	2014TC16RFCB016	94 399 930	47 199 965
16	Niemcy/Saksonia–Czechy	2014TC16RFCB017	189 274 570	157 967 067
17	Polska–Niemcy/Saksonia	2014TC16RFCB018	82 353 025	70 000 069
18	Niemcy/Mekleburgia Pomorze Przednie–Brandenburgia–Polska	2014TC16RFCB019	157 647 549	134 000 414
19	Grecja–Włochy	2014TC16RFCB020	123 176 901	104 700 362
20	Rumunia–Bułgaria	2014TC16RFCB021	258 504 126	215 745 513
21	Grecja–Bułgaria	2014TC16RFCB022	130 262 835	110 723 408
22	Niemcy–Niderlandy	2014TC16RFCB023	443 059 158	222 159 360
23	Niemcy–Austria–Szwajcaria–Liechtenstein (Alpenrhein – Bodensee – Hochrhein)	2014TC16RFCB024	56 554 900	39 588 430
24	Czechy–Polska	2014TC16RFCB025	266 143 190	226 221 710

25	Szwecja–Dania–Norwegia (Öresund – Kattegat – Skagerrak)	2014TC16RFCB026	271 376 522	135 688 261
26	Łotwa–Litwa	2014TC16RFCB027	82 255 348	69 621 072
27	Szwecja–Finlandia–Norwegia (Botnia-Atlantica)	2014TC16RFCB028	61 284 055	36 334 420
28	Słowenia–Chorwacja	2014TC16RFCB029	55 690 913	46 114 193
29	Słowacja–Czechy	2014TC16RFCB030	106 046 429	90 139 463
30	Litwa–Polska	2014TC16RFCB031	70 769 277	60 153 883
31	Szwecja–Finlandia–Norwegia (Nord)	2014TC16RFCB032	94 617 296	60 413 727
32	Włochy–Francja (Maritime)	2014TC16RFCB033	199 649 897	169 702 411
33	Francja–Włochy (ALCOTRA)	2014TC16RFCB034	233 972 102	198 876 285
34	Włochy–Szwajcaria	2014TC16RFCB035	118 281 056	100 221 466
35	Włochy–Słowenia	2014TC16RFCB036	92 588 182	77 929 954
36	Włochy–Malta	2014TC16RFCB037	51 708 438	43 952 171
37	Francja–Belgia–Niderlandy–Zjednoczone Królestwo (Dwa morza)	2014TC16RFCB038	392 143 504	256 648 702
38	Francja–Niemcy–Szwajcaria (Rhin supérieur / Oberrhein)	2014TC16RFCB039	210 615 695	109 704 965
39	Francja–Zjednoczone Królestwo (Manche / Channel)	2014TC16RFCB040	315 264 678	223 046 948
40	Francja–Szwajcaria	2014TC16RFCB041	102 823 622	65 890 505
41	Włochy–Chorwacja	2014TC16RFCB042	236 890 849	201 357 220
42	Belgia–Francja (France – Wallonie – Vlaanderen)	2014TC16RFCB044	283 295 074	169 977 045
43	Francja–Belgia–Niemcy–Luksemburg (Grande Région / Großregion)	2014TC16RFCB045	234 606 265	139 802 646
44	Belgia–Niderlandy (Vlaanderen – Nederland)	2014TC16RFCB046	305 151 170	152 575 585
45	Zjednoczone Królestwo–Irlandia (Irlandia – Irlandia Północna – Szkocja)	2014TC16RFCB047	282 761 998	240 347 696
46	Zjednoczone Królestwo/Walia–Irlandia	2014TC16RFCB048	98 998 059	79 198 450
47	Rumunia–Węgry	2014TC16RFCB049	231 861 763	189 138 672
48	Estonia–Łotwa	2014TC16RFCB050	46 728 715	38 933 803
49	Włochy–Austria	2014TC16RFCB052	98 380 352	82 238 866
50	Słowenia–Węgry	2014TC16RFCB053	18 641 195	14 795 015
51	Słowenia–Austria	2014TC16RFCB054	57 213 193	47 988 355

52	Grecja–Cypr	2014TC16RFCB055	64 560 486	54 876 411
53	Niemcy–Dania	2014TC16RFCB056	121 306 000	89 634 975
	Wszystkie programy współpracy transgranicznej dotyczące granic wewnętrznych		8 597 431 283	6 346 119 962
	Programy współpracy transgranicznej dotyczące granic wewnętrznych skontrolowane przez Trybunał		3 508 658 525	2 708 476 109

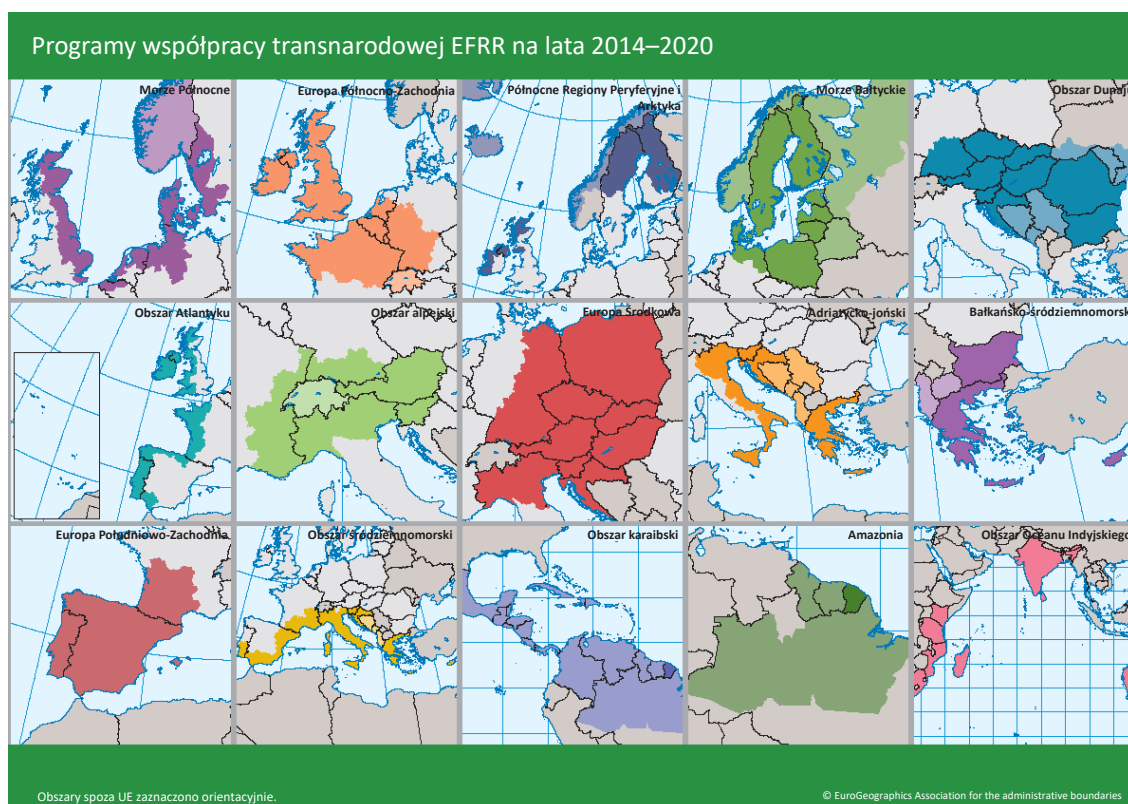
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie programów współpracy na lata 2014–2020.

Załącznik II — Wykaz programów współpracy transnarodowej Interreg V-B na lata 2014–2020

W okresie programowania 2014–2020 Interreg V-B obejmuje 15 programów współpracy o łącznej wartości 2,1 mld euro.

Są to następujące programy: Morze Północne, Europa Północno-Zachodnia, Peryferia Północne i Arktyka, Morze Bałtyckie, obszar naddunajski, obszar atlantycki, obszar alpejski, Europa Środkowa, Adriatyk – Morze Jońskie, Bałkany – Morze Śródziemne, Europa Południowo-Zachodnia, obszar śródziemnomorski, obszar karaibski, Amazonia i obszar Oceanu Indyjskiego. Kraje zaangażowane w każdy z tych programów przedstawiono na *rys. 10*.

Rys. 10 – Interreg V-B: 15 transnarodowych programów współpracy



Źródło: Komisja Europejska, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/trans-national/.

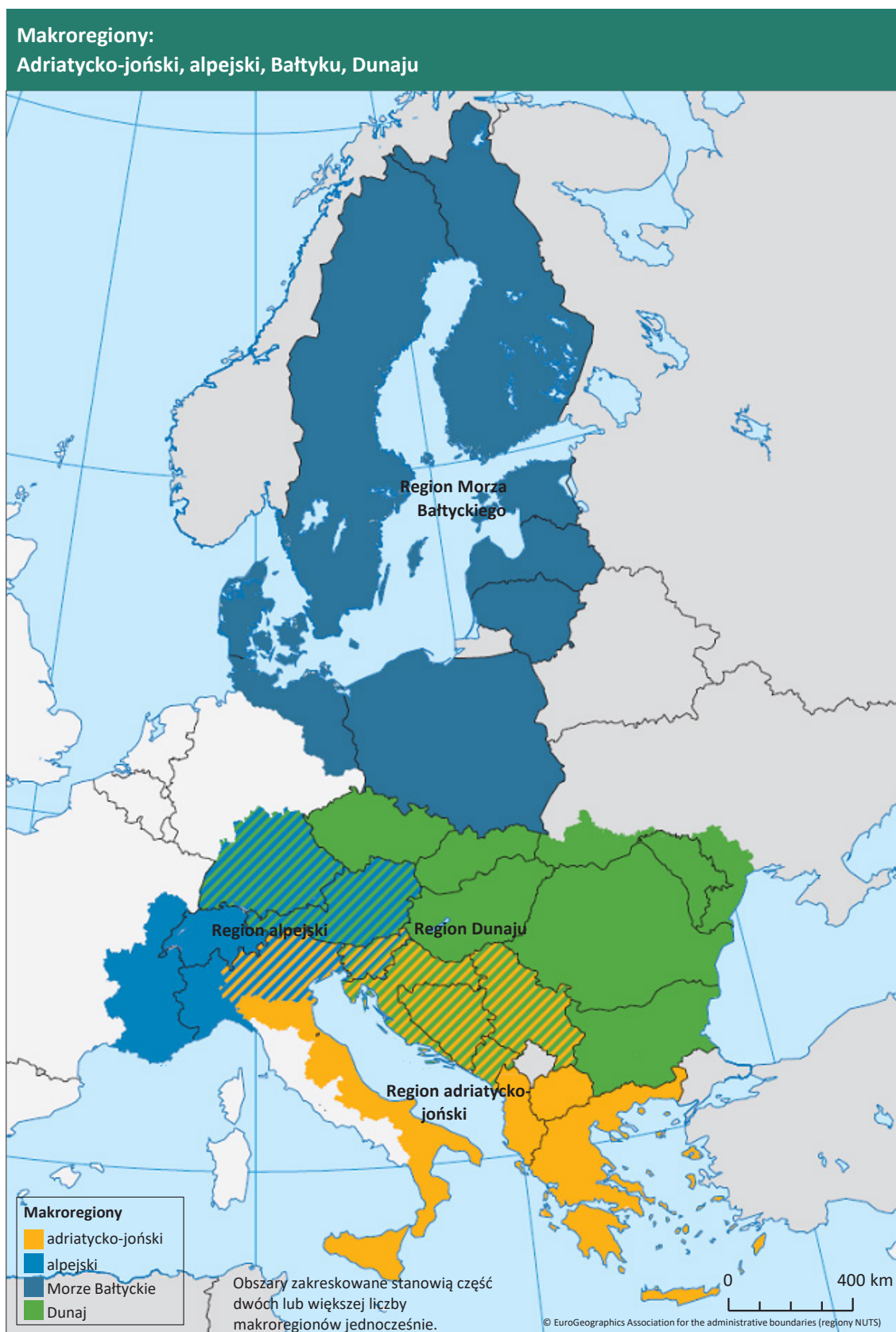
Oprócz finansowania za pośrednictwem komponentu Interreg B Rada Europejska zatwierdziła cztery strategie makroregionalne⁴⁷:

- strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (2009),
- strategia UE na rzecz regionu Dunaju (2010),
- strategia UE na rzecz regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego (2014),
- strategia UE na rzecz regionu alpejskiego (2015).

Te cztery strategie makroregionalne dotyczą 19 państw członkowskich UE i ośmiu państw spoza UE, jak pokazano na *rys. 11*.

⁴⁷ Sprawozdanie Komisji z realizacji strategii makroregionalnych UE (COM(2019) 21 final z 29.1.2019).

Rys. 11 – Interreg V-B: cztery makroregiony transnarodowe



Źródło: Komisja Europejska, https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/cooperation/.

Załącznik III — Lista celów tematycznych w ramach Interreg V-A dotyczącego granic wewnętrznych na okres 2014–2020

Dane na 31.12.2020

CEL TEMATYCZNY	Nazwa	Wkład UE ogółem (w euro)	%
CEL TEMATYCZNY 1	Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji	872 076 167	13,7%
CEL TEMATYCZNY 2	Zwiększanie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjnych i komunikacyjnych	0	0%
CEL TEMATYCZNY 3	Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)	300 110 731	4,7%
CEL TEMATYCZNY 4	Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach	161 017 673	2,5%
CEL TEMATYCZNY 5	Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem	279 299 676	4,4%
CEL TEMATYCZNY 6	Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami	1 478 698 158	23,2%
CEL TEMATYCZNY 7	Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej	593 085 445	9,3%
CEL TEMATYCZNY 8	Promowanie trwałego zatrudnienia wysokiej jakości oraz mobilności pracowników	375 390 004	5,9%
CEL TEMATYCZNY 9	Promowanie włączenia społecznego oraz walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją	216 707 527	3,4%
CEL TEMATYCZNY 10	Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie	116 666 051	1,8%
CEL TEMATYCZNY 11	Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej	569 531 414	9,0%
	Wybrano większą liczbę celów tematycznych	940 330 421	14,8%
	Pomoc techniczna	319 783 299	5,0%
	Nie wybrano żadnego celu tematycznego (puste pole)	123 423 396	1,9%
	OGÓŁEM	6 346 119 962	100%

Źródło: platforma otwartych danych dotyczących funduszy ESI.

Załącznik IV — Lista 10 najczęściej używanych kodów interwencji w przypadku Interreg V-A dotyczącego granic wewnętrznych na okres 2014–2020

Dane na 31.12.2020

Kod	Opis	Wkład UE ogółem (w euro)	% (łącznie)
94	Ochrona, rozwój i promowanie dóbr publicznych w dziedzinie kultury i dziedzictwa	444 477 809	7%
87	Środki w zakresie dostosowania do zmian klimatu oraz ochrona przed zagrożeniami związanymi z klimatem, np. erozją, pożarami, burzami, suszami, w tym zwiększanie świadomości, ochrona ludności oraz systemy i infrastruktura do celów zarządzania klęskami i katastrofami	355 767 156	6%
34	Inne drogi przebudowane lub zmodernizowane (autostrady, drogi krajowe, regionalne lub lokalne)	310 554 407	5%
119	Inwestycje w zdolności instytucjonalne i w sprawność administracji publicznej oraz efektywność usług publicznych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w celu przeprowadzenia reform, z uwzględnieniem lepszego stanowienia prawa i dobrego rządzenia	303 568 412	5%
121	Pomoc techniczna – przygotowanie, wdrażanie, monitorowanie i kontrola	295 745 460	5%
62	Transfer technologii i współpraca między uczelniami a przedsiębiorstwami, z korzyścią głównie dla MŚP	272 901 928	4%
85	Ochrona i zwiększanie różnorodności biologicznej, ochrona przyrody i zielona infrastruktura	271 919 799	4%
91	Rozwój i promowanie potencjału turystycznego obszarów przyrodniczych	254 307 765	4%
60	Działania badawcze i innowacyjne w publicznych ośrodkach badawczych i ośrodkach kompetencji, w tym tworzenie sieci	223 236 862	4%
112	Ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym	205 317 652	3%

	10 najczęściej używanych kodów interwencji	2 937 797 250	46%
	Wszystkie pozostałe	3 408 322 712	54%
	OGÓŁEM	6 346 119 962	100%

Źródło: platforma otwartych danych dotyczących funduszy ESI.

Załącznik V — Lista skontrolowanych programów współpracy, rodzaj przeprowadzonego badania i główne programy wybrane na potrzeby porównania

W tabeli poniżej przedstawiono listę 23 programów współpracy, wraz z całkowitym budżetem i wkładem UE oraz ze wskazaniem rodzaju badania przeprowadzonego przez kontrolerów Trybunału.

- W ramach **zwykłego przeglądu dokumentacji** (łącznie dziesięć programów) Trybunał zbadał: wyzwania transgraniczne, analizę SWOT lub analizę społeczno-ekonomiczną, logikę interwencji, ukierunkowanie programu w porównaniu z dwoma programami głównymi z przyległych regionów, wskaźniki, proces oceny transgranicznego charakteru projektów, proces koordynacji z innymi funduszami ESI, dokumenty określające stanowisko i kierunki działań dotyczące granic, a także etap przygotowań do okresu 2021–2027.
- W ramach **rozszerzonego przeglądu dokumentacji** (łącznie dziesięć programów) Trybunał zbadał dodatkowo: zaproszenia do składania wniosków, proces wyboru projektów oraz podejście zastosowane w celu zachęcenia do składania wniosków projektowych („odgórne” lub „oddolne”).
- W ramach **kontroli na miejscu** (w sumie trzy programy) Trybunał zbadał dodatkowo próbę czterech projektów i przeanalizował, czy mają one transgraniczny charakter.

	Nazwa	CCI (kod rodzaju interwencji)	Łączny budżet PO (w euro)	Wkład UE ogółem (w euro)	Rodzaj kontroli przeprowadzonej przez Trybunał Obrachunkowy
1	Belgia–Niemcy–Niderlandy (Euregio Maas-Rijn)	2014TC16RFCB001	140 434 645	96 000 250	zwykły przegląd dokumentacji
	<u>Program główny 1</u> Belgia: PO Flandria (regionalny)	2014BE16RFOP002	435 508 941	175 592 099	
	<u>Program główny 2</u> Niemcy: PO Nadrenia Północna-Westfalia (regionalny)	2014DE16RFOP009	2 423 462 022	1 211 731 011	

2	Austria– Niemcy/Bawaria	2014TC16RFCB004	64 332 186	54 478 064	zwykły przegląd dokumentacji
	<u>Program główny 1</u> Austria: PO Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia (krajowy)	2014AT16RFOP001	2 037 475 362	536 262 079	
	<u>Program główny 2</u> Niemcy: PO Bawaria 2014-2020 EFRR (regionalny)	2014DE16RFOP002	1 478 842 432	494 704 308	
3	Hiszpania– Portugalia (POCTEP)	2014TC16RFCB005	484 687 353	365 769 686	zwykły przegląd dokumentacji
	<u>Program główny 1</u> Hiszpania: PO Andaluzja 2014– 2020 (regionalny)	2014ES16RFOP003	3 951 571 669	3 200 907 333	
	<u>Program główny 2</u> Portugalia: PO Norte 2014–2020 (regionalny)	2014PT16M2OP001	4 209 657 730	3 378 770 731	
4	Hiszpania– Francja–Andora (POCTEFA)	2014TC16RFCB006	288 964 102	189 341 397	zwykły przegląd dokumentacji
	<u>Program główny 1</u> Hiszpania: Katalonia (regionalny)	2014ES16RFOP011	1 671 234 350	835 617 175	
	<u>Program główny 2</u> Francja: Langwedocja- Roussillon (regionalny)	2014FR16MOOP006	754 041 639	431 686 793	
5	Niemcy/Bawaria –Czechy	2014TC16RFCB009	121 617 825	103 375 149	rozszerzony przeгляд dokumentacji
	<u>Program główny 1</u> Niemcy: PO Bawaria 2014– 2020 (regionalny)	2014DE16RFOP002	1 478 842 432	494 704 308	
	<u>Program główny 2</u> Czechy: Zintegrowany RPO na rzecz wzrostu 2014-2020 (krajowy)	2014CZ16RFOP002	5 575 445 155	4 763 230 350	

6	Austria–Węgry	2014TC16RFCB010	95 870 327	78 847 880	rozszerzony przegląd dokumentacji
	<u>Program główny 1</u> Austria: PO Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia (krajowy)	2014AT16RFOP001	2 037 475 362	536 262 079	
	<u>Program główny 2</u> Węgry: PO Rozwój gospodarczy i innowacje 2014–2020 (krajowy)	2014HU16MOOP001	8 813 195 514	7 733 969 530	
7	Polska–Litwa– Dania–Niemcy– Szwecja (Południowy Bałtyk)	2014TC16RFCB013	100 614 276	82 978 784	rozszerzony przegląd dokumentacji
	<u>Program główny 1</u> Polska: RPO Województwa Pomorskiego na lata 2014–2020 (regionalny)	2014PL16M2OP011	2 193 896 122	1 864 811 698	
	<u>Program główny 2</u> Litwa: PO na rzecz inwestycji z funduszy strukturalnych UE na lata 2014–2020 (krajowy)	2014LT16MAOP001	7 887 798 523	6 709 396 130	
8	Finlandia– Estonia–Łotwa– Szwecja (Środkowy Bałtyk)	2014TC16RFCB014	170 544 922	132 628 689	kontrola na miejscu
	<u>Program główny 1</u> Finlandia: Zrównoważony wzrost gospodarczy i zatrudnienie dla Finlandii na lata 2014–2020 (krajowy)	2014FI16M2OP001	2 570 429 202	1 285 214 601	
	<u>Program główny 2</u> Estonia: Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia 2014–2020 (krajowy)	2014EE16M3OP001	4 891 748 878	3 499 202 664	

9	Słowacja–Węgry	2014TC16RFCB015	183 304 695	155 808 987	zwykły przegląd dokumentacji
	<u>Program główny 1</u> Słowacja: Zintegrowany regionalny PO 2014–2020 (krajowy)	2014SK16RFOP002	2 059 278 976	1 699 941 778	
	<u>Program główny 2</u> Węgry: Rozwój gospodarczy i innowacje 2014–2020 (krajowy)	2014HU16MOOP001	8 813 195 514	7 733 969 530	
10	Szwecja–Norwegia	2014TC16RFCB016	94 399 930	47 199 965	zwykły przegląd dokumentacji
	<u>Program główny 1</u> Szwecja: PO Mellersta Norrland (regionalny)	2014SE16RFOP007	289 910 518	144 955 259	
11	Niemcy/Saksonia–Czechy	2014TC16RFCB017	189 274 570	157 967 067	rozszerzony przegląd dokumentacji
	<u>Program główny 1</u> Niemcy: PO Saksonia na lata 2014–2020 (regionalny)	2014DE16RFOP012	2 341 365 486	1 873 092 389	
	<u>Program główny 2</u> Czechy: Zintegrowany RPO na rzecz wzrostu 2014-2020 (krajowy)	2014CZ16RFOP002	5 575 445 155	4 763 230 350	
12	Rumunia–Bułgaria	2014TC16RFCB021	258 504 126	215 745 513	rozszerzony przegląd dokumentacji⁴⁸
	<u>Program główny 1</u> Rumunia: Rumuński regionalny PO (krajowy)	2014RO16RFOP002	8 384 288 100	6 860 000 000	
	<u>Program główny 2</u> Bułgaria: Bułgarski regionalny PO Rozwijające się regiony (krajowy)	2014BG16RFOP001	1 543 182 113	1 311 704 793	

⁴⁸ Początkowo kontrolerzy planowali przeprowadzić kontrolę tego programu współpracy na miejscu. Jednak z powodu ograniczeń w podróżowaniu spowodowanych przez pandemię COVID-19 przeprowadzono rozszerzony przegląd dokumentacji.

13	Niemcy– Austria– Szwajcaria– Liechtenstein (Alpenrhein – Bodensee – Hochrhein)	2014TC16RFCB024	56 554 900	39 588 430	rozszerzony przeгляд dokumentacji
	<u>Program główny 1</u> Niemcy: RPO Badenia- Wirtembergia Innowacje i energia 2014– 2020 (regionalny)	2014DE16RFOP001	493 170 076	246 585 038	
	<u>Program główny 2</u> Austria: PO EFRR Wzrost i zatrudnienie Austria 2014–2020 (krajowy)	2014AT16RFOP001	2 073 339 826	536 262 079	
14	Czechy–Polska	2014TC16RFCB025	266 143 190	226 221 710	kontrola na miejscu
	<u>Program główny 1</u> Czechy: Zintegrowany regionalny PO 2014–2020 (krajowy)	2014CZ16RFOP002	5 575 445 155	4 763 230 350	
	<u>Program główny 2</u> Polska: RPO Województwa Dolnośląskiego na lata 2014–2020 (regionalny)	2014PL16M2OP001	2 659 054 816	2 252 546 589	
15	Szwecja– Finlandia– Norwegia (Botnia- Atlantica)	2014TC16RFCB028	61 284 055	36 334 420	zwykły przeгляд dokumentacji
	<u>Program główny 1</u> Szwecja: PO Övre Norrländ (regionalny)	2014SE16RFOP008	421 646 628	210 823 314	
	<u>Program główny 2</u> Finlandia: Trwały wzrost gospodarczy i zatrudnienie 2014–2020 (krajowy)	2014FI16M2OP001	2 570 429 202	1 285 214 601	

16	Słowacja– Czechy	2014TC16RFCB030	106 046 429	90 139 463	rozszerzony przegląd dokumentacji
	<u>Program główny 1</u> Słowacja: PO Zintegrowana infrastruktura 2014–2020 (krajowy)	2014SK16M1OP001	4 646 130 079	3 949 210 563	
	<u>Program główny 2</u> Czechy: Zintegrowany regionalny PO 2014–2020 (krajowy)	2014CZ16RFOP002	5 575 445 155	4 763 230 350	
17	Włochy– Słowenia	2014TC16RFCB036	92 588 182	77 929 954	rozszerzony przegląd dokumentacji
	<u>Program główny 1</u> Włochy: RPO Friuli-Wenecja Julijska (regionalny)	2014IT16RFOP009	230 779 184	115 389 592	
	<u>Program główny 2</u> Słowenia: PO Wdrażanie polityki spójności UE (krajowy)	2014SI16MAOP001	3 818 118 670	3 067 924 925	
18	Włochy–Malta	2014TC16RFCB037	51 708 438	43 952 171	rozszerzony przegląd dokumentacji
	<u>Program główny 1</u> Włochy: RPO EFRR Sycylia 2014–2020 (regionalny)	2014IT16RFOP016	4 273 038 791	3 418 431 018	
	<u>Program główny 2</u> Malta: PO Malta – Wspieranie konkurencyjnej i zrównoważonej gospodarki w celu sprostania stojącym przed nami wyzwaniom 2014–2020 (krajowy)	2014MT16M1OP001	709 109 686	580 096 106	
19	Włochy– Chorwacja	2014TC16RFCB042	236 890 849	201 357 220	zwykły przegląd dokumentacji
	<u>Program główny 1</u> Włochy: PO Apulia 2014–2020 (regionalny)	2014IT16M2OP002	7 120 958 992	3 560 479 496	

	<u>Program główny 2</u> Chorwacja: PO Konkurencyjność i spójność 2014– 2020 (krajowy)	2014HR16M1OP001	8 036 770 938	6 831 255 232	
20	Francja–Belgia– Niemcy– Luksemburg (Wielki Region)	2014TC16RFCB045	234 606 265	139 802 646	kontrola na miejscu
	<u>Program główny 1</u> Francja: PO EFRR/EFIS Lotaryngia i Wogezy 2014– 2020 (regionalny)	2014FR16M0OP015	689 879 511	409 839 615	
	<u>Program główny 2</u> Belgia: PO Walonia–2020.EU (regionalny)	2014BE16RFOP003	1 700 524 237	681 639 700	
21	Zjednoczone Królestwo/Wali a–Irlandia	2014TC16RFCB048	98 998 059	79 198 450	rozszerzony przegląd dokumentacji
	<u>Program główny 1</u> Zjednoczone Królestwo: Walia Zachodnia i The Valleys EFRR (regionalny)	2014UK16RFOP005	1 829 859 998	1 206 110 065	
	<u>Program główny 2</u> Irlandia: Południowo- Wschodni RPO (regionalny)	2014IE16RFOP002	500 132 354	250 066 177	
22	Estonia–Łotwa	2014TC16RFCB050	46 728 715	38 933 803	zwykły przegląd dokumentacji
	<u>Program główny 1</u> Estonia: Program operacyjny dotyczący funduszy polityki spójności na lata 2014–2020 (krajowy)	2014EE16M3OP001	4 655 679 786	3 499 202 664	
	<u>Program główny 2</u> Łotwa: Wzrost i zatrudnienie 2014–2020 (krajowy)	2014LV16MAOP001	5 192 801 940	4 418 233 214	

23	Grecja–Cypr	2014TC16RFCB055	64 560 486	54 876 411	zwykły przegląd dokumentacji
	<u>Program główny 1</u> Grecja: PO Kreta (regionalny)	2014GR16M2OP011	449 652 852	359 722 280	
	<u>Program główny 2</u> Cypr: PO Konkurencyjność i zrównoważony rozwój (krajowy)	2014CY16M1OP001	699 726 575	594 767 585	

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych z programów współpracy i programów głównych na lata 2014–2020.

Załącznik VI – Reakcje ze strony organów odpowiedzialnych za wdrażanie programów na zalecenia 1a i 2

Część zaleceń Trybunału jest skierowana do organów odpowiedzialnych za wdrażanie programów. W związku z tym Trybunał zwrócił się do nich o ustosunkowanie się do tych zaleceń. Poniżej przedstawiono podsumowanie otrzymanych odpowiedzi oraz powodów, dla których niektóre organy nie przyjęły zaleceń Trybunału bądź przyjęły je jedynie częściowo.

Tabela 1: Zalecenie 1a – Lepsze ukierunkowanie programów współpracy

Reakcje ze strony organów odpowiedzialnych za wdrażanie programów	
Zalecenie przyjęte	14
Zalecenie przyjęte częściowo	5
Zalecenie nieprzyjęte	4
<p>Fakt, że zalecenie to zostało przyjęte częściowo bądź nie zostało przyjęte, wynika głównie z tego, że w opinii organów odpowiedzialnych za wdrażanie programów odnośne programy Interreg są już odpowiednio ukierunkowane i w dostatecznym stopniu skoordynowane z głównymi programami realizowanymi w przyległych regionach, co potwierdzają następujące obserwacje:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) w obowiązujących przepisach przewidziano wymóg wspólnego programowania, wspólnego finansowania, wspólnych pracowników oraz realizacji projektów wspólnie z partnerami z regionu transgranicznego w sąsiednim państwie; b) w posiedzeniach komitetu monitorującego biorą udział przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za główne programy; c) regiony transgraniczne borykają się z innego rodzaju problemami niż reszta kraju, w związku z czym do objęcia finansowaniem wybierane są innego rodzaju projekty niż w ramach głównych programów; d) ostatecznym celem projektów Interreg jest tworzenie partnerstw pomiędzy beneficjentami z krajów sąsiadujących, do czego powinny przyczyniać się wybrane projekty. 	

Tabela 2: Zalecenie 2 – Ustalanie priorytetów i przyznawanie wsparcia projektom na podstawie wartości merytorycznej z wykorzystaniem punktacji

Reakcje ze strony organów odpowiedzialnych za wdrażanie programów	
Zalecenie przyjęte	14
Zalecenie przyjęte częściowo	6
Zalecenie nieprzyjęte	3
Fakt, że zalecenie to zostało przyjęte częściowo bądź nie zostało przyjęte, wynika głównie z tego, że w opinii organów odpowiedzialnych za wdrażanie programów zostało już ono zrealizowane.	

Akronimy i skróty

CRII – inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa

CRII+ – inicjatywa inwestycyjna „plus” w odpowiedzi na koronawirusa

DG REGIO – Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

EWTT – europejska współpraca terytorialna

Fundusze ESI – europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne

Interreg – akronim stosowany powszechnie na określenie programu współpracy międzyregionalnej UE

NUTS – wspólna klasyfikacja jednostek terytorialnych do celów statystycznych

PKB – produkt krajowy brutto

SMART – skonkretyzowane, mierzalne, osiągalne, odpowiednie i terminowe

SWOT – analiza mocnych stron i słabych stron oraz szans i zagrożeń

Glosariusz

Cel tematyczny – zamierzony ogólny rezultat wdrażania priorytetu inwestycyjnego, podzielony na szczegółowe cele na potrzeby realizacji.

Europejska współpraca terytorialna – ramy współpracy międzyregionalnej, transgranicznej i transnarodowej umożliwiające wymianę doświadczeń w zakresie polityki i realizacji wspólnych działań.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – fundusz unijny mający na celu wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w UE poprzez finansowanie inwestycji, które niwelują nierówności między regionami.

Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne – pięć głównych funduszy unijnych, których wspólnym zadaniem jest wspieranie rozwoju gospodarczego w całej Unii. Są to: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejski Fundusz Morski i Rybacki.

Inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa – pakiet środków dopuszczających elastyczne wykorzystanie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w odpowiedzi na pandemię COVID-19.

Instytucja zarządzająca – organ krajowej, regionalnej lub lokalnej władzy publicznej (lub podmiot prywatny) wyznaczony przez państwo członkowskie w celu zarządzania programem finansowanym przez UE.

Komitet monitorujący – organ nadzorujący realizację programu operacyjnego, w skład którego wchodzi przedstawiciele władz państw członkowskich oraz Komisja w charakterze obserwatora.

Logika interwencji – powiązania pomiędzy celami danego wniosku, planowanymi wkładami i działaniami oraz zakładanymi rezultatami i oddziaływaniem projektu.

Oś priorytetowa – kluczowy cel programu operacyjnego podzielony na priorytety inwestycyjne.

Priorytet inwestycyjny – część osi priorytetowej.

Wspólny sekretariat – biuro, które wspomaga instytucję zarządzającą i komitet monitorujący programu europejskiej współpracy terytorialnej, a także informuje beneficjentów o potencjalnych możliwościach uzyskania finansowania i wspiera realizację projektów.

**ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE
EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO:
„WSPÓLPRACA MIĘDZYREGIONALNA – POTENCJAŁ REGIONÓW
TRANSGRANICZNYCH UNII EUROPEJSKIEJ NIE ZOSTAŁ JESZCZE W PEŁNI
UWOLNIONY”**

STRESZCZENIE

I. Program Interreg to jeden z kluczowych instrumentów Unii Europejskiej finansujących projekty wspierające współpracę transgraniczną. Jego celem jest stawianie czoła wspólnym wyzwaniom i znajdowanie wspólnych rozwiązań w takich obszarach jak zdrowie, środowisko, badania naukowe, edukacja, transport, zrównoważona energia i inne. Pomaga ujednoczyć rozwój terytorium Unii na różnych szczeblach, opierając się na zasadzie partnerstwa i koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów.

W celu włączenia do takiej współpracy potencjalnych beneficjentów, w oparciu o doświadczenia zdobyte w poprzednich okresach programowania, do rozporządzenia Interreg na okres programowania 2021–2027 wprowadzono szereg środków mających na celu zwiększenie wpływu działań na obszar transgraniczny. Przed opracowaniem nowych programów współpracy transgranicznej Interreg na lata 2021–2027 służby Komisji przygotowały dokumenty dotyczące kierunków działań na obszarach przygranicznych, w których przedstawiono przegląd obecnych i nowych możliwości oraz wyzwań. Ich celem jest pokierowanie państw członkowskich i regionów w procesie programowania.

Komisja przewiduje, że ramy prawne na lata 2021–2027 oraz aktywne zaangażowanie przedstawicieli Komisji w proces programowania podniosą jakość poszczególnych projektów, doprecyzują strategiczny kierunek oraz poprawią ogólny wpływ działań na obszar przygraniczny.

V. Komisja zauważa, że programy współpracy powinny z definicji wspierać projekty zarządzane w sposób inny niż programy główne. Jak wspomniano w art. 12 rozporządzenia w sprawie Interreg na lata 2014–2020, beneficjenci współpracują przy opracowywaniu i realizacji operacji; ponadto współpracują oni w zakresie zapewnienia personelu lub finansowania operacji, lub w obu tych obszarach.

VI. Tiret czwarte: Komisja zainicjowała szereg działań skoncentrowanych na gromadzeniu danych transgranicznych; są to projekty współpracy z krajowymi urzędami statystycznymi oraz analizy i badania dotyczące konkretnych sektorów, takich jak sektor kolejnictwa, opieki zdrowotnej i innych usług publicznych.

W dokumentach dotyczących kierunków działań na obszarach przygranicznych, udostępnianych organom odpowiedzialnym za przyszłe programy, zaleca się, by w latach 2021–2027 gromadzono obszerne dane dotyczące obszarów przygranicznych oraz pogłębiono wiedzę o tych obszarach.

IX. 1) Pierwsza część zalecenia 1 skierowana jest do badanych instytucji programowych. Komisja przyjmuje drugą część zalecenia 1.

Komisja podkreśla, że projekty w ramach programów współpracy różnią się ze względu na obowiązkowy charakter współpracy. Projekty mogą zasadniczo wchodzić w zakres tych samych celów szczegółowych oraz mieć charakter uzupełniający.

2. Przedmiotowe zalecenie skierowane jest do instytucji programowych.

3. Komisja przyjmuje to zalecenie.

W załączniku 1 tabela 2 do rozporządzenia w sprawie EFRR/Funduszu Spójności na lata 2021–2027 wymieniono specjalne wspólne wskaźniki produktu i rezultatu programu Interreg. Wykaz ten został opracowany w ścisłej współpracy z przedstawicielami programów Interreg i opiera się na wnioskach wyciągniętych z okresu programowania 2014–2020, a tym samym lepiej odzwierciedla możliwe produkty i rezultaty działań realizowanych w ramach współpracy.

4. Przedmiotowe zalecenie skierowane jest do instytucji programowych. Komisja zauważa jednak, że brak danych statystycznych nadal pozostaje problemem i że aktywnie wspiera na szczeblu UE nowe i bieżące inicjatywy dotyczące rozwoju nowych danych w tym kontekście. Komisja zauważa, że jest to działanie długoterminowe, które nie przyniesie szybkich rozwiązań.

Komisja zainicjowała szereg działań koncentrujących się na danych transgranicznych, będzie także podejmować dalsze inicjatywy w tym zakresie.

Regionalny departament statystyczny Eurostatu powołał grupę roboczą w celu dalszego opracowywania transgranicznych danych statystycznych dotyczących przygranicznych miast oraz miejskich obszarów funkcjonalnych.

UWAGI

38. Komisja zdaje sobie sprawę, że finansowanie musi być przeznaczone na podejmowanie obecnych wyzwań na obszarach transgranicznych. Jednak współpraca nie jest jednak jedyną kompetencją Interreg. W przypadku dużych inwestycji infrastrukturalnych rola funduszy Interreg rozpoczyna się już na etapie przygotowawczym. Do działań Interreg o wysokiej jakości należeć mogą studia wykonalności, oceny oddziaływania na środowisko, oceny wariantów technicznych itp. Umożliwiają one realizację bieżących prac przy wykorzystaniu zasobów unijnych lub krajowych. Podjęta w przypadku projektów przygotowawczych współpraca między partnerami a zaangażowanymi organami może przyczynić się do wzmocnienia wzajemnego zaufania.

39. Celem ogólnym Komisji na lata 2021–2027 jest ułatwianie i zacieśnianie współpracy między regionami i państwami członkowskimi w ramach głównych programów polityki spójności. Oznacza to, że promowane powinny być te działania i inwestycje, które przynoszą UE większe korzyści wtedy, gdy są realizowane wspólnie. Cel ten można osiągnąć na przykład z pomocą synergii i dostosowywania do priorytetów strategii makroregionalnych i strategii/inicjatyw na rzecz basenów morskich, zwiększenia finansowania na rzecz międzyregionalnych inicjatyw innowacyjnych oraz inwestycji w sektorze transgranicznych usług lub transgranicznej infrastruktury.

Zachęca się zatem każde państwo członkowskie/każdy region do współpracy w obszarach określonych w załączniku D do sprawozdania krajowego za 2019 r. w ramach europejskiego semestru.

40. Ogólnie rzecz biorąc, Komisja pragnie podkreślić, że do celów integracji na rynku pracy oraz poprawy warunków pod względem dostępu do miejsc pracy w kontekście transgranicznym duże inwestycje niekoniecznie są niezbędne. To samo dotyczy inwestycji w zakresie zarządzania w kontekście transgranicznym. Czasami mogą pojawić się konkretne potrzeby, na które można odpowiedzieć z pomocą ukierunkowanych projektów, w tym projektów o małej wartości – na przykład w formie transgranicznej współpracy między pracodawcami a szkołami zawodowymi oraz przedsiębiorstwami.

42. Jeżeli chodzi o okres programowania 2021–2027, potrzeba ustalenia priorytetów została przełożona na wymogi prawne. W szczególności w art. 22 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Interreg zawarto wymóg, aby „kryteria i procedury zapewniały priorytetowy wybór operacji, które maksymalizują wkład funduszy unijnych w realizację celów programu Interreg oraz realizują wymiar współpracy operacji realizowanych w ramach programów Interreg”.

43. W rozporządzeniu w sprawie Interreg na lata 2021–2027 dodano dwa cele szczegółowe Interreg:

- jednym z nich jest wspieranie „lepszego zarządzania współpracą”, tj. wzmocnienie zdolności instytucjonalnych, zacieśnianie współpracy prawnej i administracyjnej, zwłaszcza gdy wiąże się ona z wdrażaniem komunikatu w sprawie regionów przygranicznych (2017 r.), zacieśnianie współpracy między obywatelami i instytucjami oraz umacnianie rozwoju i koordynacji strategii makroregionalnych i strategii na rzecz basenów morskich, budowanie wzajemnego zaufania, w szczególności poprzez zachęcanie do działań ułatwiających nawiązywanie kontaktów międzyludzkich; zaś
- drugim – podjęcie współpracy w zakresie bezpieczeństwa, ochrony, zarządzania przekraczaniem granic i migracji.

Ramka 5 – Dwie opcje przyciągania projektów

Dopuszcza się konkurencyjne i niekonkurencyjne metody wyboru projektów, np. projekty strategiczne mogą być wybierane bez otwartych zaproszeń do składania wniosków, można je określać w dokumencie programowym lub przedkładać bezpośrednio do zatwierdzenia komitetowi monitorującemu. Może to mieć miejsce na przykład wtedy, gdy cel może zostać osiągnięty jedynie przez niektórych partnerów, którzy mają uprawnienia do prowadzenia działalności w danym obszarze (np. w żegludze śródlądowej).

Ustalenia obowiązujące w kontekście wyboru działań leżą w gestii państw członkowskich w ramach zarządzania dzielonego. Jest to również zgodne z zasadą pomocniczości.

Nie istnieje jeden idealny model wyboru działań, który odpowiadałby potrzebom wszystkich programów. Wielkość, przewidywana liczba projektów, które mają zostać wybrane, złożoność oraz charakter techniczny mogą wymagać zastosowania różnych rozwiązań w zależności od programu. Inne czynniki, które należy wziąć pod uwagę, to środowisko pracy, organizacja pracy, stosunki między partnerami, specyfika programu, kultura administracyjna i potencjał administracyjny. Jeżeli cele mogą zostać osiągnięte z pomocą jednego konkretnego projektu, ukierunkowany wybór projektów jako taki nie jest konieczny i może zostać uznany za nieproporcjonalne obciążenie administracyjne.

77. Jeżeli chodzi o okres 2021–2027, w rozporządzeniu w sprawie EFRR/Funduszu Spójności uwzględniono wspólne wskaźniki powiązane z programem Interreg i uwzględniające wymiar transgraniczny.

85. Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywną ocenę dokumentów dotyczących kierunków działań na obszarach przygranicznych oraz wynikających z nich wniosków. Dokumenty te umożliwiły Komisji wcześniejsze nawiązanie z państwami członkowskimi współpracy dotyczącej programowania i powinny przekładać się na ogólny wzrost jakości procesu programowania oraz wyboru strategicznych kierunków działań. Jednak w niektórych sytuacjach uwzględnienie wszystkich kwestii podniesionych przez instytucje programowe nie zawsze było możliwe, ze względu na złożoność czynników wpływających na sytuację społeczno-gospodarczą na obszarach przygranicznych, w tym dynamikę zmian i ograniczone zasoby.

WNIOSKI I ZALECENIA

Zalecenie 1 – Lepsze ukierunkowanie programów współpracy

b) Komisja uznaje to zalecenie.

Celem przepisów w odpowiednich rozporządzeniach w sprawie spójności na okres 2021–2027 jest ułatwienie i zacieśnienie współpracy między regionami i państwami członkowskimi za pośrednictwem głównych programów, nie tylko za pośrednictwem programu Interreg.

Komisja aktywnie promuje koncepcję „zanurzenia we współpracy” podczas nieformalnych negocjacji z państwami członkowskimi i dokona formalnej oceny treści programów w tym zakresie (część 2 wzoru programu). W odniesieniu do programów Interreg sprawdzone zostaną również istniejące mechanizmy koordynacji na podstawie informacji przedstawionych w dokumentach programowych (część 1.2 wzoru programu).

Zalecenie 2 – Ustalenie priorytetów i przyznanie wsparcia projektom na podstawie kryteriów merytorycznych z wykorzystaniem ocen

Po wejściu w życie przepisów nowego rozporządzenia w sprawie Interreg Komisja położy nacisk na proces wyboru z pomocą powyższych przepisów. Na potrzeby programów przygotowane zostaną specjalne szkolenia umożliwiające wymianę najlepszych praktyk i podnoszenie świadomości.

Zalecenie 3 – Określenie wskaźników istotnych dla uchwycenia oddziaływania projektów transgranicznych

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W załączniku 1 tabela 2 do rozporządzenia w sprawie EFRR/Funduszu Spójności na lata 2021–2027 wymieniono specjalne wspólne wskaźniki produktu i rezultatu programu Interreg. Wykaz ten został opracowany w ścisłej współpracy z przedstawicielami programów Interreg i opiera się na wnioskach wyciągniętych z okresu programowania 2014–2020, a tym samym lepiej odzwierciedla możliwe produkty i rezultaty działań realizowanych w ramach współpracy.

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę II, której przewodniczy członkini Trybunału Iliana Ivanova i która zajmuje się takimi obszarami wydatków jak inwestycje na rzecz spójności, wzrostu gospodarczego i włączenia społecznego. Kontrolą kierował Ladislav Balko, członek Trybunału, a w prace kontrolne zaangażowani byli: Branislav Urbanič, szef gabinetu; Zuzana Franková, attaché; Niels-Erik Brokopp, kierownik; Chrysoula Latopoulou, koordynatorka zadania; Dennis Wernerus, zastępca koordynatorki zadania, a także kontrolerzy: Thierry Lavigne, Katarzyna Solarek, Ana Popescu, Aleksandar Latinov, Angelika Zych, Aino Nyholm, Nils Odins i Francisco Carretero Llorente. Wsparcie językowe zapewnił James Verity.



Ladislav Balko



Branislav Urbanič



Zuzana Franková



Niels-Erik Brokopp



Chrysoula Latopoulou



Dennis Wernerus



Katarzyna Solarek



Aleksandar Latinov



Angelika Zych



Aino Nyholm



Nils Odins



Francisco
Carretero Llorente



James Verity

Kalendarium

Wydarzenie	Data
Zatwierdzenie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	25.9.2019
Oficjalne przesłanie wstępnej wersji sprawozdania Komisji (lub innej jednostce kontrolowanej)	26.3.2021
Przyjęcie ostatecznej wersji sprawozdania po postępowaniu kontryktoryjnym	19.5.2021
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	7.6.2021

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2021.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów jest realizowana na podstawie [decyzji Trybunału nr 6/2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że dokumenty zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania niedozwolone jest zmienianie oryginalnego znaczenia albo przesłania dokumentów. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego ich wykorzystania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest zweryfikowanie dodatkowych praw autorskich. W takim przypadku uzyskanie zezwolenia na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie opisane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE może być konieczne wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Rys. 5 – ikony wykonane przez [Pixel perfect](#), pochodzące z <https://flaticon.com>.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystania i nie jest udostępniana licencja na nie.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie kontroluje ich zawartości i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

PDF	ISBN 978-92-847-6388-7	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/375798	QJ-AB-21-016-PL-N
HTML	ISBN 978-92-847-6440-2	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/993584	QJ-AB-21-016-PL-Q

Współpraca transgraniczna ma na celu rozwiązanie problemów występujących w regionach przygranicznych rozpoznanych wspólnie przez państwa członkowskie oraz uruchomienie niewykorzystanego potencjału wzrostu gospodarczego. Wiele regionów przygranicznych osiąga bowiem zasadniczo słabsze wyniki gospodarcze niż pozostałe regiony w danym państwie członkowskim.

Trybunał ustalił, że skontrolowane przez niego programy dotyczące współpracy pomiędzy regionami transgranicznymi zawierały jasne strategie radzenia sobie z wyzwaniami stojącymi przed tymi regionami. Niemniej jednak uchybienia we wdrażaniu i niedostateczne informacje z monitorowania sprawiły, że programy te mogły jedynie w ograniczonym zakresie przyczynić się do uwolnienia potencjału tych regionów.

Trybunał przedstawia szereg zaleceń pod adresem organów wdrażających programy i Komisji, które mają na celu lepsze ukierunkowanie programów współpracy oraz ustalanie priorytetów i udzielanie wsparcia w oparciu o wartość merytoryczną projektów. Zaleca także określenie wskaźników, które pozwolą zmierzyć transgraniczny efekt projektów.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors