

Sprawozdanie specjalne

Wsparcie UE na rzecz współpracy transgranicznej z państwami sąsiadującymi

Udzielono cennej pomocy, lecz realizację działań rozpoczęto z dużym opóźnieniem, a ich koordynacja wymaga usprawnienia



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-VII
Wstęp	01-05
Współpraca transgraniczna z państwami sąsiadującymi	01-03
Zasady zarządzania	04-05
Zakres kontroli i podejście kontrolne	06-11
Uwagi	12-89
Programy ENI-CBC były ukierunkowane na właściwe potrzeby, ale ich komplementarność z innymi finansowanymi przez UE programami była niewystarczająca, a ich realizację rozpoczęto ze znacznym opóźnieniem	12-36
W programach określono priorytety odpowiadające wspólnym wyzwaniom regionów przygranicznych, a same programy opracowano w sposób partycypacyjny	13-22
Choć w programach ENI-CBC określono, w jaki sposób będą one uzupełniać inne programy i strategie UE, koordynacja operacyjna nie była wystarczająca	23-32
Uruchomienie programów nastąpiło ze znacznym opóźnieniem, co ograniczyło czas na realizację projektów ENI-CBC	33-36
Wybór i realizacja projektów były w dużej mierze skuteczne i efektywne, ale wystąpiły uchybienia w zakresie monitorowania rezultatów i sprawozdawczości	37-71
Proces wyboru był w przeważającej mierze przejrzysty i miał na celu wybór najbardziej odpowiednich projektów ENI-CBC	38-43
Komisja i instytucje zarządzające zapewniły przydatne wytyczne dotyczące wdrażania projektów i ograniczania ryzyka nadużyć finansowych	44-49
Pod względem osiągnięcia zamierzonych produktów realizacja projektów poddanych kontroli przebiegała pomyślnie, ale oddziaływanie transgraniczne niektórych projektów było słabsze	50-59
Informacje na temat ogólnych rezultatów osiągniętych na poziomie programów oraz ich trwałości są ograniczone pomimo odpowiedniego monitorowania projektów przez instytucje zarządzające	60-71

W programach NEXT uwzględniono wyciągnięte wnioski, ale programy te muszą się mierzyć z dodatkowym ryzykiem i znacznym oddziaływaniem wyzwań natury politycznej 72-89

W zmianach uwzględniono wyciągnięte wnioski, ale niektóre uproszczenia skutkują zmniejszeniem zakresu prowadzonego przez Komisję nadzoru 73-84

Wyzwania polityczne i inwazja Rosji na Ukrainę uwydatniają znaczenie omawianych programów, ale także ich ograniczenia w zakresie poprawy współpracy między państwami uczestniczącymi 85-89

Wnioski i zalecenia 90-105

Załączniki

Załącznik I – Mapa programów ENI-CBC

Załącznik II – Zakres geograficzny strategii makroregionalnych UE i inicjatyw regionalnych realizowanych z państwami sąsiadującymi

Załącznik III – Projekty wybrane do szczegółowej analizy

Załącznik IV – Przegląd wyników oceny projektów ENI-CBC objętych kontrolą

Wykaz akronimów

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ)

Kalendarium

Zespół kontrolny

Streszczenie

I Współpraca transgraniczna stanowi kluczowy element europejskiej polityki sąsiedztwa, którą objętych jest 16 państw położonych wzdłuż zewnętrznej granicy UE. Do niedawna był to również jeden z niewielu obszarów współpracy między UE a Rosją. Na lata 2014–2020 Komisja ustanowiła 15 programów współpracy transgranicznej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (programy ENI-CBC), które realizowano wspólnie z państwami sąsiadującymi. Na programy te UE przeznaczyła prawie 1 mld euro. Mają one przynieść korzyści zarówno państwom członkowskim, jak i państwom sąsiadującym, z którymi Unia ma bezpośrednią granicę lądową lub morską.

II Trybunał przeprowadził kontrolę w czasie, gdy realizacja programów na lata 2014–2020 dobiegała końca. Niniejsze sprawozdanie będzie pomocne przy opracowywaniu programów na okres finansowania 2021–2027.

III Celem Trybunału było ustalenie, czy programy są skuteczne pod względem poprawy współpracy terytorialnej ponad granicami zewnętrznymi UE. Aby udzielić odpowiedzi na to główne pytanie kontrolne, Trybunał sprawdził, czy:

- programy były ukierunkowane na jasno określone potrzeby i priorytety, wspólne dla regionów położonych wzdłuż zewnętrznych granic UE, i stanowiły uzupełnienie innych programów finansowanych przez Unię;
- projekty wybrano i przeprowadzono w sposób skuteczny i efektywny;
- Komisja i instytucje zarządzające w skuteczny sposób korzystały z mechanizmów monitorowania i oceny oraz czy wyciągnęły wnioski na przyszłość z myślą o usprawnieniu zarządzania programami transgranicznymi zaplanowanymi na okres finansowania 2021–2027.

IV Trybunał ustalił, że programy były ukierunkowane na właściwe potrzeby, ale ich komplementarność z innymi programami finansowanymi przez UE nie była wystarczająca, a zaangażowanie delegatur UE w państwach sąsiadujących mogłoby być większe. Projekty wybrano i zrealizowano – z nielicznymi wyjątkami – skutecznie i efektywnie. Trybunał stwierdził jednak, że w ramach monitorowania rezultatów programów występują uchybienia w odniesieniu do agregacji rezultatów i sprawozdawczości dotyczącej trwałości korzyści po zakończeniu realizacji projektów. W programach udało się osiągnąć zrównoważony rozkład liczby uczestników projektów z państw Unii Europejskiej i państw sąsiadujących. Wprowadzono zabezpieczenia służące ograniczeniu ryzyka nadużyć finansowych; korzystanie z zalecanego przez Komisję

narzędzia informatycznego do zgłaszania nadużyć finansowych nie jest jednak w przypadku omawianych programów skuteczne ze względu na brak dostępu do tego narzędzia w uczestniczących państwach spoza UE.

V Trybunał stwierdza, że programy na lata 2014–2020 zapewniły adekwatne i wartościowe wsparcie dla regionów po obu stronach zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Rozpoczęcie realizacji tych programów było jednak znacznie opóźnione, wobec czego w czasie przeprowadzanej przez Trybunał kontroli programy te nadal trwały. Na ogólną ocenę efektywności programów było zatem zbyt wcześnie. W ramach prawnych programów na lata 2021–2027 uwzględniono wnioski wyciągnięte z dotychczasowych doświadczeń. Wprowadzone zmiany mogą ułatwić rozpoczęcie realizacji programów, lecz wiążą się z dodatkowym ryzykiem i ograniczają nadzór Komisji nad dużymi projektami infrastrukturalnymi, które mogą mieć strategiczne znaczenie w relacjach z krajami partnerskimi.

VI W obszarze współpracy transgranicznej z państwami sąsiadującymi pojawiły się nowe wyzwania: w ramach szerzej zakrojonej reakcji na inwazję Rosji na Ukrainę Komisja zawiesiła wykonywanie umów w sprawie finansowania podpisanych z Rosją i Białorusią. Inwazja wzbudziła również poważne wątpliwości co do realizacji połowy programów zaproponowanych na okres finansowania 2021–2027. Na południu program „Basen Morza Śródziemnego” nadal zapewnia forum dialogu i współpracy między państwami uczestniczącymi. Liczba wspólnych projektów z udziałem uczestników z Izraela i krajów arabskich pozostaje jednak niska, nawet jeśli samo istnienie takich wspólnych projektów można uznać za sukces.

VII W wyniku przeprowadzonej kontroli Trybunał zaleca, aby Komisja:

- usprawniła koordynację między programami, które częściowo pokrywają się geograficznie,
- zwiększyła zaangażowanie delegatur Unii,
- dostosowała narzędzie informatyczne służące do zgłaszania nadużyć finansowych,
- zapewniła wskazówki dotyczące monitorowania trwałości rezultatów po zakończeniu realizacji projektów,
- konsultowała się ze wszystkimi właściwymi służbami w sprawie dużych projektów infrastrukturalnych,
- zwiększyła wykorzystanie wspólnych wskaźników.

Wstęp

Współpraca transgraniczna z państwami sąsiadującymi

01 Współpraca transgraniczna stanowi kluczowy element europejskiej polityki sąsiedztwa, którą objętych jest 16 krajów położonych wzdłuż zewnętrznej granicy UE (zob. mapa w [załączniku I](#)). Do niedawna był to również jeden z niewielu obszarów współpracy i ciągłego dialogu między UE a Rosją. Programy współpracy transgranicznej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (programy ENI-CBC)¹ mają przynieść korzyści zarówno państwom członkowskim, jak i państwom sąsiadującym, z którymi Unia ma bezpośrednią granicę lądową lub morską. Programy ENI-CBC przewidziane do realizacji w okresie finansowania 2014–2020 miały trzy cele strategiczne²:

- o wspieranie rozwoju gospodarczego i społecznego w regionach po obu stronach wspólnych granic;
- o stawienie czoła wspólnym wyzwaniom w dziedzinie środowiska, zdrowia publicznego, bezpieczeństwa i ochrony;
- o propagowanie lepszych warunków i sposobów zapewnienia mobilności osób, towarów i kapitału.

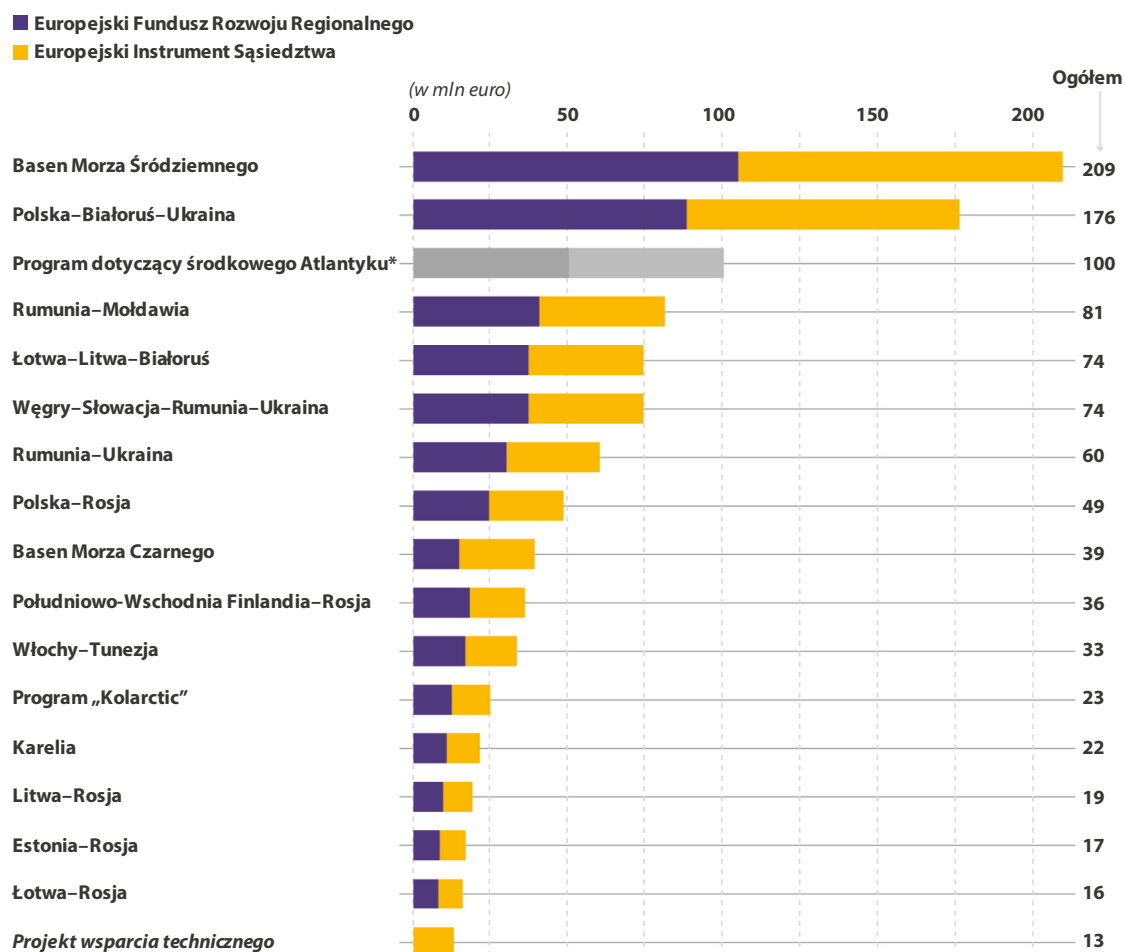
02 Na okres 2014–2020 Komisja ustanowiła 15 programów współpracy transgranicznej (oraz projekt finansujący wsparcie techniczne). W ramach tych programów przewidziano finansowanie ze środków ENI i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w łącznej kwocie niemal 1 mld euro. Programy przyczyniają się zarazem do realizacji polityki zewnętrznej i polityki regionalnej Unii Europejskiej³. Spośród 15 programów siedem dotyczy współpracy z Rosją, sześć – wschodniego sąsiedztwa, a dwa pozostałe – południowego sąsiedztwa. Na [rys. 1](#) przedstawiono poszczególne programy i środki przypadające na każdy z nich.

¹ Na potrzeby niniejszego sprawozdania „programy ENI-CBC” oznaczają finansowane przez UE programy współpracy transgranicznej z państwami sąsiadującymi (państwami objętymi europejską polityką sąsiedztwa i Rosją) w okresie finansowania 2014–2020.

² „Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014–2020)”, wspólny dokument Komisji i ESDZ, 8.10.2014, s. 4.

³ Załączniki do rocznego sprawozdania z działalności DG REGIO za 2020 r., załącznik 7I: „Assurance for ENI CBC” (s. 100).

Rys. 1 – Środki UE przeznaczone na programy ENI-CBC w okresie 2014–2020



* Uwaga: program dotyczący środkowego Atlantyku nie został przyjęty.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentu programowego Komisji z 2014 r.

03 Większość programów finansowania unijnego wspierających współpracę z Rosją została zawieszona w odpowiedzi na nielegalną aneksję Krymu w 2014 r.⁴ Programy ENI pozostawały wyjątkiem aż do początku marca 2022 r., kiedy to UE zawiesiła umowy w sprawie finansowania podpisane z Rosją i Białorusią w odpowiedzi na rosyjską inwazję na Ukrainę 24 lutego 2022 r.

⁴ Konkluzje Rady Europejskiej EUCO 147/14, 16.7.2014, pkt 6.

Zasady zarządzania

04 W rozporządzeniu wykonawczym w sprawie programów ENI-CBC⁵ określono role i zadania wszystkich organów programu. Programy ENI-CBC wdraża się w ramach projektów wybieranych na podstawie zaproszeń do składania wniosków lub w ramach *dużych projektów infrastrukturalnych* wybieranych w procedurze bezpośredniej. Za wybór projektów i monitorowanie ich realizacji odpowiedzialne są **wspólne komitety monitorujące**. W komitetach uczestniczą organy krajowe, regionalne i lokalne (z państw członkowskich i państw trzecich), a Komisja Europejska może brać w nich udział w charakterze obserwatora. Wyznaczone przez państwa członkowskie **instytucje zarządzające** składają sprawozdanie Komisji i wdrażają programy ENI-CBC zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego, również w przypadku projektów realizowanych poza UE (które są zazwyczaj wdrażane bezpośrednio przez Komisję). Na przykład w Finlandii rolę instytucji zarządzającej w odniesieniu do programu „Południowo-Wschodnia Finlandia–Rosja” pełni rada regionalna południowej Karelii. W przypadku większości instytucji zarządzających odpowiedzialność ta jest dodatkowym zadaniem, oprócz zarządzania innymi europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi. Na **rys. 2** przedstawiono organy standardowego programu współpracy transgranicznej i opisano ich role.

⁵ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 897/2014 dotyczące wdrażania programów współpracy transgranicznej finansowanych z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa.

Rys. 2 – Organy standardowego programu współpracy transgranicznej



Uwaga: Każde państwo uczestniczące w programie ENI-CBC musiało wyznaczyć organ krajowy.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 897/2014.

05 Za ogólne zarządzanie funduszami ENI odpowiedzialna jest Dyrekcja Generalna ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia (DG NEAR). Współpracuje ona z innymi służbami Komisji odpowiedzialnymi za polityki tematyczne, a także z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych (ESDZ) i delegaturami Unii. DG NEAR zarządzała programami ENI-CBC do końca 2019 r. Z dniem 1 stycznia 2020 r. zarządzanie nimi przeniesiono do **Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO)**⁶. Oprócz nowo przeniesionych programów ENI-CBC, DG REGIO była również odpowiedzialna za program „Region Morza Bałtyckiego” i program współpracy transnarodowej regionu Dunaju (oba częściowo finansowane z ENI) oraz za programy współpracy transgranicznej w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej.

⁶ Roczne sprawozdanie z działalności DG REGIO za 2019 r., 25.6.2020, s. 15.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

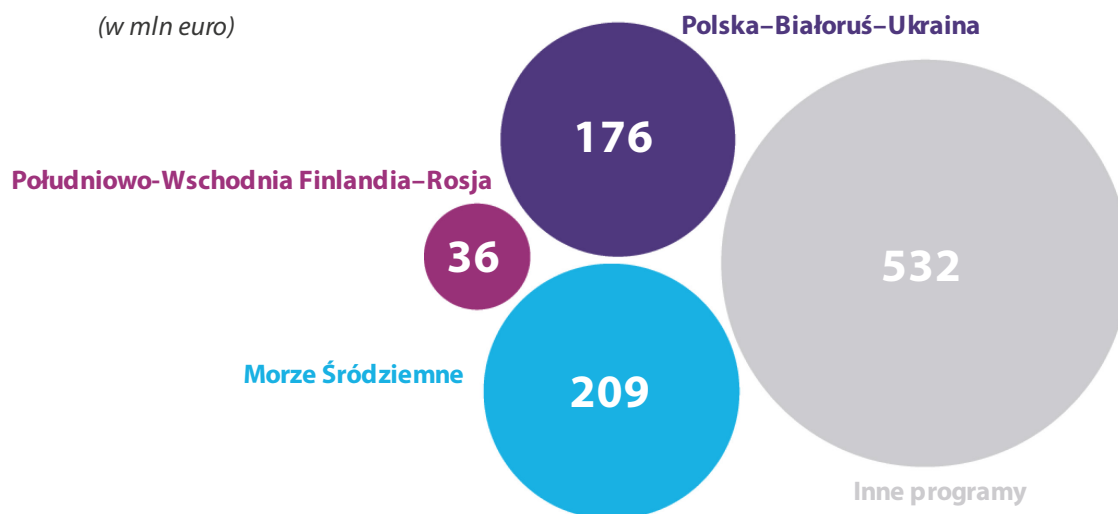
06 Celem niniejszej kontroli było ustalenie, czy programy ENI-CBC są skuteczne pod względem poprawy współpracy terytorialnej ponad granicami zewnętrznymi UE. Aby odpowiedzieć na to główne pytanie kontrolne, Trybunał podzielił je na trzy pytania szczegółowe:

- 1) Czy programy ENI-CBC były ukierunkowane na jasno określone potrzeby i priorytety, wspólne dla regionów położonych wzdłuż zewnętrznych granic UE, i stanowiły uzupełnienie innych programów finansowanych przez Unię?
- 2) Czy wybór i realizacja projektów ENI-CBC były skuteczne i efektywne?
- 3) Czy Komisja i instytucje zarządzające w skuteczny sposób korzystały z mechanizmów monitorowania i oceny oraz czy wyciągnęły wnioski na przyszłość z myślą o usprawnieniu zarządzania programami współpracy transgranicznej (Interreg NEXT) w okresie finansowania 2021–2027?

07 Przedmiotem kontroli były programy ENI-CBC, których realizacja zbliża się ku końcowi (ustanowiony w przepisach termin zakończenia działań przypada na 31 grudnia 2023 r.), co miało na celu pozyskanie informacji na potrzeby przygotowania programów proponowanych na okres finansowania 2021–2027. Aby zapewnić odpowiednią reprezentację pod względem geograficznym i finansowym, Trybunał dokonał oceny największych programów realizowanych w okresie 2014–2020 w regionach północnych, wschodnich i południowych. Na te trzy programy przypada około 44% łącznego finansowania z ENI na rzecz programów współpracy transgranicznej zaplanowanego na okres programowania 2014–2020 (zob. [rys. 3](#)):

- o „Południowo-Wschodnia Finlandia–Rosja” (SEFR), instytucja zarządzająca z siedzibą w Lappeenrancie,
- o „Polska–Białoruś–Ukraina” (PL-BY-UA), instytucja zarządzająca z siedzibą w Warszawie,
- o „Basen Morza Śródziemnego” (MED), instytucja zarządzająca z siedzibą w Cagliari (Sardynia).

Rys. 3 – Zakres kontroli: środki przydzielone na realizację trzech programów ENI-CBC (ENI i EFRR)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentu programowego Komisji z 2014 r.

08 Trybunał dokonał analizy przekazanych mu przez Komisję i ESDZ dokumentów dotyczących opracowania, wdrażania i monitorowania programów ENI-CBC na lata 2014–2020 oraz wniosków wyciągniętych w związku ze zbliżającymi się programami współpracy transgranicznej na lata 2021–2027. Ponadto przeprowadził szereg wywiadów z przedstawicielami różnych służb Komisji, ESDZ, TESIM (projekt wsparcia technicznego na rzecz programów ENI-CBC) i programu Interact (wsparcie techniczne na rzecz wewnętrznych programów Interreg) oraz delegatur Unii w Jordanii, Libanie, Rosji, Ukrainie i Tunezji.

09 W okresie od października do listopada 2021 r. Trybunał przeprowadził kontrole na miejscu w Finlandii, Polsce, Rosji i Ukrainie. Z powodu pandemii COVID-19 kontrolę na miejscu na Sardynii (planowaną na grudzień 2021 r.) zastąpiono wideokonferencjami. Trybunał odbył spotkania z instytucjami zarządzającymi i innymi organami programu oraz z przedstawicielami 15 projektów, które poddano szczegółowej analizie (po pięć projektów z każdego z trzech programów; zob. [załącznik III](#)). Projekty te wybrano, biorąc pod uwagę ich istotność, zakres celów tematycznych oraz postępy w realizacji. W [załączniku IV](#) zawarto podsumowanie przeprowadzonej przez Trybunał oceny projektów.

10 Oprócz programów transgranicznych realizowanych z państwami sąsiadującymi prowadzone są programy transgraniczne pomiędzy państwami członkowskimi UE, a także z udziałem krajów ubiegających się o członkostwo w Unii. Zakres niniejszej kontroli nie obejmuje tych programów, ponieważ mają one odrębne podstawy prawne i cechy oraz zostały niedawno poddane ocenie:

- o Współpraca transgraniczna w Unii Europejskiej jest częścią szerszej polityki Europejskiej współpracy terytorialnej, powszechnie znanej jako Interreg. Z EFRR przeznaczono na współpracę terytorialną około 10,1 mld euro. Trybunał opublikował niedawno sprawozdanie specjalne na temat programów współpracy transgranicznej w Unii Europejskiej⁷.
- o Z Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej finansowane są programy transgraniczne nie tylko wzdłuż zewnętrznej granicy Unii Europejskiej (np. Chorwacja/Serbia), ale także w samych krajach ubiegających się o członkostwo w Unii (np. Serbia/Czarnogóra). Komisja dokonała niedawno oceny⁸ wyników programów współpracy transgranicznej w krajach ubiegających się o członkostwo.

11 Trybunał zdaje sobie sprawę, że rozpoczęta 24 lutego 2022 r. inwazja Rosji na Ukrainę, ułatwiona przez Białoruś, istotnie wpłynęła na wszystkie programy ENI-CBC, które obejmują Rosję, Białoruś, Ukrainę lub Mołdawię, oraz na trwałość odnośnych projektów. Ocena projektów finansowanych w ramach programów SEFR i PL-BY-UA odzwierciedla sytuację na koniec 2021 r., przed inwazją, kiedy Trybunał zakończył etap pracy w terenie w ramach niniejszej kontroli. Najnowsze wydarzenia, które miały miejsce po zakończeniu kontroli, w okresie od lutego do czerwca 2022 roku, podsumowano w pkt **85–88**.

⁷ [Sprawozdanie specjalne 14/2021](#) pt. „Współpraca międzyregionalna – potencjał regionów transgranicznych w Unii Europejskiej nie jest jeszcze w pełni wykorzystywany”.

⁸ Komisja Europejska, [„Mid-term evaluation of cross border cooperation programmes between IPA II beneficiaries”](#), sierpień 2021 r.

Uwagi

Programy ENI-CBC były ukierunkowane na właściwe potrzeby, ale ich komplementarność z innymi finansowanymi przez UE programami była niewystarczająca, a ich realizację rozpoczęto ze znacznym opóźnieniem

12 W niniejszej sekcji Trybunał sprawdził, czy w ramach programów ENI-CBC:

- a) określono priorytety, które pozwolą sprostać wspólnym wyzwaniom regionów przygranicznych, przy udziale odpowiednich zainteresowanych stron;
- b) ustalono, w jaki sposób będą one stanowić uzupełnienie innych programów finansowanych ze środków unijnych i zapewniać koordynację z tymi programami;
- c) czy zostały one utworzone w odpowiednim czasie, aby ułatwić rozpoczęcie realizacji projektów.

W programach określono priorytety odpowiadające wspólnym wyzwaniom regionów przygranicznych, a same programy opracowano w sposób partycypacyjny

Odpowiedź na wyzwania regionów przygranicznych

13 Wspólne programy operacyjne (JOP), opracowane przez państwa członkowskie UE i kraje partnerskie, są kluczowymi dokumentami określającymi ramy i priorytety poszczególnych programów ENI-CBC. W czerwcu 2015 r. instytucje zarządzające (IZ) trzech programów, które Trybunał poddał szczegółowej ocenie, przedłożyły JOP Komisji. Wspólne programy zawierają szczegółową analizę wyzwań stojących przed regionami przygranicznymi, jak również potencjalnych korzyści wynikających ze zwiększonej współpracy między tymi regionami.

14 Komisja przeprowadziła analizę wersji wstępnych poszczególnych JOP, w szczególności w celu oceny ich zgodności z rozporządzeniem wykonawczym w sprawie programów ENI-CBC⁹, i przekazała IZ szczegółowe uwagi. Z wyjątkiem spornej kwestii dotyczącej stosunków dwustronnych z Rosją (opisanej w pkt **80**) dyrekcje generalne

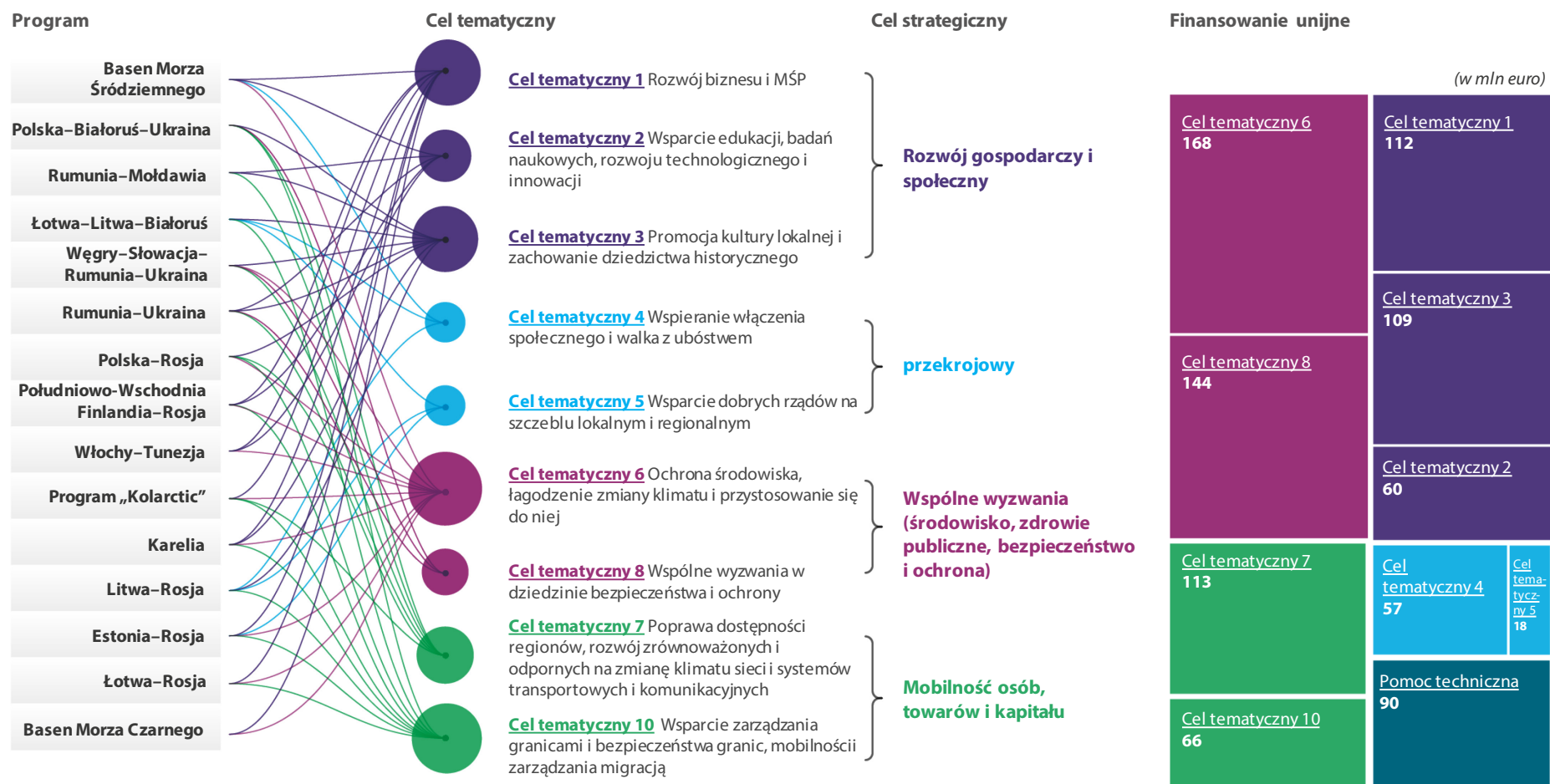
⁹ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 897/2014.

Komisji i ESDZ wydały pozytywne opinie na temat JOP i zaleciły jedynie niewielkie zmiany.

15 Każdy z trzech JOP poddanych ocenie przez Trybunał obejmował cztery cele tematyczne. Jest to największa możliwa liczba z 11 celów przewidzianych w dokumencie programowym UE¹⁰. Ich wybór odzwierciedla konsensus osiągnięty przez państwa uczestniczące w projekcie. Trybunał stwierdził, że wspomniane cele tematyczne są zgodne z analizą wyzwań i słabych stron regionów zawartą w JOP. Na *rys. 4* przedstawiono cele tematyczne wybrane w 15 programach ENI-CBC oraz przydzielone finansowanie. W żadnym z programów nie uwzględniono celu tematycznego 9 „Propagowanie zrównoważonej energii i bezpieczeństwa energetycznego oraz współpraca z nimi związana” ani celu tematycznego 11 „Inne obszary”.

¹⁰ „Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014–2020)”, pkt 6.3.

Rys. 4 – Cele tematyczne wybrane w programach ENI-CBC oraz przydzielone finansowanie unijne



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wspólnego dokumentu ESDZ–DG NEAR zatytułowanego „Mid-term review of the ENI CBC programmes”, 11.6.2018 r., s. 19, oraz danych pochodzących z programów (zatwierdzony budżet, stan na dzień 30.6.2021 r.).

16 W odniesieniu do okresu finansowania 2007–2013 Komisja wymieniła 26 przykładowych celów, wyłącznie w celach informacyjnych¹¹, co oznaczało, że w programach dopuszczalne było opracowanie innych celów. Przeprowadzona przez Komisję ocena *ex post* wykazała, że programy te nie miały wystarczająco sprecyzowanego zakresu, wobec czego Komisja zaleciła poprawę strategicznego ukierunkowania programów, aby zmaksymalizować ich oddziaływanie¹². Choć w programach na lata 2014–2020 możliwe było wybranie maksymalnie czterech z 11 wcześniej określonych celów tematycznych, ich zakres tematyczny pozostał bardzo szeroki – od dziedzictwa kulturowego po zwalczanie przestępczości zorganizowanej. To z kolei ograniczyło porównywalność między poszczególnymi programami i utrudniło monitorowanie rezultatów na poziomie całej polityki (zob. pkt 60–71).

17 W przypadku okresu finansowania 2021–2027 Komisja postanowiła jeszcze bardziej uprościć zakres programów, ustalając pięć celów polityki wspólnych dla wszystkich programów¹³ oraz dwa dodatkowe cele szczegółowe dla programów Interreg¹⁴.

Wkład władz krajowych i regionalnych w określanie potrzeb i priorytetów

18 Każdy program musi być przygotowywany „za wspólnym porozumieniem wszystkich krajów uczestniczących”¹⁵. W przypadku programów PL-BY-UA i SEFR władze krajowe i regionalne aktywnie uczestniczyły w określaniu potrzeb i priorytetów, biorąc udział we wspólnych komitetach programowych, które opracowywały wstępne wersje wspólnych programów operacyjnych w latach 2013–2015. W przypadku programu SEFR umiejscowienie IZ przy radzie regionalnej południowej Karelii również

¹¹ „ENPI CBC Strategy Paper 2007–2013”, s. 25–26.

¹² Komisja Europejska, „Ex-post Evaluation of ENPI CBC programmes 2007–2013”, styczeń 2018 r., zalecenie 1, s. 57.

¹³ Art. 3 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1058](#) w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności. Cele szczegółowe EFRR i Funduszu Spójności są następujące: 1) bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa, 2) Europa bardziej przyjazna dla środowiska, 3) lepiej połączona Europa, 4) Europa o silniejszym wymiarze społecznym, bardziej sprzyjająca włączeniu społecznemu oraz 5) Europa bliższa obywatelom.

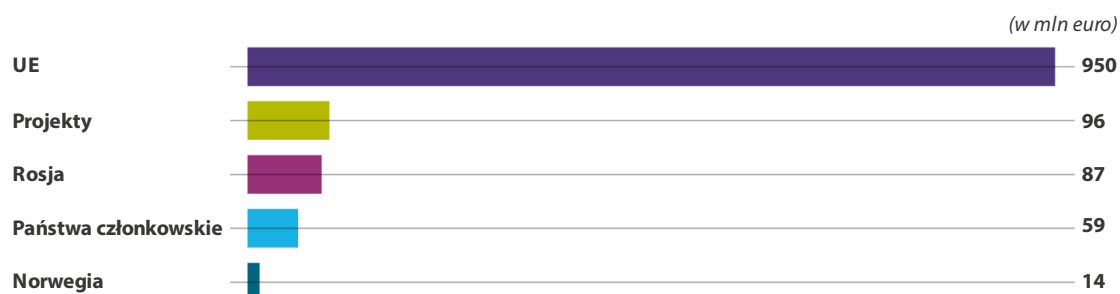
¹⁴ Art. 14 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1059](#) w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) wspieranego w ramach EFRR oraz instrumentów finansowania zewnętrznego. Cele szczegółowe Interreg są następujące: 1) lepsze zarządzanie współpracą oraz 2) bezpieczniejsza i lepiej chroniona Europa.

¹⁵ Art. 3 [rozporządzenia wykonawczego Komisji \(UE\) nr 897/2014](#).

pozwoili nadać programowi silny wymiar regionalny i zaangażować w jego programowanie lokalne zainteresowane strony. Natomiast w przypadku programu MED, który obejmuje 112 regionów, 13 państw uczestniczących w programie reprezentowały władze centralne (a także przedstawiciele regionalni z czterech państw).

19 Ponadto w odniesieniu do każdego programu przewidziano wymóg zapewnienia współfinansowania w wysokości co najmniej 10% wkładu UE, przy czym można było zgodnie z własnym uznaniem określić jego źródło, kwotę i podział¹⁶. Wkład UE we wszystkie programy wyniósł około 950 mln euro. Kwotę tę uzupełniono o 270 mln euro z innych źródeł, dzięki czemu łączne środki przeznaczone na programy ENI-CBC wyniosły 1,2 mld euro. Na *rys. 5* przedstawiono źródła finansowania programów.

Rys. 5 – Źródła finansowania programów na lata 2014–2020



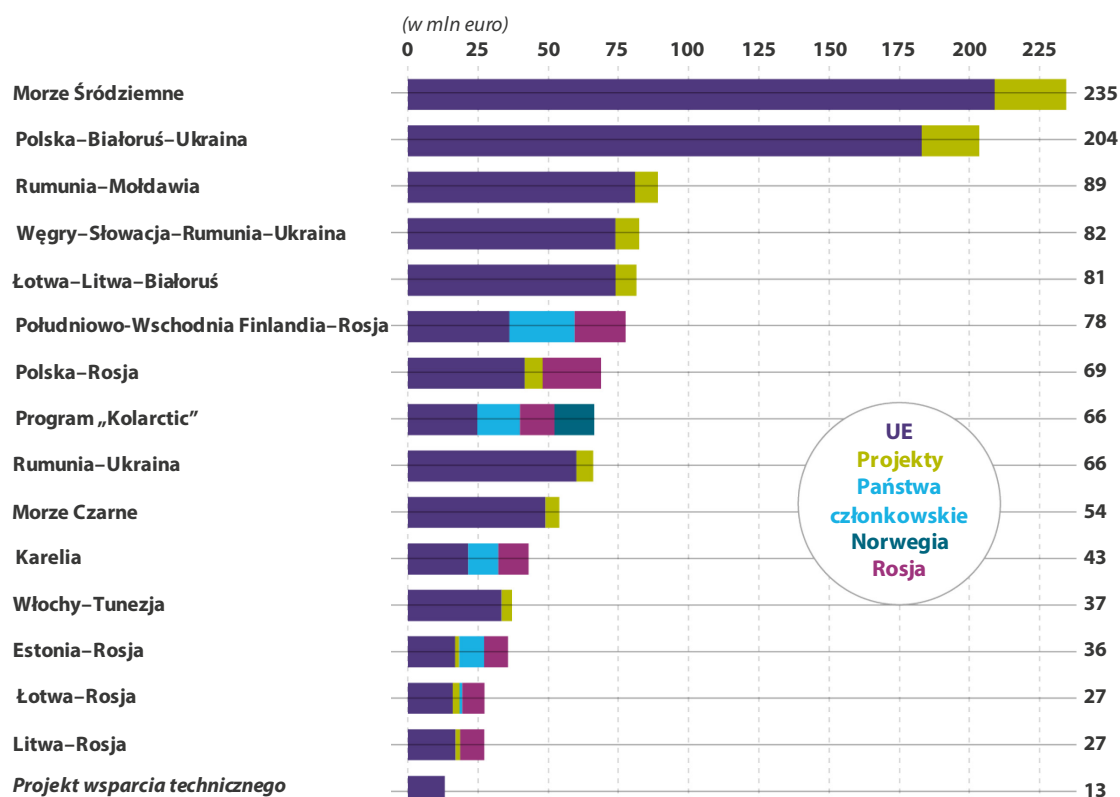
Uwaga: W programach z udziałem Finlandii nie podaje się informacji o współfinansowaniu ze strony projektów (wynoszącym co najmniej 10% kosztów kwalifikowanych).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych pochodzących z programów (zatwierdzony budżet, stan na dzień 30.6.2021 r.).

20 W niektórych przypadkach państwa uczestniczące uznały za istotne podniesienie poziomu współfinansowania programów ze środków krajowych ponad obowiązkowe 10%. Na przykład Finlandia i Rosja wniosły po około 25% finansowania programu SEFR, a UE pokryła pozostałe 50%. Świadczy to o silnym zaangażowaniu państw uczestniczących w realizację programu. W pozostałych przypadkach koszty współfinansowania ponosili wyłącznie beneficjenci projektu. Na *rys. 6* przedstawiono źródła finansowania w podziale na poszczególne programy ENI-CBC.

¹⁶ Art. 12 i 13 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 897/2014.

Rys. 6 – Źródła finansowania w podziale na poszczególne programy na lata 2014–2020



Uwaga: W programach z udziałem Finlandii nie podaje się informacji o współfinansowaniu ze strony projektów (wynoszącym co najmniej 10% kosztów kwalifikowanych).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych pochodzących z programów (zatwierdzony budżet, stan na dzień 30.6.2021 r.).

21 W ocenie *ex post* programów na lata 2007–2013 Komisja zaleciła zwiększenie krajowego współfinansowania w celu osiągnięcia bardziej zrównoważonego partnerstwa z innymi państwami sąsiadującymi¹⁷. Komisja nie popierała jednak wyższego wkładu ze strony sąsiadujących krajów partnerskich, czemu dała na przykład wyraz podczas seminariów informacyjnych zorganizowanych na początku okresu finansowania 2021–2027.

Wkład społeczeństwa obywatelskiego w określaniu potrzeb i priorytetów

22 Podczas przygotowywania trzech omawianych programów konsultowano się z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. Każda z trzech instytucji zarządzających, wspierana przez oddziały w krajach partnerskich, zorganizowała konsultacje publiczne dotyczące potrzeb i priorytetów programów. Przyciągnęły one dużą liczbę uczestników, w tym przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i

¹⁷ „Ex-post Evaluation of 2007-2013 ENPI CBC Programmes”, zalecenie 3.1, s. 61.

organizacji pozarządowych, decydentów szczebla lokalnego i regionalnego oraz MŚP. Konsultacje okazały się pomocne we wspieraniu lokalnego zaangażowania w programy oraz zapewnieniu ich adekwatności i spójności ze strategiami rozwoju regionów.

Choć w programach ENI-CBC określono, w jaki sposób będą one uzupełniać inne programy i strategie UE, koordynacja operacyjna nie była wystarczająca

Spójność i komplementarność z innymi programami UE i strategiami makroregionalnymi

23 W każdym z trzech analizowanych wspólnych programów operacyjnych uznano potrzebę dobrej koordynacji i spójności z innymi politykami, programami i strategiami unijnymi, z którymi JOP pokrywają się geograficznie i tematycznie. Komisja dołożyła starań, aby uniknąć podwójnego finansowania projektów i określić możliwe synergie. W związku z tym, podczas przeglądu wersji wstępnych JOP (zob. pkt **13**), Komisja zaleciła IZ uszczegółowienie opisu koordynacji pomiędzy programem a innymi inicjatywami oraz przeprowadzenie nieformalnych konsultacji z Komisją w sprawie wybranych projektów przed przyznaniem dofinansowania.

24 IZ w Polsce i na Sardynii uwzględniły te zalecenia i pod koniec każdego naboru wniosków, przed zawarciem umów dotyczących projektów, przekazały Komisji wykazy projektów wybranych przez ich wspólne komitety monitorujące (JMC). IZ i JMC uwzględniły, w największym możliwym stopniu, uwagi Komisji i delegatur UE dotyczące poszczególnych projektów. Natomiast w ramach programu SEFR nie utworzono takiego nieformalnego mechanizmu koordynacji z Komisją ani z innymi programami unijnymi.

25 Program MED, który charakteryzuje się najszerszym zakresem geograficznym (obejmującym siedem państw członkowskich UE i sześć śródziemnomorskich krajów partnerskich¹⁸), pokrywa się pod względem geograficznym ze znaczną liczbą inicjatyw realizowanych w regionie Morza Śródziemnego. Jego wyjątkowość polega na tym, że w przeciwieństwie do innych (przeważnie dwustronnych) programów ENI-CBC, w projektach, które obejmuje, biorą udział uczestnicy z czterech lub pięciu krajów, a

¹⁸ Cypr, Francja, Grecja, Włochy, Malta, Portugalia, Hiszpania oraz Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Palestyna i Tunezja. Użycie nazwy „Palestyna” w niniejszym sprawozdaniu nie może być interpretowane jako uznanie państwa Palestyna i pozostaje bez uszczerbku dla indywidualnych stanowisk państw członkowskich w tej kwestii. W 2019 r. do programu oficjalnie dołączyła Algieria jako czternaste państwo; nie podpisano jednak jeszcze umowy w sprawie finansowania.

niekiedy nawet z większej ich liczby. Projekty ENI-CBC w ramach programu MED są bardzo podobne pod tym względem do programów regionalnych w ramach ENI¹⁹. JOP zawiera zestaw tabel podsumowujących spójność programu MED z innymi dwustronnymi programami UE realizowanymi z poszczególnymi południowymi krajami śródziemnomorskimi. W tabelach tych nie uwzględniono jednak programów regionalnych w ramach ENI, więc szanse w zakresie komplementarności mogą zostać niewykorzystane.

26 W trzech omawianych JOP wskazano odpowiednie unijne strategie makroregionalne oraz oceniono synergię i komplementarność programów z celami tych strategii. Obejmowały one strategię na rzecz regionu Dunaju, strategię dla regionu Morza Bałtyckiego oraz strategię na rzecz regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego. Ponadto państwa sąsiadujące uczestniczą w trzech ważnych inicjatywach regionalnych: Partnerstwie Wschodnim²⁰, Unii dla Śródziemnomorza i wymiarze północnym. W [załączniku II](#) przedstawiono zakres geograficzny omawianych strategii i inicjatyw. Komisja i delegatury UE, z którymi konsultowano się w sprawie projektów ENI-CBC, potwierdziły, że projekty charakteryzują się komplementarnością i nie pokrywają się z projektami realizowanymi we wskazanych powyżej ramach.

27 W przypadku programu MED w ocenie *ex post* zwrócono uwagę na konieczność zacieśnienia współpracy z Unią dla Śródziemnomorza²¹. W rezultacie 10 kwietnia 2019 r. IZ podpisała z Unią dla Śródziemnomorza protokół ustaleń. Konkretnym przykładem tej wzmożonej współpracy był udział sekretariatu Unii dla Śródziemnomorza w przygotowaniu ostatniego z trzech zaproszeń do składania wniosków organizowanych w ramach programu MED²².

¹⁹ Zob. strona internetowa Komisji poświęcona [współpracy regionalnej z partnerami z południowego sąsiedztwa](#).

²⁰ W październiku 2020 r. Rada podjęła decyzję o ograniczeniu współpracy z białoruskimi władzami centralnymi oraz o kontynuowaniu współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego na poziomie niepolitycznym przy jednoczesnym pogłębieniu współpracy ze społeczeństwem obywatelskim. Z dniem 28 czerwca 2021 r. władze białoruskie zawiesiły uczestnictwo w Partnerstwie Wschodnim.

²¹ „Ex-post evaluation of the 2007-2013 ENPI CBC programmes”, zalecenie 2,1, s. 59.

²² [Zaproszenie do składania wniosków dotyczących tzw. projektów kapitalizacyjnych \(zapewniających wykorzystanie osiągniętych rezultatów\)](#), opublikowane na stronie internetowej programu MED.

Komplementarność z innymi programami współpracy transgranicznej o częściowo pokrywających się zakresach

28 Zakres geograficzny każdego z trzech omawianych programów pokrywa się z zakresem kilku innych programów transgranicznych (wewnętrznych i zewnętrznych): SEFR z sześcioma, PL-BY-UA z dziewięcioma, a w przypadku MED jest to 21 innych programów. Ponadto programy te mają kilka wspólnych celów tematycznych. W związku z tym realizację tych programów skoordynowano między sobą w pewnym stopniu. Na przykład spotkania informacyjne organizowane w ramach programu „Interact” i projektu wsparcia technicznego „TESIM” były okazją dla IZ poszczególnych programów współpracy transgranicznej do wzajemnych kontaktów, omówienia wspólnych wyzwań i wymiany najlepszych praktyk. Jeśli IZ miały wątpliwości dotyczące projektów w trakcie procesu wyboru, przeprowadzały doraźne konsultacje z przedstawicielami innych programów. Odnotowano tylko jeden przypadek, gdy IZ programu MED przesłała wykaz wybranych „standardowych” projektów podmiotom odpowiedzialnym za inne programy współpracy transgranicznej w ramach konsultacji międzyprogramowych.

29 Ogólny brak systematycznej koordynacji przy wyborze projektów wiąże się jednak z tym, że okazje do wzajemnego uzupełniania się i wzmacniania poszczególnych programów transgranicznych mogą pozostać niewykorzystane. Przeprowadzona przez Komisję przed okresem 2021–2027 analiza kontekstowa potwierdziła potrzebę wprowadzenia takiej koordynacji²³.

Zaangażowanie delegatur UE

30 Przy opracowywaniu programów ENI-CBC konsultowano się z delegaturami Unii w krajach partnerskich. Pod koniec każdego naboru wniosków, przed podpisaniem umów przez IZ, Komisja wysyłała informacje podsumowujące projekty wybrane przez wspólne komitety monitorujące do delegatur UE w poszczególnych krajach²⁴. Delegatury Unii przekazały uwagi służące zapewnieniu spójności projektów współpracy transgranicznej z finansowaniem z innych źródeł. Komisja i ESDZ od czasu do czasu zwracały się do nich o poradę w sprawie projektów ENI-CBC, a także w bardziej ogólnych kwestiach dotyczących programów.

²³ „The Background analysis on future NDICI CBC programmes”, projekt sprawozdania końcowego, 22 listopada 2019 r., załączniki 1, 2 i 5.

²⁴ W przypadku programu SEFR konsultacje ograniczono tylko do dużych projektów infrastrukturalnych.

31 Cztery z pięciu delegatur Unii, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady²⁵, wyraziły jednak potrzebę większego zaangażowania w proces wyboru (na przykład w charakterze obserwatorów z głosem doradczym) oraz w monitorowanie projektów, ponieważ:

- o delegatury te poświęcają największą uwagę pomocy dwustronnej świadczonej przez UE (większy portfel pozostający w ich zarządzaniu bezpośrednim), a nie na projektach ENI-CBC (objętych zarządzaniem dzielonym), pomimo potencjalnych powiązań między nimi;
- o dysponują jedynie ograniczonymi informacjami umożliwiającymi ocenę potencjalnego pokrywania się (lub braku synergii) z projektami finansowanymi z innych źródeł, ponieważ wykazy, które otrzymują celem przedstawienia uwag, zawierają jedynie podsumowanie wybranych projektów ENI-CBC. Z delegaturą w Rosji konsultowano się tylko w sprawie dużych projektów infrastrukturalnych, a nie „standardowych” projektów;
- o nie są zaangażowane w monitorowanie projektów, co skutkuje tym, że nie są w stanie zidentyfikować projektów przynoszących słabe rezultaty i nie są przygotowane na wypadek konieczności podjęcia interwencji w przypadku, gdy nie uda się odzyskać środków;
- o okazjonalnie wspominają o udanych projektach ENI-CBC w ramach dialogu politycznego i spotkań na wysokim szczeblu, ale ma to miejsce nieregularnie, ponieważ delegatury nie są informowane w wystarczającym stopniu o takich udanych projektach;
- o przeprowadzono z nimi konsultacje na temat wyboru priorytetów na potrzeby nowego zestawu programów na lata 2021–2027 i przekazały one pisemne uwagi, które znalazły się we wspólnym dokumencie²⁶. Żadnej z omawianych pięciu delegatur nie zaproszono jednak na posiedzenia wspólnego komitetu programowego w latach 2021–2027.

32 Chociaż w przypadku programów ENI-CBC, objętych zarządzaniem dzielonym, zasadniczą rolę odgrywają instytucje zarządzające, to programy te przyczyniają się do realizacji polityki zewnętrznej UE. Niemniej ze względu na to, że delegatury Unii nie są

²⁵ Delegatury Unii w Jordanii, Libanie, Rosji i Tunezji; jedynym wyjątkiem była delegatura w Ukrainie.

²⁶ Komisja i ESDZ, „Joint paper on Interreg NEXT Strategic Programming 2021–2027”, 20.1.2020.

angażowane w systematyczny sposób w realizację tych programów, nie mogą w pełni wykorzystać potencjalnej komplementarności programów z innymi politykami UE ani czerpać korzyści politycznych z udanej współpracy transgranicznej. Zauważono to również w dokonanej przez Komisję ocenie *ex post* programów współpracy transgranicznej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI) na lata 2007–2013, w której zalecono „zapewnienie aktywniejszego zaangażowania delegatur Unii”²⁷. Co najmniej dwie delegatury Unii zwróciły się pisemnie do Komisji z podobnym postulatem, aby koordynacja między delegaturami Unii a programami i projektami była ściślejsza i bardziej sformalizowana. Ponadto Służba Audytu Wewnętrznego Komisji Europejskiej poinformowała o „bardzo poważnych uchybieniach” w koordynowaniu różnych środków pomocy UE udzielanej danemu krajowi (w tym w ramach zewnętrznego wymiaru polityki wewnętrznej UE) przez dyrekcje generalne Komisji, ESDZ i delegatury Unii. Komisja nie zastosowała jednak tych ustaleń i zaleceń do programów Interreg NEXT na lata 2021–2027 (zob. pkt 73–79).

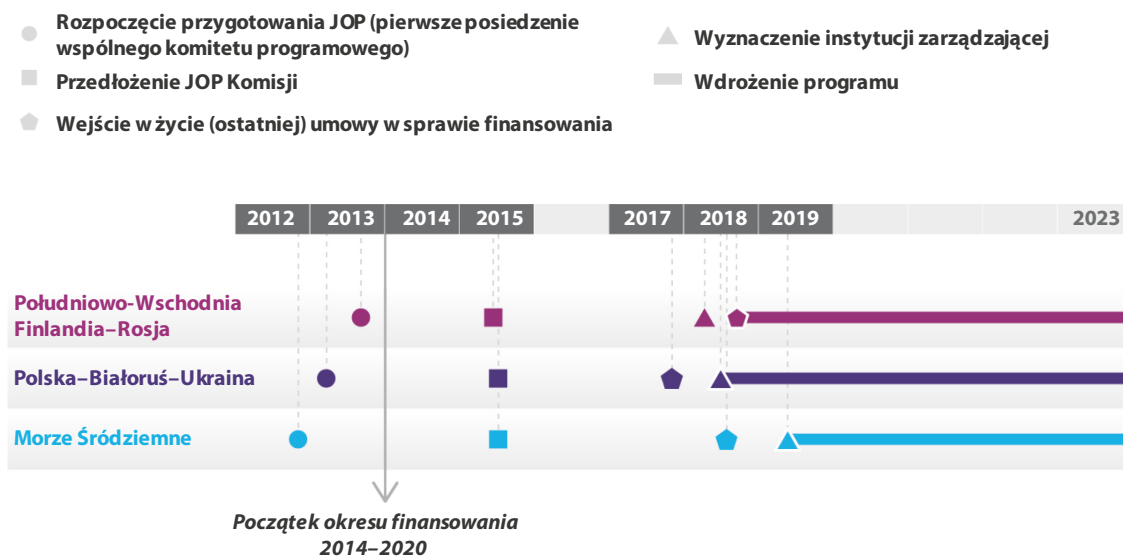
Uruchomienie programów nastąpiło ze znacznym opóźnieniem, co ograniczyło czas na realizację projektów ENI-CBC

Uruchomienie wspólnych programów operacyjnych

33 Realizacja wspólnych programów operacyjnych rozpoczęła się ze znacznym opóźnieniem. Trzy wersje wstępne JOP, które zostały przeanalizowane przez Trybunał, przedłożono w lipcu 2015 r., a ich zatwierdzenie zajęło Komisji około sześciu miesięcy. Do grudnia 2017 r. Komisja podpisała umowy w sprawie finansowania z co najmniej jednym państwem niebędącym członkiem UE w ramach każdego z trzech programów, co oznacza, że wszystkie określone przepisami terminy zostały dotrzymane. Kolejne etapy uruchamiania programów zajęły jednak wiele czasu i spowodowały opóźnienie w rozpoczęciu realizacji projektów, która mogła się zacząć dopiero w piątym lub szóstym roku okresu finansowania (zob. *rys. 7*).

²⁷ „Ex-post Evaluation of 2007-2013 ENPI CBC Programmes”, zalecenie 2.1, s. 59–60.

Rys. 7 – Najważniejsze etapy ustanawiania programów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdań rocznych (część techniczna) przedstawionych w ramach trzech omawianych programów.

34 Przyczyny opóźnień były różne w zależności od programu:

- W przypadku programu PL-BY-UA Komisja zakończyła formalną procedurę wyznaczenia IZ dopiero w lipcu 2018 r., siedem miesięcy po wejściu w życie umowy w sprawie finansowania z Białorusią i pomimo faktu, że do zarządzania innymi funduszami unijnymi w Polsce wyznaczono już to samo ministerstwo.
- W przypadku programu SEFR przeszkodą był długi proces ratyfikacji umowy w sprawie finansowania przez rosyjską Dumę, który zakończył się dopiero w sierpniu 2018 r.
- Komisja wyznaczyła IZ programu MED dopiero w maju 2019 r., pomimo stwierdzenia poważnych uchybień w systemie zarządzania i kontroli. W momencie przeprowadzania przez Trybunał niniejszej kontroli nadal występowały w nim drobne uchybienia. Na przykład wspólny komitet monitorujący programu nie zatwierdził jeszcze dokumentu dotyczącego działań z zakresu przeciwdziałania nadużyciom finansowym. Wspólny sekretariat techniczny programu powołano dopiero w lutym 2020 r., co oznacza, że cały pierwszy nabór wniosków przeprowadziła IZ, wspomagana przez dwa oddziały – a jest to zadanie, które w normalnych warunkach powierza się wspólnemu sekretariatowi technicznemu. Co więcej, ostatnią umowę w sprawie finansowania (z Egiptem) podpisano dopiero w styczniu 2018 r.

35 Opóźnienia w uruchomieniu programu MED miały bezpośredni wpływ na organizację zaproszeń do składania wniosków. W związku z tym realizacja projektów wybranych w ramach pierwszego zaproszenia mogła rozpocząć się dopiero w 2019 r. Prócz tego opóźnienia doprowadziły do znacznego zmniejszenia budżetu, czasu trwania i zakresu projektów wybranych w ramach drugiego zaproszenia, które w zamyśle miały być projektami „strategicznymi”. Ostatni nabór wniosków (dotyczący tzw. projektów kapitalizacyjnych i ogłoszony w 2020 r.) mógł się odbyć jedynie dzięki temu, że w międzyczasie Komisja przedłużyła, z powodu pandemii COVID-19, przewidziany w przepisach okres wdrażania programów (zob. pkt 52).

Działania przygotowawcze

36 Aby ułatwić terminowe rozpoczęcie realizacji programów, wszystkie trzy instytucje zarządzające podjęły działania przygotowawcze (dozwolone na podstawie rozporządzenia wykonawczego w sprawie projektów ENI-CBC), które dostosowano do okoliczności. Zorganizowano w szczególności pierwsze zaproszenia do składania wniosków przed formalnym wyznaczeniem IZ przez Komisję i przed wejściem w życie umów w sprawie finansowania podpisanych z krajami partnerskimi (finansowanie projektów było uzależnione od pomyślnego wyznaczenia IZ i ratyfikacji umów w sprawie finansowania). Podjęte działania przygotowawcze nie mogły jednak zrekompensować znacznych opóźnień w ustanowieniu JOP.

Wybór i realizacja projektów były w dużej mierze skuteczne i efektywne, ale wystąpiły uchybienia w zakresie monitorowania rezultatów i sprawozdawczości

37 W tej części sprawozdania Trybunał dokonał oceny, czy:

- a) proces wyboru był przejrzysty i miał na celu wybór najbardziej odpowiednich projektów pod względem ich adekwatności, wymiaru transgranicznego i długoterminowej trwałości;
- b) Komisja i instytucje zarządzające zapewniły wytyczne dotyczące zarządzania programami i realizacji projektów, w tym wytyczne dotyczące zabezpieczeń służących ograniczeniu ryzyka nadużyć finansowych;
- c) osiągnięto zadowalający postęp w realizacji projektów ENI-CBC i uzyskano zamierzone rezultaty lub istnieje prawdopodobieństwo, że zostaną one uzyskane;
- d) w programach i projektach ENI-CBC zastosowano solidne ramy monitorowania i oceny.

Proces wyboru był w przeważającej mierze przejrzysty i miał na celu wybór najbardziej odpowiednich projektów ENI-CBC

Ocena adekwatności, wymiaru transgranicznego i trwałości projektów

38 Zaproszenia do składania wniosków w ramach trzech omawianych programów zawierały kryteria wyboru służące zapewnieniu, aby wybrane wnioski o dofinansowanie dotyczyły projektów odpowiadających na wyzwania określone w JOP, adekwatnych do celów programu i wybranego priorytetu oraz propagujących współpracę transgraniczną i charakteryzujących się trwałym oddziaływaniem sprzyjającym rozwojowi regionów przygranicznych. Waga tych kryteriów różniła się w zależności od programu i zaproszenia do składania wniosków. Były one jednak wystarczające, aby zminimalizować ryzyko, że minimalny próg selekcji przekroczy wniosek, który nie będzie zawierał rzetelnego opisu adekwatności i oddziaływania transgranicznego projektu.

Ranking projektów

39 Każdy zgłoszony wniosek dotyczący projektu, przed dopuszczeniem do etapu oceny, musiał przejść kontrolę administracyjną i kontrolę kwalifikowalności. W ramach trzech omawianych programów po zakończeniu każdego naboru wniosków wyłonione projekty szeregowano zgodnie z punktacją uzyskaną w procesie oceny. Procesy wyboru w ramach wszystkich trzech programów były przejrzyste, nie licząc niewystarczającej dokumentacji uzasadniającej zmianę punktacji niektórych wniosków w ramach programu SEFR (zob. [ramka 1](#)).

Ramka 1

Korygowanie punktacji projektów w ramach programu SEFR niezgodne z wymogiem przejrzystości

Wspólny komitet monitorujący programu SEFR powołał wspólny komitet konkursowy, w którego skład weszli przedstawiciele rządu centralnego i władz regionalnych. Komitet ten jest uprawniony do korygowania ocen punktowych przyznanych poszczególnym wnioskowi przez niezależnych ekspertów.

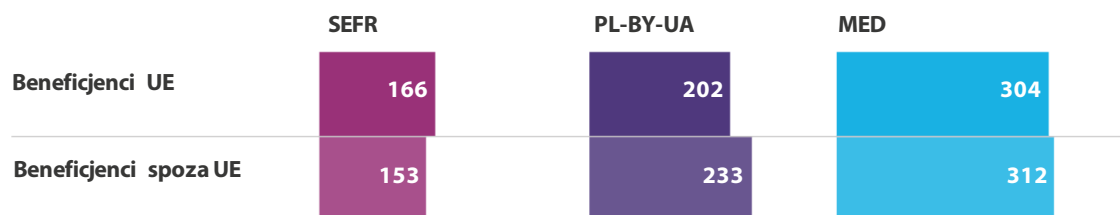
Kiedy jednak komitet na swoich posiedzeniach ponownie oceniał wnioski i przyznawał punkty poszczególnym projektom, czynił to bez odpowiedniego udokumentowania powodów zmiany oceny, a więc bez zapewnienia wymaganej przejrzystości. Kwestię tę podniosła również instytucja audytowa programu, która uznała, że dokumentacja w postaci protokołów z posiedzeń wspólnego komitetu konkursowego jest niewystarczająca w odniesieniu do pierwszych czterech rund zaproszeń do składania wniosków. W dwóch ostatnich rundach naboru dokumentacja uległa poprawie, również w wyniku zaleceń instytucji audytowej.

Ponowna ocena miała bezpośredni i znaczący wpływ na decyzje o przyznaniu finansowania. Podczas rundy 3. ocenę jednego z projektów zmieniono na przykład z 166,33 punktów na 133 punkty. W ten sposób przestał się on kwalifikować do finansowania, choć początkowo należał do ścisłej czołówki.

Równomierne rozmieszczenie geograficzne beneficjentów projektów

40 W zaproszeniach do składania wniosków przewidziano, że aby projekt mógł kwalifikować się do finansowania, musi obejmować co najmniej jednego beneficjenta z UE i co najmniej jednego beneficjenta z państwa sąsiadującego niebędącego członkiem UE. Na *rys. 8* pokazano, że w trzech omawianych programach udało się osiągnąć równomierny rozkład liczby uczestników projektów z państw UE i spoza niej, jeśli wziąć pod uwagę beneficjentów wszystkich rodzajów (wiodących i innych) oraz wszystkie kategorie projektów (projekty wybrane w drodze zaproszeń do składania wniosków i w drodze procedury bezpośredniej).

Rys. 8 – Beneficjenci projektów ENI-CBC (wszystkie kategorie)



Uwaga: Jeśli ta sama organizacja brała udział w kilku projektach, została uwzględniona osobno dla każdego projektu. W tabeli uwzględniono zarówno duże projekty infrastrukturalne, jak i projekty wybrane w drodze zaproszeń do składania wniosków.

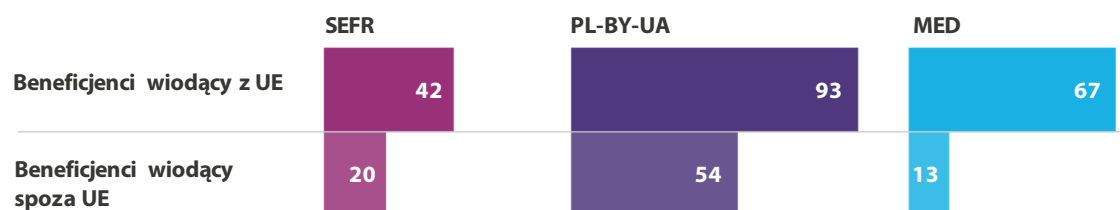
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych przekazanych przez instytucje zarządzające i zapisów w bazie danych [Keep.eu](https://keep.eu) (dostęp 5.4.2022 r.).

41 W ramach trzech omawianych programów osiągnięto również zrównoważony podział budżetu. W ramach programu MED przewidziano wyraźny wymóg, aby w przypadku każdego projektu co najmniej 50% kosztów bezpośrednich było przeznaczonych na działania realizowane w śródziemnomorskich krajach partnerskich. W rezultacie około 48% budżetu programu przydzielono UE, a 52% śródziemnomorskim krajom partnerskim. W przypadku dwóch pozostałych programów również udało się rozdzielić budżet pomiędzy kraje partnerskie w zrównoważonych proporcjach²⁸.

42 Beneficjentów wiodących z państw UE wciąż było jednak więcej niż beneficjentów wiodących z krajów partnerskich. Jak można zauważyć na [rys. 9](#), tylko około jedna trzecia beneficjentów wiodących pochodziła z państw niebędących członkami UE. Ponadto w programie MED liczba beneficjentów wiodących bardzo różniła się w zależności od kraju uczestniczącego: aż 60 beneficjentów wiodących pochodziło tylko z trzech krajów – Włoch, Hiszpanii i Grecji, a w pozostałych dziesięciu krajach ich liczba wyniosła od zera do pięciu.

²⁸ Na podstawie bazy danych [Keep.eu](https://keep.eu), dane pobrano 5.4.2022 r.

Rys. 9 – Beneficjenci wiodący projektów ENI-CBC



Uwaga: W tabeli uwzględniono wyłącznie projekty wybrane w drodze zaproszeń do składania wniosków.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych przekazanych przez instytucje zarządzające i zapisów w bazie danych Keep.eu (dostęp 5.4.2022 r.).

43 Odsetek beneficjentów wiodących z krajów niebędących członkami UE był niski i kształtował się na mniej więcej takim samym poziomie co w programach ENPI na lata 2007–2013. Jedynie w przypadku programu MED odsetek ten wzrósł z około 6% do 16%. IZ tłumaczyły ten niewielki odsetek tymi samymi powodami w odniesieniu do wszystkich trzech programów: beneficjenci z państw trzecich często nie mają doświadczenia w realizacji projektów unijnych, nie czują się tak pewnie przy składaniu wniosków o wsparcie, borykają z obciążeniami administracyjnymi (w tym z trudnościami w przekazywaniu środków za granicę) lub nie mają odpowiednich kompetencji językowych.

Komisja i instytucje zarządzające zapewniły przydatne wytyczne dotyczące wdrażania projektów i ograniczania ryzyka nadużyć finansowych

Udział we wspólnych komitetach monitorujących i przekazane wytyczne

44 Zadaniem JMC jest monitorowanie realizacji programu i postępów w osiągnięciu jego celów (zob. pkt 04). Komisja uczestniczyła, w charakterze obserwatora, w większości spotkań tych komitetów organizowanych w ramach programów SEFR i MED. Podczas wywiadów przeprowadzonych przez Trybunał obie IZ wyraziły zadowolenie z jej wsparcia i aktywnego uczestnictwa. Natomiast w przypadku programu PL-BY-UA Komisja uczestniczyła w tylko jednym z pięciu posiedzeń wspólnego komitetu monitorującego, które odbyły się między 2016 a 2020 r. We wszystkich spotkaniach JMC trzech omawianych programów uczestniczył w charakterze obserwatora urzędnik odpowiedzialny za TESIM.

45 Na podstawie przeprowadzonych wywiadów Trybunał stwierdził, że IZ, wspólne sekretariaty techniczne i oddziały były zadowolone z wytycznych i pomocy otrzymanej od Komisji, zapewnianych w razie potrzeby bardzo szybko. Podobnie wyrażały zadowolenie z dostosowanego do ich potrzeb wsparcia technicznego ze strony TESIM.

W ramach TESIM przeprowadzono również przydatne szkolenia, m.in. z zakresu zarządzania programami/projektami, a także przygotowano formularze informacyjne dla beneficjentów, np. na temat zamówień publicznych czy pomocy państwa. Ponadto wszyscy beneficjenci projektu, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, ocenili bardzo pozytywnie swoje kontakty z IZ, wspólnym sekretariatem technicznym i oddziałami.

Zabezpieczenia służące ograniczeniu ryzyka nadużyć finansowych

46 Instytucje zarządzające trzech omawianych programów były zdania, że otrzymały wystarczające wytyczne dotyczące ograniczenia ryzyka nadużyć finansowych. W szczególności w ramach TESIM opracowano wytyczne dotyczące zarządzania ryzykiem skierowane do organów programu i władz krajowych, w tym dotyczące ryzyka nadużyć finansowych i korupcji²⁹. Zgodnie z tymi wytycznymi w trzech omawianych programach dokonano oceny ryzyka na poziomie projektu w ramach kontroli kwalifikowalności i kontroli administracyjnych wniosków oraz przeprowadzono regularne oceny ryzyka projektów będących w realizacji. W odniesieniu do poddanych kontroli programów na lata 2014–2020 wszystkie trzy IZ potwierdziły, że do czasu przeprowadzania kontroli przez Trybunał nie zgłosiły żadnych podejrzeń o nadużycia finansowe w związku z jakimikolwiek projektami.

47 W wytycznych Komisji dla programów ENI-CBC zachęcano IZ do zgłaszania nieprawidłowości z wykorzystaniem specjalnego narzędzia informatycznego, tzw. systemu zarządzania nieprawidłowościami³⁰. Dostęp do tego systemu mają jednak jedynie organy zajmujące się zwalczaniem nadużyć finansowych z ograniczonej liczby krajów spoza UE (np. Szwajcaria i kraje ubiegające się o członkostwo).

48 Umowy w sprawie finansowania podpisane z krajami partnerskimi zawierały postanowienia zapobiegające nieprawidłowościom, nadużyciom finansowym i korupcji. Zawarto w nich w szczególności klauzule ułatwiające odzyskanie niesłusznie wydatkowanych środków od beneficjentów mających siedzibę w krajach partnerskich. W klauzulach tych nie uwzględnia się jednak podmiotów prywatnych. Ponadto w umowach w sprawie finansowania z dwoma śródziemnomorskimi krajami partnerskimi z definicji „podmiotów publicznych” wyłączono niektóre podmioty finansowane ze środków publicznych, takie jak gminy i przedsiębiorstwa publiczne. Postanowienia tego rodzaju oznaczają więc, że te dwa kraje są odpowiedzialne jedynie za zwrot środków

²⁹ TESIM, „Managing the risks of the ENI CBC programmes”, lipiec 2019 r., sekcja 4.4.

³⁰ Wytyczne z 11.9.2017 r., nr ref. Ares(2017)4429026, s. 2.

nienależycie wydanych przez centralne organy rządowe, które rzadko uczestniczą w projektach współpracy transgranicznej.

49 Instytucje zarządzające trzema poddanymi kontroli przez Trybunał programami wdrożyły zabezpieczenia mające na celu ograniczenie liczby nieudanych prób odzyskania środków, szczególnie w odniesieniu do beneficjentów prywatnych w państwach spoza UE (takie jak gwarancje bankowe, ograniczony maksymalny udział finansowania w projekcie lub płatności dzielone na części). Ponadto na ich stronach internetowych można uzyskać dostęp do internetowego narzędzia do zgłaszania nieprawidłowości lub można znaleźć bezpośrednie odniesienie do tego narzędzia. Doświadczenia wyniesione z poprzedniego zestawu programów (na lata 2007–2013) wskazują, że kwoty niemożliwe do odzyskania od beneficjentów są raczej niskie. Do października 2021 r. kwota spornych środków do odzyskania wyniosła 5,9 mln euro³¹. Jest to około 0,6% całości środków przydzielonych przez UE na programy na lata 2007–2013, które wyniosły 947 mln euro. Całkowita kwota umorzona w przypadku beneficjentów prywatnych w krajach partnerskich była jeszcze niższa: 210 891 euro, czyli 0,02% całości środków przydzielonych przez UE³².

Pod względem osiągnięcia zamierzonych produktów realizacja projektów poddanych kontroli przebiegała pomyślnie, ale oddziaływanie transgraniczne niektórych projektów było słabsze

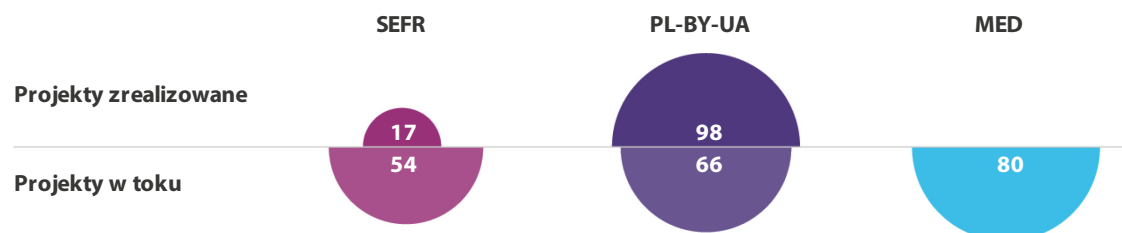
Realizacja projektów

50 Realizacja programów ENI-CBC na lata 2014–2020 rozpoczęła się ze znacznym opóźnieniem (zob. pkt 33). Na *rys. 10* przedstawiono postępy w realizacji wszystkich trzech programów do końca 2021 r.:

³¹ „ENI CBC programmes state of play of October 2021”, dane finansowe zestawione i przekazane Komisji w ramach projektu TESIM.

³² TESIM, „Measures to minimise the risk of Partner Country liabilities”, listopad 2021 r., s. 2.

Rys. 10 – Postępy w realizacji programów na dzień 31 grudnia 2021 r.



Uwaga: W 2022 r. w ramach programu PL-BY-UA nadal zawierano umowy na nowe projekty.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych pochodzących z programów.

51 Ogólnie rzecz biorąc, z powodu pandemii COVID-19 konieczne było wprowadzenie pewnych zmian w projektach (przede wszystkim przeniesienie działań do sieci i przedłużenie harmonogramów). Wszystkie trzy instytucje zarządzające wykazały się elastycznością, jeśli chodzi o radzenie sobie z opóźnieniami i innymi trudnościami w realizacji projektów. IZ programów SEFR i MED przeprowadziły z własnej inicjatywy tuż po wybuchu pandemii przegląd wszystkich projektów, aby wykryć potencjalne problemy i podjąć działania zaradcze. Jedynie w przypadku programu PL-BY-UA skutki pandemii doprowadziły do odwołania projektów: beneficjenci sześciu projektów wskazali pandemię COVID-19 jako jeden z powodów ich anulowania. W ramach tego programu udało się jednak również przekierować oszczędności w wysokości 3 mln euro na 12 projektów współpracy transgranicznej związanych z opieką zdrowotną, które miały pomóc w przeciwdziałaniu pandemii (żaden z nich nie został uwzględniony w próbie Trybunału). Podobnie w programie MED dostosowano przewidziane w czterech projektach działania, aby ukierunkować je na walkę z pandemią, co dotyczy w szczególności projektu „Aquacycle” (uwzględnionego w próbie Trybunału), w którym dostosowano monitorowanie ścieków pod kątem wykrywania wirusa COVID-19.

52 W związku z wybuchem pandemii Komisja zmieniła rozporządzenie wykonawcze³³, przyznając wszystkim programom ENI-CBC większą elastyczność budżetową i przedłużając termin na ukończenie działań o jeden rok, do 31 grudnia 2023 r.

53 Niezależnie od pandemii COVID-19, na niektóre projekty wpłynęła trudna sytuacja gospodarcza w śródziemnomorskich krajach partnerskich (np. poważny kryzys finansowy w Libanie). W przypadku tych projektów IZ i wspólny sekretariat techniczny

³³ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2020/879.

(w porozumieniu z TESIM) zapewniły pomoc w pokonywaniu trudności finansowych, na przykład w zakresie otrzymywania płatności z zagranicy.

54 W *załączniku III* można znaleźć opis 15 projektów, które Trybunał poddał szczegółowej analizie. *Załącznik IV* zawiera przegląd rezultatów dotyczących poszczególnych ocenianych aspektów.

55 Sześć spośród tych 15 projektów zostało zrealizowanych zgodnie z planem, jeżeli chodzi o zakres, budżet i harmonogram. W przypadku pięciu projektów wystąpiły drobne problemy i projekty wymagały pewnych poprawek, głównie z powodu pandemii COVID-19. Pozostałe cztery projekty nie zostały zrealizowane w sposób zadowalający i wystąpiły w ich przypadku znaczne opóźnienia.

Produkty i wyniki projektów oraz ich oddziaływanie transgraniczne

56 Na podstawie informacji dostępnych w czasie kontroli Trybunał uznał, że siedem z piętnastu zbadanych projektów przyniosło lub prawdopodobnie przyniesie zamierzone produkty i wyniki. W związku z trzema projektami wystąpiły trudności, ale udało się nadrobić zaległości, a beneficjenci wiodący i partnerzy z zaangażowaniem dążą do uzyskania planowanych produktów. W jednym projekcie uzyskano co prawda główny produkt, ale nie osiągnięto głównego wyniku w wymiarze transgranicznym (zob. pkt 59). W przypadku pozostałych czterech projektów Trybunał nie był w stanie potwierdzić zamierzonych rezultatów ani prawdopodobieństwa ich osiągnięcia, co wynikało z braku sprawozdań końcowych (dwa projekty), ograniczeń w podróżowaniu ze względu na COVID-19 (jeden projekt) oraz, w jednym przypadku, uchybień w sprawozdaniach z projektów.

57 Na potrzeby niniejszej kontroli Trybunał zastosował do oceny projektów następującą definicję „oddziaływania transgranicznego”: „wspólna realizacja działań przez partnerów skutkująca wzmocnieniem powiązań i trwałych partnerstw transgranicznych lub usunięciem przeszkód transgranicznych dla zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego”³⁴. Spośród 15 omawianych projektów dziewięć charakteryzowało się silnym wymiarem transgranicznym (lub potencjałem do osiągnięcia korzyści transgranicznych w przypadku projektów w trakcie realizacji). Partnerzy po obu stronach granicy byli aktywnie zaangażowani w realizację projektów (choć czasem w różnym stopniu, w zależności od pełnionej roli). Podobnie regiony po obu stronach granicy mogły odnieść korzyści, przynajmniej w pewnym stopniu, z

³⁴ „Specific terms of reference for the mid-term evaluation of cross border cooperation programmes between IPA II beneficiaries”, s. 8.

rezultatów każdego z projektów. Trybunał przeprowadził jednak tę ocenę przed inwazją Rosji na Ukrainę. W ramach szeroko zakrojonej reakcji na tę inwazję Komisja zawiesiła wykonywanie umów w sprawie finansowania podpisanych z Rosją i Białorusią, skutkiem czego zaprzestano realizacji projektów o wymiarze transgranicznym. Ze względu na trwający konflikt powstała również niepewność co do tego, czy niektóre projekty finansowane w ramach programów obejmujących Ukrainę i Mołdawię przyniosą trwałe korzyści transgraniczne.

58 W przypadku pięciu innych projektów Trybunał stwierdził słabsze oddziaływanie transgraniczne (w odniesieniu do niektórych z nich przyczyną były ograniczenia w podróżowaniu związane z pandemią COVID-19). Na przykład sprzęt diagnostyczny zakupiony przez polskiego partnera projektu w ramach projektu „Zmniejszenie ryzyka epidemii gruźlicy” był już wykorzystywany do diagnozowania chorób płuc, w tym patologii związanych z COVID-19. Jednak podczas kontroli przeprowadzonej przez Trybunał na miejscu w październiku 2021 r. (przed rosyjską inwazją na Ukrainę) władze szpitala w Rzeszowie tłumaczyły, że w ostatnim czasie nie leczyli się tam żadni ukraińscy pacjenci. Ze statystyk dotyczących wykorzystania sprzętu nie wynika jasno, w jakim zakresie służył on do diagnostyki i powstrzymania rozprzestrzeniania się gruźlicy, co stanowiło główny transgraniczny cel projektu. Ponadto współpraca pomiędzy szpitalami w Rzeszowie i w miejscowości Nyżnia Apsza ograniczała się wyłącznie do wdrożenia projektu i osiągnięcia rezultatów. Nie przewidziano dalszej współpracy. Jest to sprzeczne z koncepcją „trwałych partnerstw transgranicznych” wyrażoną w definicji „oddziaływania transgranicznego” (Trybunał ocenił szanse na osiągnięcie przez projekty trwałych rezultatów w pkt [69–71](#)).

59 Ponadto jeden projekt uwzględniony w próbie nie ma w ogóle wymiaru transgranicznego: droga wojewódzka nr 885 prowadząca do granicy Polski z Ukrainą (zob. [ramka 2](#)).

Ramka 2

Wyremontowana droga kończąca się na granicy państwa

Remont drogi nr 885, otwartej ponownie dla ruchu na początku 2021 r., miał na celu uczynienie polsko-ukraińskich regionów przygranicznych bardziej dostępnymi i zwiększenie ruchu międzynarodowego. Osiągnięcie zamierzonego oddziaływania transgranicznego zależało od otwarcia przejścia granicznego w Malhowicach i remontu dwóch prowadzących do niego dróg po stronie ukraińskiej.

Prace budowlane na przejściu granicznym, które miały zostać ukończone w 2020 r., nie przeszły jednak kontroli kwalifikowalności do finansowania z programu i rozpoczęły się dopiero w 2021 r., a ich zakończenie zaplanowano na 2025 r. Podobna sytuacja miała miejsce w odniesieniu do renowacji ukraińskich dróg, również zaplanowanej na 2020 r., która rozpoczęła się dopiero w 2021 r. Ze względu na następstwa rosyjskiej inwazji na Ukrainę przejście graniczne i drogi prowadzące do przejścia prawdopodobnie nie zostaną ukończone w najbliższej przyszłości.

Dopóki nie zostanie otwarte nowe przejście graniczne droga może służyć jedynie mieszkańcom polskiej miejscowości Malhowice jako jedna z dwóch dróg łączących ją z pobliskim miastem Przemyśl. Liczba mieszkańców Malhowic wynosi zaledwie około 200 osób, natomiast docelowo z wyremontowanej drogi ma korzystać 4 000 pojazdów na dobę.



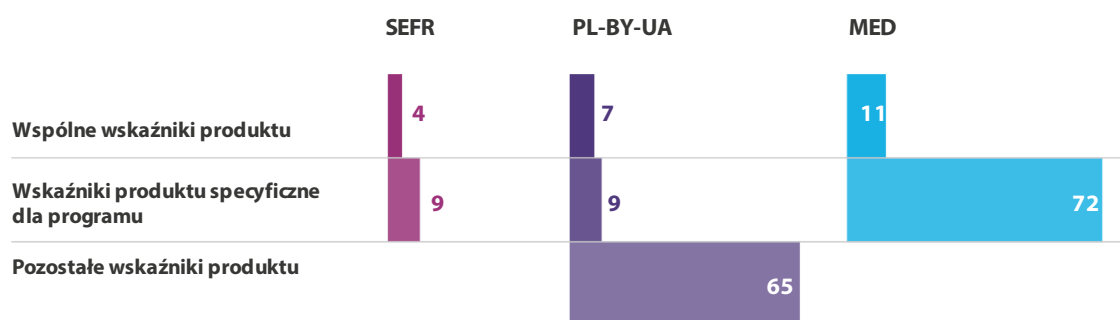
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Informacje na temat ogólnych rezultatów osiągniętych na poziomie programów oraz ich trwałości są ograniczone pomimo odpowiedniego monitorowania projektów przez instytucje zarządzające

Wskaźniki

60 W dokumencie programowym dotyczącym programów na lata 2014–2020³⁵ przewidziano, w celu ułatwienia ich monitorowania i oceny, stosowanie wspólnych wskaźników produktu (COI). Zaplanowano w nim również „agregację wskaźników w całym łańcuchu od projektu przez priorytet programu, cel tematyczny, współpracę transgraniczną jako całość do poziomu Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa”. Dokument zawiera wymóg, aby w programach przyjęto „przynajmniej niektóre” z 38 wspólnych wskaźników produktu opracowanych w ramach projektu Interact ENPI, poprzednika projektu TESIM. W większości programów określono jednak własne, specyficzne wskaźniki produktu i skorzystano jedynie z kilku omawianych COI (zob. *rys. 11*).

Rys. 11 – Niski poziom wykorzystania wspólnych wskaźników produktu



Źródło: analiza zatwierdzonych wspólnych programów operacyjnych przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

61 Instytucje zarządzające wszystkich trzech programów tłumaczyły niski poziom wykorzystania wspólnych wskaźników produktu faktem, że zakres działań prowadzonych w ramach programów jest znacznie szerszy niż przewidziany w tych 38 wstępnie zdefiniowanych wskaźnikach. Ponieważ większość produktów programów nie jest jednak objęta COI, Komisja będzie miała trudności z agregacją produktów i oceną rezultatów programów ENI-CBC na poziomie całej polityki.

³⁵ „Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014–2020)”, pkt 6.5.

62 Oprócz rzeczonych wspólnych wskaźników w ramach Interact ENPI przygotowano również wytyczne dla programów dotyczące opracowywania wskaźników rezultatu (wskaźników wyniku)³⁶. Stosowanie tych wytycznych w programach nie było jednak obowiązkowe. W 2016 r. zorganizowana na forum TESIM grupa robocza ds. monitorowania i oceny odnotowała, że 15 programów ENI-CBC charakteryzowało się „dużą różnorodnością wskaźników rezultatu (w sumie było ich 129), z bardzo niewielkimi możliwościami ich agregacji na poziomie instrumentu [Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa]”³⁷.

63 Trybunał odnotował podobne uchybienia w przypadku wskaźników określonych na poziomie projektu. W szczególności w przypadku programu SEFR wskaźniki odnosiły się przede wszystkim do poszczególnych projektów, co uniemożliwiało zagregowanie ich na poziomie programu jako całości. Z kolei w programie MED zastosowano system kategoryzacji przy użyciu kodów, aby zapewnić powiązanie wskaźników specyficznych dla poszczególnych projektów z określonymi na poziomie programu wskaźnikami produktu. W zbadanej przez Trybunał próbie znalazły się jednak trzy projekty, w przypadku których wykorzystano ten sam kod do pomiaru różnych produktów. W podsumowaniu na poziomie programu wskaźniki te będą zatem obejmować wiele różnych elementów i nie zapewnią jasnego obrazu. Jedynie w przypadku projektów realizowanych w ramach programu PL-BY-UA wprowadzono obowiązek wyboru wskaźników wyłącznie z wcześniej zdefiniowanego wykazu. Dzięki wprowadzeniu tego wymogu łatwiej jest zagregować wskaźniki i zmierzyć ogólny postęp w realizacji tego konkretnego programu.

Monitorowanie projektów

64 Zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego Komisja nie monitoruje projektów bezpośrednio i polega w tym zakresie na instytucjach zarządzających (przy czym pozostaje zarazem ostatecznie odpowiedzialna za zarządzanie środkami UE). Komisja uzyskuje w tym kontekście najważniejsze informacje na temat postępów w realizacji programów podczas posiedzeń wspólnych komitetów monitorujących, o ile bierze w nich udział (zob. pkt 44), oraz – tylko raz w roku – od IZ, gdy przedkładają one swoje sprawozdania roczne. Sprawozdania te nie zawierają jednak informacji dotyczących poszczególnych projektów, z wyjątkiem dużych projektów infrastrukturalnych.

³⁶ „Guidance for developing result indicators in ENI CBC programmes” ENI-CBC, Interact ENPI, grudzień 2014 r.

³⁷ Protokół z posiedzenia grupy roboczej ds. monitorowania i oceny, zorganizowanego w ramach TESIM, 13–14 grudnia 2016 r., s. 4.

65 Instytucje zarządzające trzech skontrolowanych przez Trybunał programów, wspomagane przez odpowiednie wspólne sekretariaty techniczne i oddziały, opracowały proces monitorowania umożliwiający wszechstronne monitorowanie projektów. Proces ten obejmuje monitorowanie bieżące (regularna komunikacja pomiędzy wspólnym sekretariatem technicznym a beneficjentami), udział w spotkaniach inauguracyjnych (w ramach programów SEFR i MED), okresowe oceny ryzyka związanego z projektem, analizę finansowych i opisowych sprawozdań z postępów przedkładanych przez beneficjentów wiodących, kontrole na miejscu oraz wizyty monitorujące w odniesieniu do projektów wybranych na podstawie oceny ryzyka.

66 W przypadku wszystkich 15 objętych próbą projektów przedstawiono dokumentację wymaganą do wykazania postępów w ich realizacji; Trybunał jest zdania, że 14 z 15 projektów było odpowiednio monitorowanych. W stosownych przypadkach w odniesieniu do dziewięciu projektów przeprowadzono kontrole na miejscu (lub zaplanowano takie kontrole na pierwszą połowę 2022 r.). Monitorowanie dużego projektu infrastrukturalnego LIP885 (opisanego w *ramce 2*) Trybunał ocenił jako jedynie częściowo zadowolające, ponieważ nie przeprowadzono żadnej kontroli na miejscu, mimo że był to największy projekt finansowany w ramach programu PL-BY-UA. Taka kontrola mogłaby pozwolić na wykrycie braku przejścia granicznego na wcześniejszym etapie cyklu życia projektu.

Monitorowanie zorientowane na rezultaty

67 W rozporządzeniu wykonawczym Komisji poza wykonywaniem bieżących zadań związanych z monitorowaniem na instytucje zarządzające nałożono obowiązek monitorowania programu i projektów zorientowanego na rezultaty³⁸. W ramach projektu TESIM opracowano wytyczne dotyczące monitorowania zorientowanego na rezultaty (ROM), w których podkreślono znaczenie oceny wyników projektów pod względem adekwatności, skuteczności, efektywności i trwałości³⁹. Instytucje zarządzające podchodziły jednak do ROM na różne sposoby. W programie SEFR przewidziano stosowanie ROM w odniesieniu do wszystkich projektów o budżecie powyżej 1 mln euro lub ocenionych jako projekty wysokiego ryzyka, a do końca 2021 r. monitorowaniem zorientowanym na rezultaty objęto dziesięć projektów. W ramach programu MED pierwsze związane z ROM kontrole dotyczące projektów odbyły się na

³⁸ Art. 78 ust. 3 [rozporządzenia wykonawczego Komisji \(UE\) nr 897/2014](#).

³⁹ [Arkusze informacyjny dotyczący monitorowania zorientowanego na rezultaty](#), 19.9.2019, s. 3.

początku 2022 r. Natomiast w przypadku programu PL-BY-UA nie prowadzono i nie planuje się prowadzenia ROM w odniesieniu do projektów.

68 W nowym rozporządzeniu w sprawie Interreg na okres finansowania 2021–2027 nie wymaga się już prowadzenia ROM programów ani projektów. Programy będą objęte tymi samymi ramami monitorowania wyników co programy w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych⁴⁰. W nowych ramach prawnych wprowadzono obowiązek dokonywania ocen programów przez państwa członkowskie⁴¹. W odniesieniu do projektów w nowych ramach nie przewidziano jednak żadnego mechanizmu podobnego do ROM, służącego do przeprowadzania niezależnej oceny wyników projektów pod względem adekwatności, skuteczności, efektywności i trwałości.

Trwałość rezultatów

69 We wszystkich trzech programach wnioski dotyczące projektów oceniano na etapie wyboru pod kątem trwałości (zob. pkt 38). Również w sprawozdaniach końcowych dla projektów należało przedstawić informacje na ten temat. Instytucja zarządzająca programu SEFR monitoruje trwałość projektów w całym ich cyklu życia na wszystkich etapach: podczas etapu wyboru – trwałość jest elementem kryteriów wyboru; podczas etapu realizacji, w ramach oceny ryzyka projektu, oraz na etapie sprawozdawczości, w sprawozdaniach końcowych projektów. Ponieważ taka troska o trwałość w całym cyklu życia projektu zwiększa prawdopodobieństwo uzyskania długotrwałych korzyści, Trybunał uznał to za dobrą praktykę.

70 Przeprowadzona przez Trybunał ocena trwałości, podsumowana w [załączniku IV](#), dotyczyła przede wszystkim perspektyw osiągnięcia przez projekty trwałych rezultatów. Takie podejście wynikało z faktu, że w czasie przeprowadzania kontroli niektóre projekty były wciąż w trakcie realizacji (zob. pkt 56). Na podstawie dostępnych dokumentów i wywiadów z partnerami projektów Trybunał stwierdził, że w 11 z 15 skontrolowanych projektów były spore szanse na wypracowanie trwałych korzyści. W przypadku trzech projektów trwałość jest zależna od czynników zewnętrznych (np. przebiegu pandemii COVID-19, wprowadzenia zmian w prawodawstwie krajowym). Z kolei w przypadku projektu „Zmniejszenie ryzyka epidemii gruźlicy” zabrakło

⁴⁰ Szczegółowe informacje można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji: „Performance, monitoring and evaluation of the European Regional Development Fund, the Cohesion Fund and the Just Transition Fund in 2021–2027”, SWD(2021) 198 final.

⁴¹ Zob. art. 41–45 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1060](#) („rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów”).

perspektyw dalszej współpracy między partnerami (zob. pkt 58). Trybunał przeprowadził tę ocenę przed inwazją Rosji na Ukrainę, która postawiła pod znakiem zapytania trwałość rezultatów projektów realizowanych z udziałem Białorusi, Rosji czy Ukrainy.

71 Do projektów, które zawierają element infrastrukturalny, mają zastosowanie szczególne wymogi prawne dotyczące trwałości: projekty te muszą nadal spełniać swoje pierwotne cele przez okres pięciu lat od zakończenia projektu (tj. od otrzymania ostatniej płatności od IZ)⁴². Natomiast w przypadku pozostałych projektów Komisja nie postawiła podobnego wymogu wykazywania trwałości ich transgranicznych korzyści lub utworzonych partnerstw. Ponadto w programach na lata 2014–2020 nie przewidziano wymogu informowania o trwałości rezultatów projektów po ich zakończeniu. Polski wspólny sekretariat techniczny planuje ocenę pewnych aspektów trwałości w odniesieniu do próby (co najmniej 10%) zakończonych projektów. Podczas wywiadu przeprowadzonego przez Trybunał instytucja zarządzająca programem MED wyjaśniła, że rozważa wprowadzenie wymogu składania w ramach projektów „sprawozdań na temat trwałości” (np. rok lub dwa lata po zakończeniu projektu).

W programach NEXT uwzględniono wyciągnięte wnioski, ale programy te muszą się mierzyć z dodatkowym ryzykiem i znacznym oddziaływaniem wyzwań natury politycznej

72 W tej części sprawozdania Trybunał przeanalizował, czy:

- a) Komisja uwzględniła wnioski wyciągnięte z programów współpracy transgranicznej realizowanych w okresach 2007–2013 i 2014–2020 przy proponowaniu ram prawnych na okres 2021–2027 oraz czy zmiany te ułatwiają terminowe ustanowienie programów Interreg NEXT;
- b) programy ENI-CBC mogą posłużyć jako narzędzia do budowania zaufania, niezależnie od tego, czy przynoszą zamierzone produkty.

⁴² Art. 39 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 897/2014.

W zmianach uwzględniono wyciągnięte wnioski, ale niektóre uproszczenia skutkują zmniejszeniem zakresu prowadzonego przez Komisję nadzoru

Wyciągnięte wnioski

73 Komisja przeprowadziła ocenę *ex post* programów współpracy transgranicznej na lata 2007–2013 i skorzystała z wyników tej oceny we wniosku dotyczącym nowego rozporządzenia w sprawie Interreg, przedstawionym w maju 2018 r.⁴³ Znaczące opóźnienia w uruchamianiu programów ENI-CBC (zob. pkt 33) sprawiły jednak, że przegląd śródkresowy programów na lata 2014–2020, monitorowanie zorientowane na rezultaty poszczególnych programów ENI-CBC, analiza kontekstowa dotycząca nowych programów na lata 2021–2027⁴⁴, jak również wspólny dokument dotyczący programowania strategicznego⁴⁵ nie były dostępne na czas, aby Komisja mogła się na nich oprzeć w swoim wniosku.

74 Rozporządzenie w sprawie Interreg, przyjęte w czerwcu 2021 r., zawiera wiele zmian regulacyjnych, które odzwierciedlają wyciągnięte wnioski i będą miały zastosowanie do programów Interreg NEXT, które zastąpią obecny zestaw programów współpracy transgranicznej⁴⁶. Zmiany te polegają na uproszczeniu zarządzania programami Interreg NEXT, co może przyspieszyć ich uruchomienie (zob. pkt 82–84), lecz wiąże się z dodatkowym ryzykiem, wobec czego tak ważne jest ścisłe monitorowanie tych programów przez Komisję i ESDZ (zob. pkt 76–84). Najważniejsze zmiany dotyczą:

- a) dostosowania programów ENI-CBC do programów Interreg,
- b) zniesienia procedury wyznaczania instytucji zarządzających,
- c) terminu na podpisanie umów w sprawie finansowania,
- d) odpowiedzialności za odzyskiwanie środków od beneficjentów prywatnych przez państwach uczestniczące,

⁴³ Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia w sprawie Interreg, [COM\(2018\) 374](#), 29.5.2018.

⁴⁴ „Background analysis on the future NDICI CBC programmes”, projekt sprawozdania końcowego, 22 listopada 2019 r.

⁴⁵ „Joint paper on Interreg NEXT Strategic Programming 2021-2027”.

⁴⁶ Pełny przegląd 22 zmian w przepisach można znaleźć w TESIM, „[Key features of Interreg NEXT and main changes compared to the ENI CBC Implementing Rules](#)”, aktualizacja w lipcu 2021 r.

- e) uproszczenia procedury dotyczącej dużych projektów infrastrukturalnych,
- f) wspólnych wskaźników produktu i rezultatu.

75 Ponadto, aby rozwiązać trudności, na jakie napotykają projekty transgraniczne, i ułatwić zapewnienie ich zgodności z zasadami pomocy państwa, Komisja zdecydowała, że pod pewnymi warunkami pomoc na pokrycie kosztów poniesionych przez beneficjentów uczestniczących w projektach Interreg NEXT będzie uznawana za „zgodną z rynkiem wewnętrznym” i zwolniona z obowiązku zgłoszenia⁴⁷. Dzięki temu opracowywanie koncepcji i realizacja projektów będą przebiegać sprawniej.

a) Dostosowanie programów ENI-CBC do programów Interreg

76 Najistotniejsza zmiana polega na tym, że w rozporządzeniu w sprawie Interreg⁴⁸ wszystkie programy Interreg finansowane przez UE – te realizowane w obrębie UE i te prowadzone z udziałem państw spoza UE – zostały objęte jednym zestawem przepisów, przy czym zachowano pewne specyficzne cechy programów Interreg NEXT. W szczególności programy współfinansowane z Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – „Globalny wymiar Europy” będą nadal korzystać z wyższych płatności zaliczkowych i wyższych stóp współfinansowania, podobnie jak w przypadku programów ENI-CBC. Dostosowanie do przepisów mających zastosowanie do Interreg może potencjalnie uprościć procedury i zwiększyć synergie pomiędzy wewnętrznymi i zewnętrznymi programami współpracy transgranicznej. Komisja będzie również bardziej regularnie otrzymywać dane dotyczące projektów – instytucje zarządzające będą musiały składać sprawozdanie z realizacji finansowej cztery razy w roku, a z osiągniętych wskaźników produktu i rezultatu dwa razy w roku⁴⁹.

b) Zniesienie procedury wyznaczania instytucji zarządzających

77 W rozporządzeniu w sprawie Interreg zniesiono procedurę wyznaczania instytucji zarządzających, która w przypadku programów na lata 2014–2020 została zakończona dopiero w 2018 lub 2019 r. (zob. także pkt 33). W ten sposób jeden z powodów potencjalnych opóźnień w uruchamianiu obecnych programów zostanie wyeliminowany. Podczas tej procedury w programie MED na lata 2014–2020 Komisja wykryła jednak poważne uchybienia w systemie zarządzania i kontroli programu. Ze

⁴⁷ Zob. motyw 5 i art. 20 [rozporządzenia Komisji \(UE\) 2021/1237](#) uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu.

⁴⁸ [Rozporządzenie \(UE\) 2021/1059](#).

⁴⁹ Tamże, art. 32.

zniesieniem procedury wiąże się zatem ryzyko, że w przyszłości nie uda się wykryć takich poważnych uchybień.

c) Termin na podpisanie umów w sprawie finansowania

78 W rozporządzeniu w sprawie Interreg ustalono w odniesieniu do następnego okresu finansowania termin na podpisanie umowy w sprawie finansowania, w przypadku gdy jest ona zawierana przez co najmniej jedno państwo spoza UE, co jest rozwiązaniem podobnym do przewidzianego w rozporządzeniu wykonawczym w sprawie programów ENI-CBC. Ponadto w rozporządzeniu ustalono nowy termin na podpisanie umowy przez wszystkie pozostałe państwa uczestniczące w projekcie⁵⁰. W związku z tym, w kontekście nowych programów dotyczących basenów mórz (Morza Śródziemnego i Morza Czarnego), podpisanie umów w sprawie finansowania w odpowiednim czasie, aby zakwalifikować się do finansowania, będzie leżało w interesie wszystkich krajów partnerskich.

d) Odpowiedzialność za odzyskiwanie środków od beneficjentów prywatnych przez kraje partnerskie

79 Przepisy dotyczące odzyskiwania środków od beneficjentów mających siedzibę w państwach niebędących członkami UE (zob. także pkt 48) okazały się punktem spornym podczas negocjowania umów w sprawie finansowania dotyczących programów na lata 2014–2020. W odniesieniu do okresu 2021–2027 w nowym rozporządzeniu w sprawie Interreg nie dokonano rozróżnienia beneficjentów na podmioty prywatne lub publiczne⁵¹, co oznacza, że państwa spoza UE będą odpowiedzialne również w przypadku, gdy nie uda się odzyskać środków od beneficjentów prywatnych. Przepis ten dodatkowo wzmacnia ochronę interesów finansowych UE na wypadek niemożności odzyskania środków. Zarazem kraje partnerskie postrzegają jednak tę zmianę jako „szczególnie wymagającą”⁵². Oznacza to, że dyskusje na temat odzyskiwania środków mogą spowodować przedłużenie negocjacji nowych umów w sprawie finansowania lub doprowadzić do niekorzystnych konsekwencji, takich jak wykluczenie beneficjentów prywatnych z niektórych programów Interreg NEXT.

⁵⁰ Tamże, art. 59 ust. 2 i 3.

⁵¹ Tamże, art. 52 ust. 3.

⁵² TESIM, „CBC NEXT: the voices of Partner Countries were heard”, 1.7.2021.

e) Procedura uproszczona w odniesieniu do dużych projektów infrastrukturalnych

80 W latach 2014–2020 duże projekty infrastrukturalne musiały być uwzględniane w wersjach wstępnych wspólnych programów operacyjnych i podlegały dwuetapowemu zatwierdzeniu przez Komisję. W przypadku programów Interreg NEXT nie będzie to już mieć miejsca. Zamiast tego trzeba będzie w późniejszym terminie przesłać Komisji wykaz planowanych dużych projektów infrastrukturalnych i krótkie dokumenty koncepcyjne, wyłącznie w celach informacyjnych⁵³. Zniesiono również limit finansowania dotyczący tych projektów (w latach 2014–2020 mogło na nie przypadać nie więcej niż 30% wkładu UE do programu). Ograniczy to nadzór Komisji nad dużymi projektami infrastrukturalnymi, choć projekty tego rodzaju mogą mieć w relacjach z krajami partnerskimi strategiczne znaczenie. Na przykład w ramach programu na lata 2014–2020, po konsultacjach między służbami, Komisja wydała negatywną opinię na temat dwóch wniosków dotyczących dużych projektów infrastrukturalnych ze względu na „nierozstrzygnięte kwestie” dotyczące Rosji w obszarze transportu. Po rozmowach z władzami Finlandii Komisja zaproponowała rozwiązanie alternatywne; ostatecznie jednak nie doszło do realizacji omawianych projektów.

f) Wspólne wskaźniki produktu i rezultatu

81 Na okres finansowania 2021–2027 Komisja zaproponowała istotne usprawnienia związane ze wskaźnikami wyników (zob. także pkt 60–62). W art. 34 rozporządzenia w sprawie Interreg jest mowa o wspólnych wskaźnikach produktu i rezultatu określonych w rozporządzeniu w sprawie EFRR⁵⁴, które zawiera kompleksowy zestaw 96 wspólnych wskaźników produktu (z których 13 opracowano w szczególności na potrzeby programów Interreg) oraz 65 wspólnych wskaźników rezultatu (w tym siedem wskaźników rezultatu na potrzeby Interreg). Komisja sporządziła szczegółowe wytyczne dla programów, aby zapewnić prawidłowe stosowanie wspólnych wskaźników⁵⁵. W art. 34 nie nałożono jednak obowiązku stosowania wyłącznie wspólnych wskaźników i przewidziano możliwość opracowania wskaźników specyficznych dla danego programu, jako uzupełnienie wskaźników określonych w rozporządzeniu w sprawie EFRR. Nie ma zatem gwarancji, że w przyszłości Komisja będzie mogła łatwo zagregować wszystkie rezultaty programów Interreg NEXT.

⁵³ Art. 57 ust. 3 i 4 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1059](#).

⁵⁴ Załącznik 1 do [rozporządzenia \(UE\) 2021/1058](#).

⁵⁵ Zob. „opis metodologiczny” dla każdego wskaźnika w załączniku 1 do [dokumentu roboczego służb Komisji SWD\(2021\) 198](#) w sprawie wyników, monitorowania i oceny, 8.7.2021.

Działania ułatwiające terminowe uruchomienie programów Interreg NEXT

82 Komisja zainicjowała dyskusję na temat nowego okresu finansowania już w maju–czerwcu 2018 r., kiedy to przedstawiła szereg wniosków ustawodawczych regulujących przyszłe instrumenty finansowania. Komisja i ESDZ przedstawiły wytyczne (wspólny dokument) dotyczące programowania programów Interreg NEXT dla państw członkowskich już w styczniu 2020 r.⁵⁶ Parlament Europejski i Rada uzgodniły jednak ogólne ramy finansowe dopiero w grudniu 2020 r., a ostateczną wersję rozporządzenia w sprawie Interreg przyjęto w czerwcu 2021 r.

83 W styczniu 2022 r. Komisja podjęła decyzję o alokacjach finansowych i obszarach geograficznych w ramach poszczególnych programów Interreg NEXT⁵⁷. Całkowita pula przydzielonych środków wzrosła z 1 053 mln euro⁵⁸ na lata 2014–2020 do 1 125 mln euro na lata 2021–2027 (wzrost o 6,9%). W ramach przygotowań nowego programu MED do wspólnego komitetu programowego dołączyły dwa nowe kraje – Algieria i Turcja. W styczniu 2022 r. Polska podjęła natomiast decyzję, że nie będzie kontynuować współpracy w formacie PL-BY-UA, lecz przygotuje nowy program wyłącznie z Ukrainą, zachowując jednocześnie możliwość przyłączenia się Białorusi, gdyby w przyszłości sytuacja zmieniła się znacząco⁵⁹. W sierpniu 2022 r. Komisja przyjęła dokument dotyczący strategii wieloletniej dla Interreg NEXT⁶⁰. Do października 2022 r. – pod koniec drugiego roku nowego okresu finansowania – oficjalnie przedłożono Komisji siedem programów Interreg NEXT.

⁵⁶ „Joint paper on Interreg NEXT Strategic Programming 2021-2027”.

⁵⁷ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2022/74 i decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2022/75.

⁵⁸ W kwocie tej mieści się 100 mln euro początkowo przeznaczone na program dotyczący środkowego Atlantyku, który następnie został anulowany.

⁵⁹ Zmiana ta nie została jeszcze uwzględniona w decyzjach wykonawczych Komisji z tego samego miesiąca. Zob. artykuł prasowy „Modification of the Programme for the years 2021-2027”, 11.1.2022.

⁶⁰ Decyzja wykonawcza Komisji C(2022) 5740 określająca dokument dotyczący strategii wieloletniej dla programów w zakresie zewnętrznej współpracy transgranicznej, 12.8.2022.

84 Nawet jeżeli nowe programy mogą przynieść oszczędności czasowe dzięki rezygnacji z procedury wyznaczania instytucji zarządzających (zob. pkt 77), początek ich realizacji będzie również zależał od podpisania i wejścia w życie nowych umów w sprawie finansowania, które w niektórych krajach wymagają ratyfikacji. To właśnie na etapie negocjowania i ratyfikowania umów w sprawie finansowania doszło do największych opóźnień w przypadku trwających obecnie programów SEFR i MED (zob. pkt 33). W odniesieniu do następnego okresu w rozporządzeniu w sprawie Interreg wyznaczono termin na podpisanie umów finansowych (zob. pkt 78). Nowy termin najprawdopodobniej nie zmniejszy jednak opóźnień w ich ratyfikacji, która zależy od przepisów w krajach partnerskich.

Wyzwania polityczne i inwazja Rosji na Ukrainę uwydatniają znaczenie omawianych programów, ale także ich ograniczenia w zakresie poprawy współpracy między państwami uczestniczącymi

85 Zdaniem Komisji i ESDZ programy transgraniczne realizowane z państwami sąsiadującymi – oprócz korzyści na poziomie regionalnym – mają jeszcze jeden ważny cel: budowanie i podtrzymywanie zaufania między UE a państwami niebędącymi członkami UE oraz wzmacnianie kontaktów międzyludzkich.

86 Do lutego 2022 r. współpraca transgraniczna pozostawała jednym z niewielu obszarów, w których UE nadal współfinansowała współpracę z Rosją (zob. pkt 03). Pomimo napiętych stosunków między UE a Rosją, które czasami miały wpływ na programy (zob. pkt 80), wspólny komitet monitorujący i wspólny komitet programowy stanowiły forum stałego dialogu między ministerstwami i władzami regionalnymi z Finlandii i Rosji, w którym często uczestniczył przedstawiciel Komisji w charakterze obserwatora. Ostatnie posiedzenie wspólnego komitetu programowego odbyło się 21 lutego 2022 r.

87 Rosyjska inwazja na Ukrainę 24 lutego 2022 r. położyła jednak kres takiej współpracy. Komisja podjęła szybkie działania:

- o W ramach szerszej zakrojonej reakcji, na początku marca 2022 r., Komisja podjęła decyzję o zawieszeniu wykonywania umów w sprawie finansowania na lata 2014–2020 oraz procesu programowania na lata 2021–2027 w odniesieniu do programów z udziałem Rosji i Białorusi, która wsparła agresję militarną⁶¹;

⁶¹ Komunikat prasowy, [Komisja zawiesza współpracę transgraniczną i transnarodową z Rosją i Białorusią](#), 4.3.2022.

- o 8 marca 2022 r. Komisja przedstawiła wniosek ustawodawczy dotyczący inicjatywy „działania polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie” (CARE), która umożliwi realokację środków finansowych z funduszy spójności UE na wsparcie ukraińskich uchodźców⁶²;
- o W lipcu 2022 r. Komisja przedstawiła wniosek ustawodawczy dostosowujący przepisy wykonawcze odnoszące się do programów ENI-CBC. Celem tego dostosowania jest ukierunkowanie środków przeznaczonych na te programy na wsparcie ukraińskich uchodźców i pomoc unijnym beneficjentom programów, których umowy w sprawie finansowania zostały zawieszono⁶³.

88 Inwazja wzbudziła poważne wątpliwości co do 9 z 17 nowo zaproponowanych programów Interreg NEXT, w których uczestniczyłyby Rosja i Białoruś (zob. pkt **83**). Na wspomnianych dziewięć programów przypada łącznie około 304 mln euro, czyli prawie 30% przewidywanej całkowitej puli środków.

89 Na południu Europy program MED nadal ułatwia współpracę między śródziemnomorskimi krajami partnerskimi. Wspólny komitet monitorujący pełni funkcję forum skupiającego ministerstwa i inne organy krajowe z siedmiu uczestniczących państw członkowskich UE, Izraela i pięciu uczestniczących krajów arabskich⁶⁴, przy czym przedstawiciel Komisji uczestniczy w nim jako obserwator. Z każdego ze śródziemnomorskich krajów partnerskich pochodzi duża liczba uczestników projektu, na przykład 42 z Palestyny i 11 z Izraela. Należy jednak pamiętać, że partnerzy projektów z tych dwóch krajów uczestniczą tylko w trzech wspólnych projektach spośród 80 finansowanych w ramach tego programu⁶⁵, nawet jeśli samo istnienie takich wspólnych projektów można uznać za sukces. Według IZ podobna sytuacja ma miejsce w przypadku uczestników wspólnych projektów z Izraela i Jordanii. Wynika ona z presji społecznej po obu stronach, aby unikać takiej współpracy. W przypadku tych projektów tożsamość partnerów nie jest ujawniana, zgodnie z umowami o dofinansowanie.

⁶² We wniosku przewidziano zmiany [rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów](#) oraz [rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym](#). Zob. [komunikat prasowy Komisji](#), 8.3.2022.

⁶³ Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia ustanawiającego przepisy szczegółowe dotyczące programów ENI-CBC wskutek zakłócenia realizacji programów, [COM\(2022\) 362 final](#), 22.7.2022.

⁶⁴ Egipt, Jordania, Liban, Palestyna i Tunezja.

⁶⁵ Projekty „Artolio”, „Decost”, „SME4smartcities”.

Wnioski i zalecenia

90 Trybunał stwierdza, że finansowane ze środków unijnych programy współpracy transgranicznej z państwami sąsiadującymi na lata 2014–2020 (ENI-CBC) zapewniły adekwatne i wartościowe wsparcie dla regionów po obu stronach zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Rozpoczęcie realizacji tych programów było jednak znacznie opóźnione, wobec czego w czasie przeprowadzanej przez Trybunał kontroli programy te nadal trwały, a na ogólną ocenę efektywności programów było z tego powodu zbyt wcześnie. Ponadto w programach występują uchybienia w zakresie monitorowania i sprawozdawczości dotyczącej rezultatów. Co więcej, obecne wyzwania polityczne będą miały duży wpływ na połowę programów proponowanych na okres 2021–2027 (programy Interreg NEXT).

91 W ramach trzech programów, które Trybunał poddał szczegółowej ocenie podczas niniejszej kontroli, określono priorytety i wybrano cele tematyczne, które odpowiadały potrzebom regionów przygranicznych. Opracowano je w sposób partycypacyjny, obejmujący konsultacje z szerokim gronem zainteresowanych stron, w tym władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi oraz przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. W programach uznano potrzebę dobrej koordynacji i spójności z innymi politykami, programami, strategiami makroregionalnymi i inicjatywami UE. Wszystkie trzy programy pokrywają się częściowo pod względem geograficznym i tematycznym z innymi programami ENI-CBC. Koordynacja między różnymi programami na etapie wyboru i realizacji projektów była jednak niesystematyczna (zob. pkt 13–29).

Zalecenie 1 – Usprawnienie koordynacji międzyprogramowej

Komisja powinna:

- a) ocenić, na etapie przeglądu wersji wstępnych programów Interreg NEXT, czy w programach, których zakres geograficzny częściowo się pokrywa, zobowiązano się do zapewnienia koordynacji międzyprogramowej, komplementarności i synergii;
- b) na etapie monitorowania – zweryfikować, czy skutecznie zapewniono koordynację między programami.

Termin realizacji zalecenia a): 31 grudnia 2022 r.

Termin realizacji zalecenia b): 30 czerwca 2023 r.

92 W sprawie komplementarności wybranych projektów obejmujących finansowanie z innych źródeł (unijnych i innych) konsultowano się z odpowiednimi delegaturami Unii. Niemniej ze względu na to, że programy ENI-CBC przyczyniają się do realizacji polityki zewnętrznej UE, większe zaangażowanie delegatur Unii w proces wyboru (na przykład w charakterze obserwatorów z głosem doradczym) oraz w monitorowanie projektów ma zasadnicze znaczenie dla czerpania politycznych korzyści z udanej współpracy transgranicznej (zob. pkt [30–32](#)).

Zalecenie 2 – Zwiększenie zaangażowania delegatur Unii

W ramach swoich kompetencji doradczych Komisja powinna systematycznie zapraszać przedstawicieli ESDZ i odpowiednich delegatur Unii do udziału, w charakterze obserwatorów, w pracach wspólnych komitetów programowych i wspólnych komitetów monitorujących.

Termin realizacji: 31 marca 2023 r.

93 Programy na lata 2014–2020 rozpoczęły się ze znacznym opóźnieniem, głównie z powodu przeciągających się procedur wyznaczania IZ i negocjowania umów w sprawie finansowania z krajami partnerskimi. Pomimo że instytucje zarządzające podjęły stosowne działania przygotowawcze, realizacja projektów mogła rozpocząć się dopiero w piątym lub szóstym roku okresu finansowania (zob. pkt [33–36](#)).

94 Zaproszenia do składania wniosków sformułowano tak, by zagwarantować, że wybrane wnioski będą zawierały rzetelny opis adekwatności projektu, jego oddziaływania transgranicznego i trwałości w perspektywie długoterminowej. Z wyjątkiem sporadycznych przypadków zmiany punktacji w programie Południowo-Wschodnia Finlandia–Rosja bez odpowiedniego pisemnego uzasadnienia procesy wyboru w ramach wszystkich trzech programów były przejrzyste. W programach udało się uzyskać zrównoważony rozkład liczby uczestników projektów z państw UE i spoza niej. Beneficjentów wiodących z państw UE wciąż jest jednak więcej niż beneficjentów wiodących z krajów partnerskich (zob. pkt [37–43](#)).

95 Organy programu, z którymi Trybunał odbył spotkania, pozytywnie oceniły wytyczne otrzymane od Komisji i projekt wsparcia technicznego TESIM, między innymi w zakresie ograniczania ryzyka nadużyć finansowych. Narzędzie informatyczne Komisji służące do zgłaszania potencjalnych nadużyć (system zarządzania nieprawidłowościami) miało jednak w programach ENI-CBC ograniczone zastosowanie ze względu na brak dostępu do niego państw uczestniczących spoza UE. Instytucje

zarządzające uznały udział Komisji w posiedzeniach wspólnych komitetów monitorujących za pomocny. Wszyscy beneficjenci projektów, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, ocenili swoje kontakty z organami programu bardzo pozytywnie (zob. pkt 44–49).

Zalecenie 3 – Dostosowanie narzędzia informatycznego służącego do zgłaszania nadużyć finansowych

Komisja powinna umożliwić organom ds. zwalczania nadużyć finansowych w państwach niebędących członkami UE (wskazanym w umowach w sprawie finansowania) zgłaszanie potencjalnych nieprawidłowości bezpośrednio przy użyciu systemu zarządzania nieprawidłowościami.

Termin realizacji: 31 grudnia 2023 r.

96 Większość projektów poddanych kontroli przez Trybunał jest na dobrej drodze do osiągnięcia zamierzonych produktów i wyników; ze względu na pandemię COVID-19 konieczne było jednak wprowadzenie w projektach pewnych dostosowań. Instytucje zarządzające wykazały się elastycznością, jeśli chodzi o radzenie sobie z opóźnieniami i innymi trudnościami w realizacji projektów spowodowanymi pandemią. Podczas gdy większość projektów charakteryzował duży potencjał do osiągnięcia korzyści transgranicznych, oddziaływanie transgraniczne pięciu z nich było słabsze, w niektórych przypadkach częściowo z powodu ograniczeń związanych z podróżą wynikających z pandemii COVID-19. Jeden projekt – remont drogi regionalnej – nie miał jak dotąd w ogóle wymiaru transgranicznego (zob. pkt 50–59).

97 We wszystkich trzech programach polegano przede wszystkim na wskaźnikach produktu specyficznych dla każdego z tych programów, a do monitorowania postępów wykorzystano tylko kilka wspólnych wskaźników produktu. W związku z tym Komisja będzie miała trudności z agregacją rezultatów programów ENI-CBC na poziomie całej polityki. Trybunał odnotował podobne uchybienia w przypadku wskaźników określonych na poziomie projektów (zob. pkt 60–63).

98 Instytucje zarządzające odpowiednio monitorowały wszystkie projekty objęte próbą Trybunału, poza jednym. Monitorowanie zorientowane na rezultaty jest ważnym narzędziem służącym do niezależnej oceny wyników projektów pod względem adekwatności, skuteczności, efektywności i trwałości. Podejścia instytucji zarządzających do takiego monitorowania projektów różniły się jednak między sobą.

Ponadto w programach na lata 2021–2027 monitorowanie projektów zorientowane na rezultaty nie będzie już obowiązkowe (zob. pkt 64–68).

99 Przeprowadzona przez Trybunał ocena trwałości dotyczyła przede wszystkim perspektyw osiągnięcia przez projekty trwałych rezultatów i miała miejsce przed rosyjską inwazją na Ukrainę. Wykazała ona, że większość projektów objętych próbą ma duże szanse na osiągnięcie trwałych korzyści. W przypadku trzech projektów trwałość jest zależna od czynników zewnętrznych, takich jak przebieg pandemii COVID-19, a w innym przypadku nie było perspektyw na dalszą współpracę między partnerami projektu. W programach na lata 2014–2020 nie przewidziano jednak wymogu informowania o trwałości rezultatów projektów po ich zakończeniu (zob. pkt 69–71).

Zalecenie 4 – Zapewnienie wskazówek dotyczących monitorowania trwałości rezultatów po zakończeniu realizacji projektów

Komisja powinna zapewnić wskazówki, w formie porad lub wsparcia, w odniesieniu do monitorowania trwałości projektów (finansowanych w ramach programów ENI-CBC i Interreg NEXT), z zaleceniem, aby w ramach projektów powyżej określonej wartości lub zawierających element infrastrukturalny sporządzano dla instytucji zarządzających sprawozdania na temat trwałości rezultatów projektów po ich zakończeniu.

Termin realizacji: 31 grudnia 2023 r.

100 W nowym rozporządzeniu w sprawie Interreg wszystkie programy transgraniczne (programy wewnątrzunijne oraz programy z udziałem państw spoza UE) zostały objęte jednym zestawem przepisów, przy czym zachowano pewne specyficzne cechy programów Interreg NEXT. Rozporządzenie opiera się na wnioskach wyciągniętych z poprzednich pakietów programów i obejmuje zmiany polegające na uproszczeniu zarządzania nowymi programami, co może ułatwić rozpoczęcie ich realizacji. Zmiany te wiążą się jednak z dodatkowym ryzykiem, wobec czego tak ważne jest ścisłe monitorowanie tych programów przez Komisję i Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (zob. pkt 73–79).

101 W szczególności w okresie 2021–2027 nie będzie obowiązywać limit finansowania dużych projektów infrastrukturalnych (wyrażony wcześniej jako określony odsetek wkładu UE do całkowitego budżetu programu). Projekty tego rodzaju nie będą już wymagały zatwierdzenia przez Komisję. Ograniczy to nadzór

Komisji nad dużymi projektami infrastrukturalnymi, choć projekty tego rodzaju mogą mieć w relacjach z krajami partnerskimi strategiczne znaczenie (zob. pkt 80).

Zalecenie 5 – Konsultacje ze wszystkimi właściwymi służbami w sprawie dużych projektów infrastrukturalnych

Ze względu na strategiczne znaczenie dużych projektów infrastrukturalnych w stosunkach dwustronnych z krajami partnerskimi Komisja powinna zapewnić, aby Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO) konsultowała się ze wszystkimi właściwymi dyrekcjami generalnymi, Europejską Służbą Działań Zewnętrznych i delegaturami Unii w sprawie wykazu planowanych projektów i związanych z nimi dokumentów koncepcyjnych.

Termin realizacji: 31 grudnia 2022 r.

102 Komisja opracowała na okres finansowania 2021–2027 kompleksowy zestaw wspólnych wskaźników produktu i rezultatu, w tym także przeznaczonych specjalnie dla programów Interreg. Wspólne wskaźniki nie gwarantują jednak prostej agregacji, ponieważ w ramach poszczególnych programów można opracować dodatkowe wskaźniki specyficzne dla danego programu (zob. pkt 81).

Zalecenie 6 – Zwiększenie wykorzystania wspólnych wskaźników

Dokonując przeglądu wersji wstępnych programów Interreg NEXT, Komisja powinna ocenić spójność wskaźników i propagować jak najszersze wykorzystanie wspólnych wskaźników produktu i wyniku.

Termin realizacji: bezzwłocznie

103 Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych zainicjowały rozmowy na temat okresu finansowania 2021–2027 już w 2018 r. Niemniej z powodu opóźnionego przyjęcia ram prawnych siedem wersji wstępnych programów Interreg NEXT przedłożono Komisji do zatwierdzenia dopiero w 2022 r. Rozpoczęcie wdrażania nowych programów będzie również zależało od tego, ile czasu zajmie wynegocjowanie nowych umów w sprawie finansowania oraz, w niektórych przypadkach, ich ratyfikowanie (zob. pkt 82–84).

104 Obok korzyści na poziomie regionalnym programy transgraniczne przyczyniają się do budowy i podtrzymania zaufania między UE a państwami sąsiadującymi oraz między samymi państwami sąsiadującymi. Do niedawna programy transgraniczne były również jednym z niewielu obszarów współpracy i ciągłego dialogu między UE a Rosją. W ramach szerzej zakrojonej reakcji na inwazję Rosji na Ukrainę Komisja zawiesiła wykonywanie umów w sprawie finansowania dotyczących programów transgranicznych z Rosją i Białorusią. W lipcu 2022 r. Komisja przedstawiła wniosek ustawodawczy, który ma przekierować finansowanie programów ENI-CBC na wsparcie ukraińskich uchodźców i pomoc unijnym beneficjentom zawieszonych programów. Inwazja postawiła jednak pod znakiem zapytania realizację połowy zaproponowanych programów Interreg NEXT (zob. pkt **85–88**).

105 Na południu wspólny komitet monitorujący programu „Basen Morza Śródziemnego” nadal zapewnia forum dialogu i współpracy między siedmioma uczestniczącymi państwami członkowskimi UE, Izraelem i pięcioma uczestniczącymi krajami arabskimi. Liczba wspólnych projektów z udziałem uczestników z Izraela i krajów arabskich pozostaje jednak niska, nawet jeśli samo istnienie takich wspólnych projektów można uznać za sukces (zob. pkt **89**).

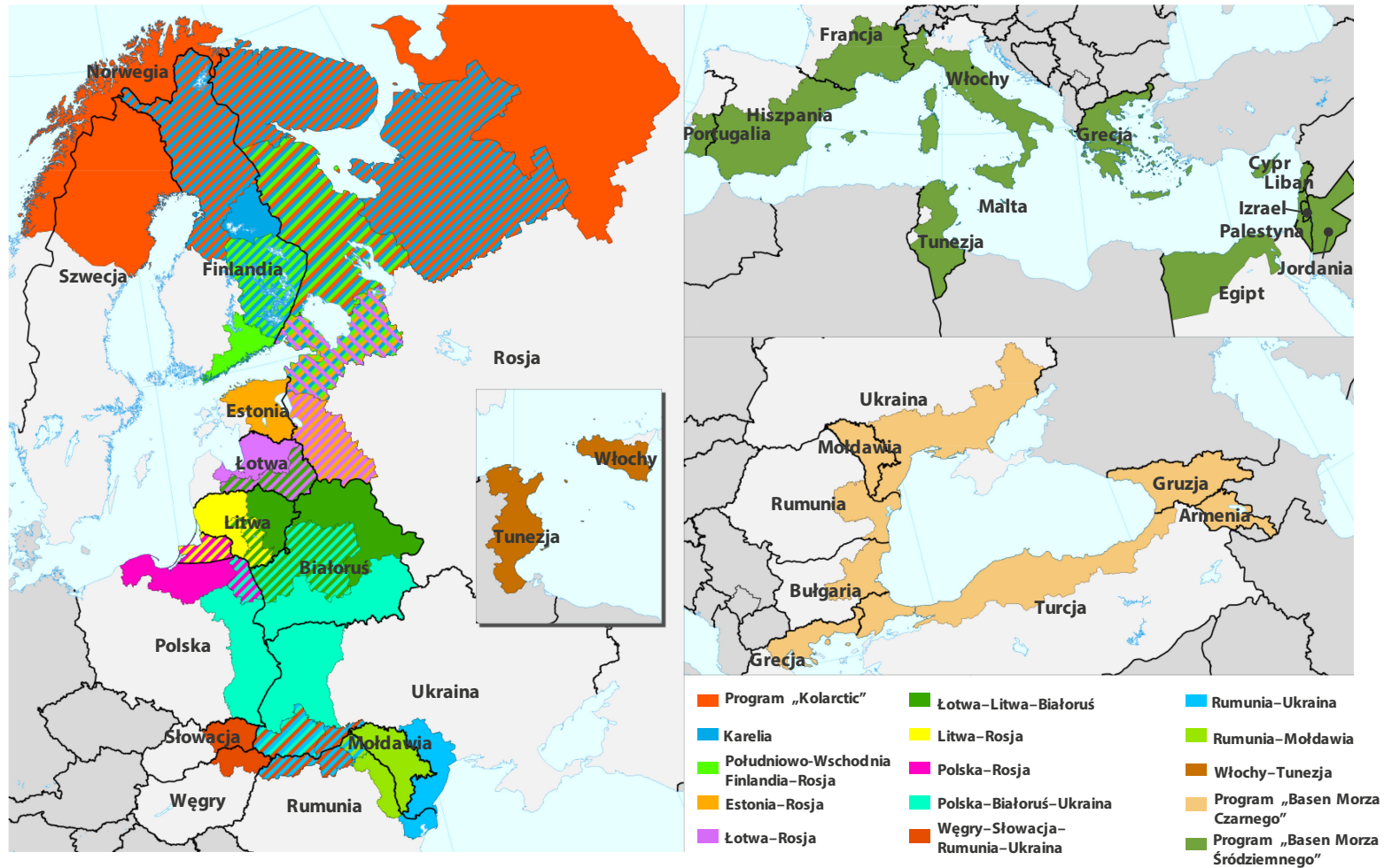
Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczy Bettina Jakobsen, członkini Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 8 listopada 2022 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Mapa programów ENI-CBC



Uwaga: interaktywna mapa jest dostępna na stronie internetowej TESIM.

Źródło: Komisja Europejska, © EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Załącznik II – Zakres geograficzny strategii makroregionalnych UE i inicjatyw regionalnych realizowanych z państwami sąsiadującymi

	Partnerstwo Wschodnie	Unia dla Śródziemnomorza	Wymiar północny	Strategia na rzecz regionu Dunaju	Strategia dla regionu Morza Bałtyckiego	Strategia na rzecz regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego
Austria	✓	✓	✓	✓		
Belgia	✓	✓				
Bułgaria	✓	✓	✓	✓		
Chorwacja	✓	✓	✓	✓		✓
Cypr	✓	✓				
Czechy	✓	✓	✓	✓		
Dania	✓	✓	✓			
Estonia	✓	✓	✓		✓	
Finlandia	✓	✓	✓		✓	
Francja	✓	✓	✓			
Niemcy	✓	✓	✓	✓	✓	
Grecja	✓	✓	✓			✓
Węgry	✓	✓	✓	✓		
Irlandia	✓	✓	✓			
Włochy	✓	✓	✓			✓
Łotwa	✓	✓	✓			
Litwa	✓	✓	✓		✓	
Luksemburg	✓	✓	✓			
Malta	✓	✓	✓			
Niderlandy	✓	✓	✓			
Polska	✓	✓	✓		✓	
Portugalia	✓	✓	✓			
Rumunia	✓	✓	✓	✓		
Słowacja	✓	✓	✓	✓		
Słowenia	✓	✓	✓	✓		✓
Hiszpania	✓	✓	✓			
Szwecja	✓	✓	✓		✓	
Albania		✓				✓
Algieria		✓				
Armenia	✓					
Azerbejdżan	✓					
Białoruś	✓				✓	
Bośnia i Hercegowina		✓		✓		✓
Egipt		✓				
Gruzja	✓					
Islandia			✓		✓	
Izrael		✓				
Jordania		✓				
Liban		✓				
Mauretania		✓				
Mołdawia	✓			✓		
Monako		✓		✓		
Czarnogóra		✓		✓		✓
Maroko		✓				
Macedonia Północna						✓
Norwegia			✓		✓	
Palestyna		✓				
Rosja			✓		✓	
Serbia				✓		✓
Syria		✓				
Tunezja		✓				
Turcja		✓				
Ukraina	✓			✓		
OGÓŁEM	33	42	30	14	12	9

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji o członkostwie publikowanych w ramach strategii i inicjatyw.

Załącznik III – Projekty wybrane do szczegółowej analizy

Nazwa projektu	Cel tematyczny	Okres realizacji	Wkład ze strony UE (w euro)	Zakres geograficzny
Program ENI-CBC „Południowo-Wschodnia Finlandia–Rosja”				
Projekt StartUp Connect będzie wspierać przedsiębiorstwa typu start-up i współpracę MŚP oraz kształtować społeczność aktywnych i zmotywowanych liderów biznesu z ambicjami i zdolnościami do osiągnięcia globalnego sukcesu.	1. Rozwój biznesu i MŚP	1.11.2018–30.4.2021	387 588	Finlandia, Rosja
Duży projekt infrastrukturalny Multipass Port usprawni funkcjonowanie punktów granicznych w porcie morskim, zapewniając zwiększoną przepustowość przy obsłudze przepływów towarowych i pasażerskich, a także przyczyni się do rozwoju intensywnej i regularnej oraz profesjonalnej współpracy gospodarczej pomiędzy pasażerskim portem morskim w Sankt Petersburgu w Rosji i portem Hamina Kotka w Finlandii.	10. Wsparcie zarządzania granicami, bezpieczeństwa granic i mobilności	1.3.2019–31.8.2021	960 000	Finlandia, Rosja
Projekt Cycling przyczyni się do wprowadzenia nowego podejścia do rozwoju ruchu rowerowego i tras rowerowych między Rosją a Finlandią dzięki ulepszeniu infrastruktury, poprawie bezpieczeństwa, zwiększeniu mobilności i ochrony środowiska oraz wspieraniu rozwoju społecznego i zrównoważoności.	10. Wsparcie zarządzania granicami, bezpieczeństwa granic i mobilności	1.11.2018–31.10.2021	949 944	Finlandia, Rosja
Cele projektu OneDrop obejmują badanie, projektowanie i rozwój metodyki opartej na mobilnej stacji uzdatniania wody na potrzeby ekologicznie bezpiecznego i opłacalnego rozwiązania w zakresie oczyszczania wody.	6. Ochrona środowiska, łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do niej	1.4.2019–31.5.2022	568 388	Finlandia, Rosja
Projekt Safecon ma na celu poprawę kompetencji w zakresie bezpieczeństwa pracy w branży budowlanej w obszarze transgranicznym, co przełoży się na wyższą produktywność branży, a ponadto zmniejszy koszty społeczne i liczbę wypadków.	2. Wsparcie edukacji, badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji	1.11.2018–31.10.2021	431 375	Finlandia, Rosja

Nazwa projektu	Cel tematyczny	Okres realizacji	Wkład ze strony UE (w euro)	Zakres geograficzny
Program ENI-CBC Polska–Białoruś–Ukraina				
MichaelAndYouth – uruchomienie centrów pracy z młodzieżą w Polsce i Ukrainie, w tym stworzenie możliwości zakwaterowania oraz udostępnienie sal konferencyjnych i sali teatralnej na potrzeby warsztatów kulturalnych i artystycznych.	3. Promocja kultury lokalnej i zachowanie dziedzictwa historycznego	1.10.2018–28.2.2022	2 360 080	Polska, Ukraina
VirTour – opracowanie wirtualnej trasy turystycznej, z wykorzystaniem strony internetowej i aplikacji mobilnej, na podstawie wyników badań historycznych dotyczących rodu książęcego Sanguszków.	3. Promocja kultury lokalnej i zachowanie dziedzictwa historycznego	1.11.2019–30.9.2020	40 271	Polska, Ukraina
LIP885 – rozbudowa / przebudowa prawie 7 km drogi wojewódzkiej nr 885 niedaleko granicy państwa, na odcinku między Przemyślem, Hermanowicami i granicą państwa.	7. Poprawa dostępności regionów, rozwój zrównoważonych i odpornych na zmianę klimatu sieci i systemów transportowych i komunikacyjnych	8.10.2018–8.10.2021	6 750 000	Polska, Ukraina
Zmniejszenie ryzyka epidemii gruźlicy na terenach przygranicznych Ukrainy i Polski dzięki wybudowaniu szpitala ftyzjatrycznego na 100 łóżek w obwodzie zakarpackim i poprawa wyposażenia medycznego w Klinicznym Szpitalu Wojewódzkim im. Fryderyka Chopina w Rzeszowie.	8. Wspólne wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony	1.1.2019–31.12.2021	5 760 000	Polska, Ukraina
BCPMonitoring – stworzenie systemu wymiany informacji między oddziałami granicznymi Ukrainy i Polski, wyposażenie ukraińskich jednostek straży granicznej w bezałogowe statki powietrzne i inny sprzęt oraz ustanowienie nowego systemu nadzoru po stronie polskiej.	10. Wsparcie zarządzania granicami, bezpieczeństwa granic i mobilności	21.8.2018–21.8.2021	2 203 607	Polska, Ukraina

Nazwa projektu	Cel tematyczny	Okres realizacji	Wkład ze strony UE (w euro)	Zakres geograficzny
Program ENI-CBC „Basen Morza Śródziemnego”				
Medusa – projekt ma na celu propagowanie i rozwój zrównoważonej turystyki przygodowej w krajach śródziemnomorskich.	1. Rozwój biznesu i MŚP	1.9.2019–31.8.2022	2 985 583	Hiszpania, Jordania, Liban, Włochy, Tunezja
BestMedGrape – celem projektu jest wspieranie transferu technologii, zwiększanie możliwości rynkowych i umożliwienie wymiany wiedzy na temat wykorzystania odpadów winogronowych w regionie Morza Śródziemnego.	2. Wspieranie edukacji, badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji	1.9.2019–31.8.2022	2 658 892	Włochy, Francja, Tunezja, Liban, Jordania
Medtown – projekt miał na celu wzmocnienie gospodarki społecznej i solidarnej oraz roli obywateli i władz lokalnych we współtworzeniu polityki społecznej w celu zwalczania ubóstwa, nierówności i wykluczenia społecznego.	4. Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem	5.9.2019–4.9.2022	2 979 779	Hiszpania, Portugalia, Grecja, Jordania, Palestyna, Tunezja
Berlin – w ramach projektu realizowane będą działania transgraniczne, wspierające innowacyjne i opłacalne modernizacje energetyczne w budynkach publicznych, oparte na koncepcji nanosieci.	6. Ochrona środowiska, łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do niej	2.9.2019–1.9.2022	2 581 441	Cypr, Grecja, Izrael, Włochy
Aquacycle – projekt zapewni wsparcie badawczo-rozwojowe na rzecz zrównoważonego zarządzania niekonwencjonalnymi zasobami wodnymi przy użyciu niskokosztowych, ekoinnowacyjnych technologii i w drodze partycypacyjnego sprawowania rządów.	6. Ochrona środowiska, łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do niej	1.9.2019–31.8.2022	2 554 812	Grecja, Hiszpania, Malta, Liban, Tunezja
Wybrane projekty łącznie			34 171 760	

Załącznik IV – Przegląd wyników oceny projektów ENI-CBC objętych kontrolą

Niezadawalająca

Częściowo zadowolająca

Zadawalająca

Brak danych



Wymiar transgraniczny
(realizacja/rezultaty)



Projekt wdrożony zgodnie z
pierwotnymi założeniami (zakres,
budżet i harmonogram prac)



Potencjał do uzyskania
zakładanych produktów i
wyników w ramach
projektu



Potencjalnie trwałe
korzyści



Projekt odpowiednio
monitorowany przez
IZ/wspólny sekretariat
techniczny/oddziały

Uwaga: Przeprowadzona przez Trybunał ocena trwałości dotyczyła przede wszystkim perspektyw osiągnięcia przez projekty trwałych rezultatów. Takie podejście wynikało z faktu, że w czasie przeprowadzania kontroli niektóre projekty były wciąż w trakcie realizacji.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Zastrzeżenie: W niniejszym załączniku podsumowano przeprowadzoną przez Trybunał ocenę 15 projektów ENI-CBC zgodnie ze stanem na dzień 31 stycznia 2021 r. Nie uwzględnia ona zatem następstw, jakie inwazja Rosji na Ukrainę, która nastąpiła 24 lutego 2022 r., może mieć w odniesieniu do projektów SEFR i PL-BY-UA, jeśli chodzi o uzyskanie produktów i trwałość rezultatów projektów.

Wykaz akronimów

CBC – współpraca transgraniczna

COI – wspólny wskaźnik produktu

DG NEAR – Dyrekcja Generalna ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia

DG REGIO – Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

ENI – Europejski Instrument Sąsiedztwa

ENPI – Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa

ESDZ – Europejska Służba Działań Zewnętrznych

Interreg – akronim stosowany powszechnie na określenie programów współpracy międzyregionalnej w UE

Interreg NEXT – programy transgraniczne z sąsiadującymi krajami partnerskimi, które będą realizowane w okresie finansowania 2021–2027.

IZ – instytucja zarządzająca

JMC – wspólny komitet monitorujący

JOP – wspólny program operacyjny

MED – program „Basen Morza Śródziemnego”

PL-BY-UA – program „Polska–Białoruś–Ukraina”

ROM – monitorowanie zorientowane na rezultaty

SEFR – program „Południowo-Wschodnia Finlandia–Rosja”

TESIM – finansowany przez UE projekt pomocy technicznej pod nazwą „Wsparcie techniczne na potrzeby realizacji programów ENI-CBC i zarządzania tymi programami”

Glosariusz

Beneficjent wiodący – podmiot wyznaczony przez partnerów projektu, odpowiedzialny za zarządzanie i koordynację całego projektu i bezpośrednio odpowiedzialny przed instytucją zarządzającą za postępy operacyjne i finansowe wszystkich działań w ramach projektu.

Duży projekt infrastrukturalny – w przypadku programów ENI-CBC jest to projekt obejmujący zestaw robót, działań lub usług, w przypadku których część budżetu wynosząca co najmniej 2,5 mln euro jest przeznaczona na nabywanie infrastruktury. Projekty te są wybierane w ramach procedury bezpośredniej.

Europejska współpraca terytorialna – ramy współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej umożliwiające wymianę doświadczeń w zakresie polityki i realizację wspólnych działań, znane powszechnie pod nazwą „Interreg”.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – fundusz unijny mający na celu wzmacnianie spójności gospodarczej i społecznej w UE dzięki finansowaniu inwestycji, które niwelują nierówności społeczne i gospodarcze między regionami.

Instytucja zarządzająca – organ krajowy, regionalny lub lokalny wyznaczony przez państwo członkowskie do zarządzania programem finansowanym przez UE.

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

Wspólny komitet programowy – organ określający potrzeby i priorytety i sporządzający wersję wstępną programu operacyjnego. W skład tego organu wchodzi przedstawiciele władz państw członkowskich, władz państw trzecich oraz Komisja w charakterze obserwatora.

Wspólny program operacyjny – program określający priorytety państwa członkowskiego (państw członkowskich) i państwa trzeciego (państw trzecich), cele tematyczne oraz sposób wykorzystania środków finansowych (współfinansowania ze strony UE i państw członkowskich oraz państw trzecich) do finansowania projektów. JOP jest opracowywany przez uczestniczące państwo (państwa) członkowskie oraz państwo (państwa) trzecie i musi zostać zatwierdzony przez Komisję przed dokonaniem jakichkolwiek płatności z budżetu UE.

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

Współpraca transgraniczna – współpraca pomiędzy co najmniej jednym państwem członkowskim i co najmniej jednym państwem trzecim oraz terytoriami wzdłuż zewnętrznych granic lądowych i morskich UE, współpraca transnarodowa na większych terytoriach ponadnarodowych lub wokół basenów morskich.

Odpowiedzi Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ)

<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=62741>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=62741>

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 III, której przewodniczy członkini Trybunału Bettina Jakobsen i która zajmuje się obszarami wydatków dotyczącymi działań zewnętrznych, bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości. Kontrolą początkowo kierował Leo Brincat, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Romuald Kayibanda, szef gabinetu, oraz Annette Farrugia, attaché.

Kontrolę ukończyła Bettina Jakobsen, członkini Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Katja Mattfolk, szefowa gabinetu; Aino Rantanen, attaché; Michael Bain, kierownik; Jiri Lang, koordynator zadania; a także kontrolerzy: Karel Meixner i Erika Söveges. Wsparcie językowe zapewnił Michael Pyper. Wsparcie przy opracowywaniu materiałów graficznych zapewniła Giuliana Lucchese.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Romuald Kayibanda



Annette Farrugia



Michael Bain



Jiri Lang



Karel Meixner



Erika Söveges



Michael Pyper



Giuliana Lucchese

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2022.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [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 co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane wszelkie dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. 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 uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane 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.

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 wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością 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.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

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

PDF	ISBN 978-92-847-9127-9	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/53296	QJ-AB-22-025-PL-N
HTML	ISBN 978-92-847-9103-3	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/085415	QJ-AB-22-025-PL-Q

Programy współpracy transgranicznej stanowią kluczowy element europejskiej polityki sąsiedztwa. Do niedawna był to również jeden z niewielu obszarów, w których prowadzono współpracę z Rosją. Trybunał stwierdził, że programy te były ukierunkowane na właściwe potrzeby i zapewniły cenne wsparcie dla regionów po obu stronach zewnętrznych granic Unii Europejskiej. Wdrażanie programów rozpoczęło jednak z dużym opóźnieniem, a ich komplementarność z innymi programami finansowanymi przez UE nie była wystarczająca. Zaangażowanie delegatur Unii w krajach sąsiadujących również było zbyt małe. Trybunał sformułował zalecenia, które mają pomóc wyeliminować problemy w zakresie koordynacji działań i komplementarności programów oraz usprawnić monitorowanie rezultatów. Wypełnienie tych zaleceń będzie miało zasadnicze znaczenie w obliczu nowych wyzwań, jakie pojawiły się w obszarze współpracy transgranicznej: inwazja Rosji na Ukrainę postawiła pod znakiem zapytania realizację połowy programów zaproponowanych na okres 2021–2027.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie 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