



Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Przyszłość Europejskiej współpracy terytorialnej (EWT) po 2027 r.

(C/2025/286)

Sprawozdawca: Karsten Uno PETERSEN (DK/PES), członek rady regionu Południowa Dania

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW (KR),

Uwagi ogólne

1. Zgadza się z Grupą Wysokiego Szczebla ds. Przyszłości Polityki Spójności i z wnioskami ze sprawozdania Enrica Letty, że współpraca terytorialna ma zasadnicze znaczenie dla wzmocnienia rozwoju i spójności w Europie. Współpraca transgraniczna, transnarodowa i międzyregionalna, a także współpraca w regionach najbardziej oddalonych to właściwy sposób rozwiązywania problemów wykraczających poza granice państw. Takie rodzaje współpracy przyczyniają się do wymiany wiedzy o tym, jak regiony Europy mogą dostosować się do obecnych wyzwań demograficznych, przemysłowych i geopolitycznych, a jednocześnie wdrażać transformację ekologiczną i cyfrową.
2. Uważa, że polityka spójności i Europejska współpraca terytorialna (EWT) stanowią kwintesencję europejskiej wartości dodanej. Dlatego w przyszłości należy je wzmacniać. EWT jest głównym instrumentem integracji i solidarności europejskiej i w przyszłym budżecie należy zwiększyć jej środki do co najmniej 8 % całkowitej kwoty finansowania spójności kolejnego okresu programowania.
3. Zwraca uwagę, że regiony przygraniczne stanowią 40 % terytorium UE i zamieszkuje je 30 % ludności Europy. Uważa, że w następnym okresie programowania należy podwoić finansowanie współpracy transgranicznej (Interreg A), biorąc pod uwagę potrzebę wzmocnienia współpracy transgranicznej po spowolnieniu spowodowanym ograniczeniami związanymi z pandemią Covid-19 i rosyjską agresją na Ukrainę.
4. Jest bardzo zaniepokojony próbami centralizacji zarządzania funduszami UE w okresie po 2027 r., gdyż zagraża to zasadom polityki spójności i programów Interreg – zarządzaniu dzielonemu i równym działaniom w ramach partnerstw lokalnych i regionalnych. Zwraca uwagę, że Europejska współpraca terytorialna z definicji wymaga współpracy na szczeblu niższym niż krajowy w więcej niż jednym państwie członkowskim. Koordynowanie tej wielopodmiotowej współpracy za pomocą oddzielnych planów krajowych będzie niemożliwe i zrazi zainteresowane strony na szczeblu niższym niż krajowy do projektu europejskiego.
5. Ubolewa, że w 9. sprawozdaniu na temat spójności nie doceniono jednoznacznie wyników Interreg ani nie dostrzeżono wyraźnie wartości dodanej wszystkich czterech obszarów działań programów Interreg pod względem zmniejszania dysproporcji regionalnych, promowania włączenia i synergii, wspierania wdrażania i funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz promowania pokoju, bezpieczeństwa i dobrobytu.
6. Stwierdza, że niedawne kryzysy w Europie, takie jak pandemia Covid-19, kryzys migracyjny i wojna Rosji przeciwko Ukrainie, unaoczniają narażenie europejskich regionów przygranicznych na niespodziewane sytuacje wyjątkowe. Zwraca również uwagę na wyzwania, które pojawiają się na zewnętrznych granicach UE i wynikają z obecnego kontekstu geopolitycznego, w tym z instrumentalizacji migrantów.
7. Podkreśla, że Europejska współpraca terytorialna wspiera cele polityki spójności. Przyczynia się do spójności terytorialnej i długoterminowego rozwoju społeczno-gospodarczego regionów UE oraz pomaga sprostać wyzwaniom na różnych obszarach, takich jak np. wyspy, obszary górskie, obszary słabo zaludnione, regiony najbardziej oddalone itp.

Interreg: na miarę przyszłości

8. Jest zdania, że polityka spójności, w szczególności program Interreg, oferuje władzom lokalnym i regionalnym – zwłaszcza regionom, o których mowa w art. 174 TFUE – ogromną szansę na sprostanie wyzwaniom i poczynienie postępów w obszarze innowacji, działań w dziedzinie klimatu, zrównoważonej turystyki, młodzieży, zatrudnienia, mobilności oraz spraw socjalnych, m.in. w sektorze zdrowia i usług publicznych.

9. Uważa, że Europejską współpracę terytorialną należy postrzegać jako kluczową politykę unijną promującą spójność, rozszerzenie UE i dobre stosunki z sąsiadami Unii. EWT powinna być jedną z głównych polityk UE, która służy wzmocnieniu jednolitego rynku i usunięciu przeszkód w swobodnym przepływie osób, usług i towarów w Europie.

10. Podkreśla potrzebę utrzymania złotych zasad EWT, którymi są: wspólne planowanie, wspólne wdrażanie, wspólne zarządzanie i wspólne informowanie o stanie jej osiągnięć i wynikach, w oparciu o inicjatywy oddolne, podejście ukierunkowane na konkretny obszar, partnerstwa lokalne i regionalne oraz zaufanie. Dlatego też należy utrzymać i wzmocnić narzędzia służące rozwijaniu tych podejść, takie jak cel polityczny „Europa bliżej obywateli”.

11. Apeluje do Komisji Europejskiej o zadbanie o to, by przyszła EWT uwzględniała zasadę partnerstwa i wzmocniała zintegrowane podejście terytorialne we wszystkich czterech rodzajach współpracy (regionach transgranicznych, transnarodowych, międzyregionalnych i najbardziej oddalonych). To zapewni osiągnięcie celów lokalnych, regionalnych i europejskich.

12. Wzywa Komisję, by kontynuowała wysiłki na rzecz uproszczenia przepisów wykonawczych dotyczących EWT. Zwraca się do państw członkowskich, aby unikały ustanawiania dodatkowych wymogów, które wykraczają poza te ustanowione na szczeblu UE i mogłyby utrudnić wdrożenie takiej współpracy, i by w razie potrzeby tak zmieniały krajowe i regionalne przepisy oraz procedury administracyjne, aby zapewnić jak najprostsze wdrażanie.

13. Zdaje sobie sprawę, że priorytety tematyczne muszą odzwierciedlać ogólny kierunek UE. Niemniej postuluje, by Komisja ograniczyła wymogi dotyczące programów współpracy transgranicznej, tak aby regiony i miasta mogły proponować projekty odpowiadające ich rzeczywistym potrzebom.

14. Podkreśla znaczenie współpracy terytorialnej między miastami i regionami w promowaniu współpracy między organami publicznymi w celu sprostania wspólnym wyzwaniom.

15. Zwraca uwagę, że trzeba wzmocnić powiązania między EWT a programami spójności regionalnej z myślą o lepszych wynikach tych programów. Będzie to możliwe jedynie pod warunkiem zastosowania takiego sprawnego mechanizmu między państwami członkowskimi, regionami i miastami, który uruchamia się już na etapie przygotowywania przyszłych programów.

16. Dlatego wzywa Komisję Europejską, by wraz z KR-em już w obecnym okresie programowania zwróciła się do zainteresowanych państw członkowskich, regionów i miast w celu omówienia skutecznych uregulowań dla współpracy terytorialnej, które mogłyby zostać włączone do programów regionalnych.

Współpraca transgraniczna (Interreg A)

17. Podkreśla, że Interreg A jest sztandarowym programem Unii, który zbliża obywatelki i obywatele UE w konkretny i bezpośredni sposób, poprawia życie w regionach przygranicznych i krzewi integrację europejską.

18. Zaznacza, że programy Interreg A powinny nadal odgrywać ważną rolę w przewyżnianiu głównych przeszkód transgranicznych, takich jak: budowanie zaufania ponad granicami, poprawa znajomości języków, rozbudowa połączeń transportowych, określenie i niwelowanie barier prawnych i administracyjnych, uznawanie kwalifikacji i częstsze korzystanie z transgranicznych usług publicznych.

19. Uwypukla szczególną potrzebę zacieśnienia współpracy transgranicznej między służbami ratunkowymi, ponieważ przeszkody te mogą niepotrzebnie kosztować życie; w tym kontekście odnosi się do opinii KR-u „Usuwanie przeszkód dla współpracy służb ratunkowych w regionach przygranicznych UE” ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Usuwanie przeszkód dla współpracy służb ratunkowych w regionach przygranicznych UE (Dz.U. C, C/2025/282, 24.1.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/282/oj>).

20. Podkreśla potencjał wykorzystania Interreg A do wspierania transgranicznych obszarów funkcjonalnych za pomocą zintegrowanych instrumentów (np. zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) i rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS)) i wzywa do ich dalszego uproszczenia, aby umożliwić ich łatwe wykorzystanie w kontekście transgranicznym.

21. Zaznacza, że projekty oparte na kontaktach międzyludzkich oraz fundusz małych projektów mają wyjątkową wartość i wzywa do ich dalszego uproszczenia. Zatem nawołuje do zniesienia wymogu jednego podmiotu prawnego w odniesieniu do zarządzania projektami realizowanymi w ramach funduszu małych projektów. Wnosi także o umożliwienie stosowania zasady partnerstwa, zwłaszcza na obszarach bez wspólnych struktur transgranicznych. Uważa, że warto włączyć fundusz małych projektów do wszystkich programów Interreg A w następnym rozporządzeniu, ponieważ małe projekty obywatelskie oraz współpraca w dziedzinie kultury i sportu dają nowym partnerom możliwość spotkania się, wymiany pomysłów i budowania nowych relacji oraz budowania wzajemnego zaufania niezbędnego do współpracy transgranicznej.

22. Uważa, że granice morskie o odległości do 150 km powinny w ramach współpracy transgranicznej być nadal traktowane analogicznie do granic lądowych.

23. Popiera wniosek Komisji Europejskiej dotyczący rozporządzenia w sprawie ułatwienia rozwiązań transgranicznych, który ma usunąć przeszkody prawne i administracyjne oraz zachęcić państwa członkowskie do usuwania barier transgranicznych. Podkreśla, że działania powinny być dobrowolne i elastyczne w stosunku do istniejących już rozwiązań krajowych i dwustronnych. Doświadczenie i wiedza instytucji zarządzających Interreg, a także Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej (EUWT), mogą przynieść ogromne korzyści przyszłym krajowym i regionalnym organom koordynacji transgranicznej przewidzianym w tym rozporządzeniu.

24. Zaleca wykorzystanie Interreg do testowania nowych rozwiązań transgranicznych, co sprawi, że regiony przygraniczne staną się laboratoriami integracji europejskiej. Podkreśla kluczową rolę stałych wspólnych struktur koordynacyjnych w ułatwianiu partnerstw transgranicznych i koordynowaniu dialogu na temat rozwiązywania wspólnych problemów.

25. Stwierdza, że Interreg A ma duże znaczenie dla budowania zdolności w regionach krajów kandydujących w procesie akcesyjnym. Programy Interreg przyczyniają się do rozwoju kompetencji władz lokalnych i regionalnych oraz przygotowują do realizacji bardziej złożonych projektów, możliwych do realizacji po przystąpieniu do UE.

Współpraca transnarodowa (Interreg B)

26. Docenia wartość i znaczenie programu Interreg B, ponieważ jest to uprzywilejowany instrument finansowy dla strategii makroregionalnych i obejmuje większe obszary transnarodowe o wspólnych cechach geograficznych, historycznych, kulturowych i społeczno-gospodarczych, takie jak góry, obszary morskie i makroregiony.

27. Zwraca uwagę, że Interreg B jest ważnym narzędziem wspierania możliwości i radzenia sobie z wyzwaniami w krajach sąsiadujących i krajach objętych procesem rozszerzenia, ponieważ angażuje te kraje i ich regiony.

28. Apeluje o większe zróżnicowanie i specjalizację programów Interreg B w oparciu o szczególne potrzeby i potencjał każdego terytorium transnarodowego, a także o większą synergię i koordynację z innymi unijnymi i krajowymi programami i strategiami politycznymi, w szczególności w dziedzinie klimatu, środowiska, energii, transportu, cyfryzacji, konkurencyjności i włączenia społecznego.

Współpraca międzyregionalna (Interreg C)

29. Uznaje rolę i potencjał programu Interreg C, który jako jedyny umożliwia wszystkim miastom i regionom w całej UE współpracę na szczeblu europejskim i zaangażowanie regionów ze wszystkich państw członkowskich UE i niektórych państw trzecich.

Interreg Europa

30. Podkreśla, jak ważny jest program Interreg Europa dla władz regionalnych i lokalnych w ulepszaniu ich polityki rozwoju regionalnego w kluczowych i najpilniejszych obszarach polityki, takich jak transformacja cyfrowa i ekologiczna, zrównoważona mobilność, edukacja, włączenie społeczne, zdrowie i opieka, zintegrowany rozwój i lepsze zarządzanie regionalne.

31. Zauważa, że Interreg Europa wspiera wymianę wiedzy i najlepszych praktyk między regionami UE na różnych poziomach rozwoju.

32. Popiera opinię grupy wysokiego szczebla, że współpraca międzyregionalna zasługuje na większą uwagę, zwłaszcza w kontekście wyzwań tych regionów, które zmagają się ze stagnacją lub wręcz regresem swoich gospodarek.

Interact

33. Docenia rolę programu INTERACT w harmonizowaniu i upraszczaniu wdrażania programów Interreg oraz w sprawnym zarządzaniu funduszami UE. Z zadowoleniem przyjmuje też szkolenia i narzędzia cyfrowe służące skróceniu terminów składania wniosków, wykrywaniu powielających się działań i minimalizowaniu ryzyka podwójnego finansowania.

34. Postuluje, by za pomocą tego programu nadal rozwijać wielopoziomowe sprawowanie rządów oraz zwiększać wsparcie techniczne i administracyjne dla regionów i miast. Ukierunkowane warsztaty dla regionów i miast, zwłaszcza na temat transformacji ekologicznej i cyfrowej, mają pomóc wykorzystać wiedzę i budować zdolności, a także upraszczać procedury i dzielić się nimi.

ESPO

35. Uważa ESPON za jedyny w swoim rodzaju instrument polityki spójności, który umożliwia rozwój wiedzy terytorialnej i uzupełnianie braków w wiedzy, aby pomóc europejskim regionom zwiększyć ich odporność i czerpać z nowych szans rozwoju.

36. Sądzi, że oceny oddziaływania terytorialnego przeprowadzane w ramach ESPON mają zasadnicze znaczenie dla poprawy ogólnej analizy Komisji dotyczącej wpływu prawodawstwa UE.

URBACT

37. Uważa program URBACT za narzędzie transformacji miast europejskich poprzez zintegrowany rozwój obszarów miejskich, umiejętności w dziedzinie budownictwa oraz wymianę wiedzy na potrzeby Europejskiej inicjatywy miejskiej i agendy miejskiej dla UE.

38. Zgadza się z wnioskami z oceny skutków URBACT III, w której zaapelowano o lepsze dostosowanie URBACT do ogólnego dyskursu politycznego UE, w tym do Zielonego Ładu.

39. W kontekście licznych nowych inicjatyw i możliwości finansowania, które pojawiły się w ostatnich latach, apeluje o odejście na szczeblu UE od fragmentarycznej koncepcji rozwoju obszarów miejskich. Zamiast tego potrzeba większej synergii i komplementarności między polityką rozwoju obszarów miejskich UE a programami spójności regionalnej.

Współpraca regionów najbardziej oddalonych (Interreg D)

40. Zaznacza, że regiony najbardziej oddalone stanowią element zewnętrznych granic UE i borykają się ze stałymi ograniczeniami strukturalnymi, o których mowa w art. 349 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Podkreśla znaczenie programów Interreg D oraz współpracy między tymi regionami a sąsiadującymi z nimi państwami trzecimi, ponieważ może ona wzmocnić ich integrację regionalną oraz zwiększyć obecność UE i nasilić jej działania zewnętrzne na obszarach geograficznych obejmujących regiony najbardziej oddalone.

41. Odnotowuje z zadowoleniem, że w wytycznych politycznych na następną kadencję Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen odniosła się do wyzwań stojących przed regionami najbardziej oddalonymi. Podkreśla, że należy poczynić postępy w określaniu konkretnych strategii rozwoju dla takich regionów i sąsiadujących z nimi państw trzecich. Zaznacza, że programy Interreg D muszą być wystarczająco elastyczne, by umożliwić ich lepsze powiązanie ze strategiami rozwoju.

42. Apeluje o to, by programy Interreg D stały się faktycznymi programami współpracy na granicach zewnętrznych i by wykorzystywać w nich środki pochodzące z instrumentów finansowania zewnętrznego (ISWMR – „Globalny wymiar Europy” i decyzja o stowarzyszeniu zamorskim).

Uproszczenia

43. Jest zdania, że przy wdrażaniu wspólnych i całościowych strategii nastawionych na konkretny obszar wraz z planami wdrażania wykorzystującymi różne rodzaje dotacji i finansowania należy zapewnić większą elastyczność i zmniejszyć ograniczenia administracyjne.

44. Domaga się większego zaangażowania i wsparcia ze strony organów krajowych i instytucji UE, aby usprawnić i uprościć ramy prawne i administracyjne współpracy terytorialnej oraz zapewnić spójność i komplementarność między programami współpracy terytorialnej a innymi unijnymi i krajowymi programami i strategiami. Dotyczy to m.in. stworzenia nowych form i formatów współpracy terytorialnej, takich jak: projekty na małą skalę, strategiczne połączenia graniczne, obszary funkcjonalne i transgraniczne usługi publiczne.

45. Zauważa, że opracowanie systemów wymiany danych jest zadaniem ponad możliwości tych programów. Dlatego Komisja powinna przeanalizować, czy dla wszystkich programów nie dałoby się wprowadzić jednej zharmonizowanej procedury składania wniosku, oraz jakie wiązałyby się z tym zalety i wady. Przypomina w związku z tym o zasobach i wymianie wiedzy w ramach INTERACT.

46. Uważa, że system wskaźników trzeba poddać przeglądowi i udoskonalić go, aby lepiej odzwierciedlał rzeczywiste i bardziej jakościowe rezultaty projektów EWT. Dodatkowo pomoże to udokumentować korzyści z programów i podkreśli wartość wkładu UE.

47. Apeluje do Komisji, instytucji zarządzających Interreg A i społeczności lokalnych o aktywne promowanie funduszu małych projektów, otwarcie go na obywatelki i obywateli mieszkających w regionach przygranicznych oraz umożliwienie im ubiegania się o środki w ramach prostych procedur i kwot ryczałtowych.

Środki i zarządzanie

48. Stwierdza, że decyzja w sprawie wysokości budżetu programów i ich zakresu musi zostać podjęta na szczeblu europejskim, ale obecne środki finansowe są niewystarczające i nie zaspokajają potrzeby europejskiej współpracy terytorialnej ani zainteresowania nią. Wiele wniosków zostaje odrzuconych ze względu na ograniczenia budżetowe, nawet jeśli są to wysokiej jakości i ważne projekty.

49. Podkreśla, że zarządzanie programami współpracy musi pozostać w rękach szczebla regionalnego i lokalnego, zwłaszcza w przypadku współpracy transgranicznej. Takie podejście zapewnia lepsze zrozumienie szczególnych potrzeb danych terytoriów, promuje bardziej elastyczne i ukierunkowane zarządzanie projektami oraz wzmacnia solidarność między społecznościami lokalnymi. Bliskość władz regionalnych i lokalnych do realiów w terenie ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia skuteczności, adekwatności i trwałości inicjatyw transgranicznych.

50. Uważa, że trzeba wprowadzić stopniowane współfinansowanie na poziomie od 50 % do 85 % w zależności od poziomu rozwoju i integracji regionów.

51. Sugeruje większą elastyczność i umożliwienie przesuwania środków między programami i priorytetami, a także częstsze stosowanie płatności zaliczkowych i zaliczek na programy i projekty.

52. Jest zdania, że obecny system powrotu środków sprawdza się. Opiera się on na kontrolach i zaświadczeniach państw członkowskich, kluczowych wymogach w zakresie zarządzania i kontroli oraz na szczegółowych zasadach zgłaszania nieprawidłowości w celu ochrony pieniędzy podatników UE.

53. Niemniej zauważa, że zarówno dla polityki spójności, jak i dla Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności trzeba wyciągnąć wnioski z podejść bardziej opartych na wynikach. Dlatego zwraca się do Komisji o przeanalizowanie, na ile realistyczne są ewentualne systemy oparte na celach końcowych i pośrednich. Dzięki temu łatwiej będzie też przedstawić cele i wartość dodaną programów Interreg.

54. Wzywa Komisję, Parlament Europejski i państwa członkowskie do niezwłocznego przyjęcia przyszłych ram prawnych. Komisja i państwa członkowskie muszą zadbać o to, by programy były zatwierdzane z odpowiednim wyprzedzeniem przed rozpoczęciem danego okresu, tak aby środki można było szybko przyznać, wykorzystać i wypłacić – z myślą o wzroście gospodarczym i rozwoju regionów. Pozwoli to uniknąć zwyczajowych opóźnień, które często towarzyszą zatwierdzaniu programów i powodują ograniczenia i trudności w ich wdrażaniu.

Bruksela, dnia 21 listopada 2024 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Vasco ALVES CORDEIRO
