

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu »Europejska współpraca terytorialna« (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego”

(COM(2018) 374 final – 2018/0199 (COD))

(2018/C 440/19)

Sprawozdawca: **Henri MALOSSE**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 11.6.2018 Rada Unii Europejskiej, 19.6.2018
Podstawa prawna	Artykuły 178 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	7.9.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.9.2018
Sesja plenarna nr	537
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	196/2/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejska współpraca terytorialna stanowi wyjątkowy instrument polityki spójności i jedne z niewielu ram politycznych, które sprawiają, że podmioty krajowe, regionalne i lokalne z różnych państw członkowskich systematycznie prowadzą wspólne działania i wymianę praktyk i strategii interwencji. Można pokusić się o stwierdzenie, że to właśnie w tych działaniach odnajdujemy ślad europejskiego ducha. Choć w ramach prowadzonych projektów zrealizowano dotychczas wiele działań o wartości dodanej i inwestycji sprzyjających wzrostowi, niemniej wyniki ocen *ex post* wskazują w istocie na kilka niedociągnięć. Nowy wniosek dotyczący rozporządzenia musi uwzględniać te kwestie na wielu poziomach interwencji:

1.1.1. **Uproszczenie procedur** – EKES wzywa do dokonania „drastycznego uproszczenia” przy uwzględnieniu skali projektów. Współpraca koncentruje się na działaniach lokalnych. Należy zatem wprowadzić niezbędne uproszczenia w formularzach i metodach oceny projektów, a także zastosować procedury ryczałtowe jako kluczowy element w nowym okresie programowania.

1.1.2. **Ramy finansowe** – Polityka spójności jest decydującym elementem promowania europejskiej strategii na lata 2021–2027 i należy zapewnić tej polityce priorytetowe wsparcie pod względem technicznym i budżetowym. EKES ostrzega przed zmniejszeniem przydziału środków budżetowych, co podważyłoby skuteczność, widoczność i renomę tego programu działań. W związku z tym wzywa Parlament Europejski, by zaproponował zwiększenie środków na politykę spójności, w szczególności na rzecz europejskiej współpracy terytorialnej.

1.1.3. **Dodatkowość** – EKES jest zaniepokojony nowymi przepisami, które mogłyby zmienić maksymalną stawkę finansowania UE z 85 % na 70 %. Wzywa, aby utrzymać wskaźnik 85 % w odniesieniu do małych projektów, regionów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, a także działań prowadzonych przez podmioty społeczeństwa obywatelskiego. EKES popiera zwiększenie uczestnictwa sektora prywatnego i europejskiej inżynierii finansowej w ramach funduszu InvestEUfund, jeśli chodzi o działania na rzecz sektora produkcyjnego.

1.1.4. **Integracja instrumentów finansowych** – EKES zwraca się do Komisji, by opracowała wiarygodną strategię dotyczącą koordynacji i integracji różnych instrumentów finansowych dostępnych w wieloletnich ramach finansowych (WRF) w latach 2021–2027. EKES postuluje, by Komisja niezwłocznie przedstawiła komunikat w tej sprawie. Europejska współpraca terytorialna musi stanowić preferowane ramy urzeczywistniania wspomnianej niezbędnej koordynacji.

1.1.5. **W kierunku prawdziwego partnerstwa ze społeczeństwem obywatelskim** – Komisja musi narzucić obowiązek angażowania partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zarówno w proces konsultacji, jak i przy realizacji działań, ponieważ najlepsze wyniki odnotowuje się w przypadku projektów, które są realizowane przy udziale społeczeństwa obywatelskiego. EKES zaleca, by na każdy organ operacyjny nałożono wymóg przedstawienia programu partnerstwa na rzecz zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego, wraz z mechanizmem ostrzegawczym.

1.1.6. **Utrzymanie i rozwijanie koncentracji tematycznej.** EKES docenia postępy poczynione na rzecz zapewnienia koncentracji tematycznej priorytetów działań i inwestycji, niemniej należałoby uściślić, w jaki sposób:

- uwzględnić specyficzne cechy obszarów wymienionych w art. 174 TFUE (wyspy, obszary górskie, obszary wiejskie, aglomeracje itp.), nie zapominając przy tym o konieczności zapewnienia koncentracji, która stanowi gwarancję widoczności i skuteczności, tak aby uniknąć rozproszenia środków,
- uwzględnić we wszystkich zagadnieniach zrównoważony rozwój oraz działania w dziedzinie klimatu,
- faktycznie sprawić, by Europa była w zasięgu obywateli, i prowadzić działania na bardziej lokalnym szczeblu.

1.1.7. **Obszary morskie i wyspiarskie** – Zważywszy, że obszar morski jest jedynym otoczeniem dla obszarów wyspiarskich, EKES opowiada się za tym, by te ostatnie mogły nadal przedstawiać projekty w ramach współpracy transgranicznej, a także terytorialnej. W razie potrzeby należy wskazać nowy priorytet dla „obszarów wyspiarskich”, wraz z określonym budżetem.

1.1.8. **Strategie makroregionalne** – EKES uważa, że konieczne jest rozszerzenie zakresu opracowywania tych strategii na nowe obszary (Morze Śródziemne, Bałkany, Karpaty itp.) oraz zapewnienie na rzecz tych strategii większej integracji nowych europejskich instrumentów finansowych.

1.1.9. **Współpraca z krajami sąsiadującymi** – EKES z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie jednolitych ram wdrażania działań z krajami sąsiadującymi i państwami trzecimi. Zwraca również uwagę na korzyści, jakie przynosi podejście łączące kredyty w ramach europejskiej współpracy terytorialnej i w ramach europejskich funduszy działań zewnętrznych. W związku z tym wzywa Komisję do zadbania o to, by programy współpracy terytorialnej były otwarte na regiony krajów sąsiadujących, nawet jeśli nie są one regionami przygranicznymi dla UE, tak aby uniknąć rozbieżnego traktowania regionów wewnątrz danych państw.

1.1.10. **Innowacje** – EKES popiera propozycję ustanowienia osi priorytetowej dotyczącej innowacji, wraz z niezależnym budżetem oraz procedurami umożliwiającymi bezpośredni dostęp podmiotom niepaństwowym. Podkreśla jednak, że pojęcie innowacji musi dotyczyć również płaszczyzny społecznej.

1.1.11. **Cyfrowy komponent europejskiej współpracy terytorialnej** – Obecnie jednym z głównych wyzwań dla podmiotów europejskiej współpracy terytorialnej jest zapewnienie łączności z siecią. Należy przewidzieć środki i inicjatywy mające na celu zmniejszenie przepaści cyfrowej między poszczególnymi obszarami, a także między miejskimi i wiejskimi częściami poszczególnych regionów: rozwinąć wymianę doświadczeń i zmniejszyć przepaść cyfrową z jednej strony między regionami, a z drugiej między obszarami miejskimi i wiejskimi.

1.1.11.1. Z tego względu EKES zaleca, aby w latach 2021–2027 uwzględnić w projektowaniu wszystkich programów europejskiej współpracy terytorialnej transformację cyfrową i wymogi dotyczące podnoszenia umiejętności.

1.1.12. **Uwzględnianie młodzieży** – Priorytetem jest uwzględnienie potrzeb młodych ludzi w Europie. EKES sugeruje, by wykorzystać metody wymiany młodzieży programu Erasmus+: studentów, praktykantów, osób poszukujących pracy, osób w trudnej sytuacji, tak aby współpraca terytorialna zapewniała włączenie młodzieży za sprawą przeznaczonych dla niej programów mobilności, szkolenia zawodowego i nauki języków. EKES proponuje, by uwzględnić w programach współpracy transgranicznej i transnarodowej kierunki szczegółowych propozycji i działań na rzecz młodzieży i realizowanych przez młodzież.

1.1.13. **Działania na rzecz wrażliwych grup ludności i wzięcie pod uwagę kryteriów horyzontalnych** – EKES podkreśla znaczenie ustalenia dokładnych zasad dotyczących przestrzegania obowiązkowych poziomów zgodnie z unijnymi zasadami horyzontalnymi oraz ustanowienia minimalnego progu w tym zakresie (10 % pomocy w ramach działań).

1.1.14. **Ochrona ludności i zwalczanie poważnych zagrożeń** – EKES zachęca Komisję, by rozważyła włączenie tego elementu jako zasadniczej osi współpracy terytorialnej i powiązania go z nowym funduszem w dziedzinie obrony i ochrony ludności zaproponowanym przez Komisję w WRF na lata 2021–2027.

1.1.15. **Działania promocyjne** – Biorąc pod uwagę znaczenie programów wspieranych w ramach europejskiej współpracy terytorialnej, EKES będzie wspierać wszelkie inicjatywy mające na celu zwiększenie widoczności, tak aby wzmocnić europejskiego ducha obywatelskiego i zwiększyć wiedzę co do konkretnych działań prowadzonych przy wsparciu UE. W szczególności zaleca ustanowienie punktów rozpowszechniania informacji w regionach korzystających z programów współpracy, najlepiej prowadzonych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

2. Wprowadzenie

2.1. Współpraca terytorialna i graniczna, istota ducha europejskiego

2.1.1. Europejska współpraca terytorialna (Interreg) – obejmująca ogół aspektów transgranicznych, transnarodowych, międzyregionalnych i otwarcie na kraje sąsiadujące – jest kluczowa dla stworzenia wspólnej europejskiej przestrzeni i stanowi fundament integracji europejskiej: pomaga sprawić, by granice nie stawały się barierami, łączy Europejczyków, pomaga w rozwiązywaniu wspólnych problemów, ułatwia dzielenie się pomysłami i zasobami oraz zachęca do podejmowania strategicznych inicjatyw zmierzających do osiągnięcia wspólnych celów.

2.1.2. Art. 174 i art. 24 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowią ramy prawne uprawniające do prowadzenia polityki spójności w wymiarze gospodarczym, społecznym i terytorialnym, przy czym polityka ta ma na celu zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów, co przekłada się na europejską współpracę terytorialną.

2.1.2.1. Artykuł 174 stanowi, że „wśród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie”. EKES uważa, że artykuł ten całkowicie uzasadnia poświęcenie szczególnej uwagi, w ramach europejskiej współpracy terytorialnej, wspomnianym regionom, i zwraca się do Komisji i państw członkowskich, by zadbały o takie podejście.

2.1.3. Europejska współpraca terytorialna (Interreg), stanowiąca priorytetowy cel polityki spójności, zapewnia ramy, w których publiczne i prywatne podmioty krajowe, regionalne i lokalne w państwach członkowskich prowadzą wspólnie działania, wymieniają się dobrymi praktykami i określają strategię rozwoju w europejskich wymiarach wewnętrznym i zewnętrznym. Niemniej – choć w ramach prowadzonych projektów zrealizowano dotychczas wiele działań o wartości dodanej i inwestycji sprzyjających wzrostowi – niektóre niedociągnięcia związane z nieodpowiednimi ramami różnych programów nie są bez znaczenia i zasługują na analizę w ramach nowego okresu programowania na lata 2021–2027.

2.1.4. Wyniki ocen *ex post* pozwalają w istocie wskazać kilka elementów:

- braki w definicji funkcjonalnej regionów w odniesieniu do art. 174 TFUE,
- znaczne trudności w określeniu i wdrożeniu spójnej strategii działań ze względu na wybór podejścia oddolnego (bottom-up) przy określaniu projektów, które mają otrzymać wsparcie,
- niemal zupełny brak synergii między programami Interreg a innymi programami unijnymi, które mogłyby wzmocnić efekty rozwojowe, w szczególności programem Erasmus+, programem „Horyzont 2020”, Europejskim Funduszem na rzecz Inwestycji Strategicznych, instrumentem „Łącząc Europę” i COSME, przy czym można wskazać ogólnie zbyt niski wpływ i widoczność działań dla społeczeństwa obywatelskiego i dla wszystkich kategorii obywateli, zwłaszcza kobiet, młodzieży, rodzin, osób niepełnosprawnych i osób starszych.

2.1.5. Niektóre z tych aspektów uwzględniono w nowym wniosku dotyczącym rozporządzenia, w którym usprawnia się procedury mające na celu ograniczenie priorytetów regionalnych w odniesieniu do wszystkich regionów europejskich, w tym najbardziej oddalonych, opracowuje się nowe strategię makroregionalne i koncentracje tematyczne, zwraca szczególną uwagę na inicjatywy dotyczące innowacji, a także na kilka innych inicjatyw, które w związku z tym podlegają specjalnej analizie i zostały opatrzone uwagami. Niemniej wniosek Komisji powinien zostać poprawiony i sprecyzowany w kilku ważnych kwestiach.

3. Priorytetowe kwestie do ujęcia w zaleceniach EKES-u dla Komisji

3.1. **Uproszczenie procedur – w kierunku drastycznego uproszczenia** – Komisja proponuje wiele szczegółowych przepisów mających na celu uproszczenie zasad dotyczących klasyfikowania programów i zarządzania nimi na wszystkich poziomach: beneficjentów, państw członkowskich, instytucji zarządzających, uczestniczących państw trzecich i Komisji. EKES zdecydowanie popiera takie podejście. Niemniej inicjatywę taką przedstawia się przy okazji każdego nowego okresu programowania. Komisja nie poszła wystarczająco daleko w tym przedsięwzięciu.

3.1.1. W odniesieniu do uproszczenia i płatności ryczałtowych w rozporządzeniu wprowadza się – jako kluczowy element w następnym okresie programowania – zryczałtowane traktowanie niektórych wydatków i zmienia się w bardziej ambitny sposób niektóre wskaźniki, takie jak koszty personelu (w przypadku każdego projektu o wartości poniżej 200 000 EUR: płatność zryczałtowana i brak konieczności przedstawiania faktur). Przyjmując takie podejście, Komisja uznaje potrzebę uproszczenia procedur administracyjnych i podkreśla potrzebę ogólnego porozumienia.

3.1.2. Współpraca koncentruje się na działaniach lokalnych. W związku z tym konieczne jest stworzenie programu, który byłby w większym stopniu otwarty na społeczeństwo obywatelskie, przez radykalne uproszczenie procedur i ustanowienie małych jednostek informacji i wsparcia.

3.1.3. EKES pragnąłby, by dążono do zapewnienia spójności w odniesieniu do skali projektów, tak aby możliwe było wprowadzenie niezbędnych uproszczeń w formularzach i metodach oceny projektów oraz aby stosowano minimalne standardowe procedury zryczałtowane dla czynności administracyjnych i zarządczych. „Drastyczne uproszczenie” jest niezbędne, aby podmioty prowadzące projekty mogły skupić się na wynikach działań, a nie na czasochłonnych działaniach administracyjnych.

3.1.4. W istocie – zgodnie z zamiarem Komisji – należy konsekwentnie i do końca wdrożyć podejście polegające na ocenianiu projektów na podstawie „wyników” i zwolnić podmioty z obowiązku ciągłego dostarczania sprawozdań z działalności (obecnie co sześć miesięcy).

3.2. **Ramy finansowe** – Komisja uważa, że polityka spójności i powiązany z nią aspekt europejskiej współpracy terytorialnej muszą pozostać istotnym elementem pakietu finansowego. EKES podziela to zdanie. Zmniejszenie przydziału środków budżetowych podważyłoby skuteczność, widoczność, a także obecną renomę tego programu. Na tę chwilę wybrano rozwiązanie polegające na utrzymaniu stabilnego – w porównaniu z ostatnim okresem – budżetu, wobec ogólnego zmniejszenia się budżetu UE o ok. 10%. Rozwiązanie to powinno umożliwić utrzymanie wsparcia dla programów Interreg, co stanowi minimum, niemniej EKES wzywa Parlament Europejski do zaproponowania znacznego zwiększenia budżetu, gdyż oddziaływanie polityczne i społeczne tych działań może być bardzo duże, pod warunkiem że przyzna się na nie znaczące środki.

3.2.1. W nowym rozporządzeniu w sprawie europejskiej współpracy terytorialnej wskaźnik współfinansowania spadł do 70% (w porównaniu z 85% obecnie). Według Komisji zmiana ta powinna skutkować wzmocnieniem wsparcia finansowego ze strony państw i sprzyjać lepszym warunkom przejmowania odpowiedzialności za projekty. EKES obawia się, że środek ten – oparty na zasadzie dodatkowości – może zniechęcić podmioty prywatne i mniej uprzywilejowane regiony do uczestnictwa. W związku z tym zwraca się o utrzymanie wskaźnika 85% dla regionów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji w rozumieniu art. 174 TFUE. Ponadto koncentracja działań europejskich zawsze zapewnia ich lepszą widoczność.

3.2.2. Nowe zasady dotyczące „małych projektów” – Nowe rozporządzenie obejmuje czytelną definicję wraz z nowymi uproszczonymi środkami i zasadami: ponowne określenie pomocy technicznej, usunięcie wymogu sprawozdawczości rocznej, podejście ryczałtowe w stosunku do wielu pozycji wydatków i warunki do szybszego uruchomienia w kolejnym okresie. EKES uważa, że propozycje te zmierzają we właściwym kierunku.

3.2.3. Jeśli chodzi o obciążenia administracyjne związane z „małymi projektami”, EKES bardzo pozytywnie przyjmuje, obok płatności zryczałtowanych, perspektywę powołania instytucji transgranicznej, która zarządzałaby całą administracją dla pakietu „małych projektów”.

3.2.4. EKES docenia zaangażowanie Komisji na rzecz maksymalnego zwiększenia udziału podmiotów prywatnych w programach współpracy terytorialnej. Idzie jeszcze dalej i proponuje, by określić minimalny próg udziału podmiotów niepaństwowych (poza władzami regionalnymi) takich jak przedsiębiorstwa prywatne, partnerzy społeczni, sektor stowarzyszeń, podmioty gospodarki społecznej i solidarnej oraz organizacje branżowe.

3.3. **Partnerstwo ze społeczeństwem obywatelskim** – EKES przypomina, że partnerstwo to podstawowy sposób uwzględnienia zasad horyzontalnych. W każdym wypadku partnerstwa takie należy ustanawiać ze społeczeństwem obywatelskim, partnerami społecznymi, organami lokalnymi i organizacjami działającymi na rzecz włączenia społecznego. W tym kontekście rozporządzenie przewiduje włączenie społeczeństwa obywatelskiego do komitetów kontrolnych. Przewiduje się również, że w witrynach internetowych, w których dostarcza się informacje na temat wydajności i wyników programów, zostaną dodane informacje o niepowodzeniach i o projektach, w wypadku których brak informacji o realizacji zobowiązań.

3.3.1. Należy stwierdzić, że organy lokalne – po tym, jak zostaną wskazane – mają tendencję, by ignorować wszystko inne.

3.3.2. Udział podmiotów społeczeństwa obywatelskiego nie powinien ograniczać się do procesu konsultacji. Jest istotne, by podmioty te angażować podczas wdrażania działań i powierzać im obowiązki w tym zakresie, w tym przez wskazywanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego jako instytucji zarządzających.

3.3.3. EKES proponuje, aby w odniesieniu do każdego programu współpracy terytorialnej instytucja zarządzająca przedstawiła program partnerstwa, potwierdzający zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego na każdym etapie przygotowywania, wdrażania i oceny działań. System ten powinien obejmować mechanizm ostrzegania, pozwalający podmiotom społeczeństwa obywatelskiego zwrócić się do przedmiotowego organu, jeśli zasada partnerstwa nie jest przestrzegana.

3.4. **Nowy podział dotacji na współpracę terytorialną** – W nowym rozporządzeniu dotyczącym EWT/Interreg opisuje się pięć komponentów współpracy przyszłego programu działania: współpracę transgraniczną, transnarodową, międzyregionalną i morską z udziałem regionów najbardziej oddalonych oraz międzyregionalne inwestycje innowacyjne. Takie podejście jest spójne, nawet jeśli wyłączenie współpracy dotyczącej aspektów morskich z zakresu współpracy transgranicznej rodzi pytania i budzi wiele obaw wśród podmiotów działających w regionach dotkniętych tą zmianą. Komisja uzasadnia przyjęte rozwiązanie, wyjaśniając, że szereg programów transgranicznych może się pokrywać, szczególnie w ramach współpracy morskiej, i zobowiązuje się do zdefiniowania kompleksowego podejścia w przypadku programów na obszarach morskich, w tym w odniesieniu do współpracy dwustronnej, które będzie miało większe oddziaływanie.

3.5. **Kwestia obszaru morskiego i obszary wyspiarskie** – EKES uważa, że to przyjęte podejście dotyczące wymiaru morskiego można zrozumieć w przypadku terytoriów kontynentalnych, niemniej nie jest ono uzasadnione, jeśli chodzi o obszary wyspiarskie, w przypadku których z samej definicji istnieją tylko granice morskie. EKES zresztą często wzywał Komisję do zwrócenia szczególnej uwagi na kwestię wysp o oczywistych utrudnieniach strukturalnych, uznanych w art. 174 TFUE. Proponuje zatem ponowne włączenie współpracy europejskiej między wyspami w zakres współpracy transgranicznej lub uczynienie z takiej współpracy między wyspami szóstej kategorii o określonym budżecie, zwłaszcza na rzecz wszystkich wysp należących do tego samego basenu morskiego, by ułatwić im wymianę doświadczeń.

3.6. **Szczególne otwarcie na innowacje** – Proponuje się nową specjalną linię finansowania w oparciu o zaproszenia do składania wniosków z myślą o opracowywaniu projektów na całym terytorium europejskim, tak aby wykroczyć poza wymianę dobrych praktyk i zmierzać w kierunku kompleksowych instrumentów obejmujących badania i działania (11 % budżetu Interreg). EKES popiera to podejście, pod warunkiem że obejmie ono również innowacje społeczne, w przypadku których współpraca między poszczególnymi obszarami może przynieść bardzo znaczące skutki dla zainteresowanych grup ludności, i że umożliwi bezpośredni udział podmiotów niepaństwowych (badaczy, przedsiębiorstw, społeczeństwa obywatelskiego).

3.7. **Otwartość na regiony najbardziej oddalone** – Komisja proponuje przyjęcie nowych środków, tak aby – zważywszy na szczególną lokalizację tych regionów – umożliwić tym regionom prowadzenie współpracy, zgodnie z komunikatem Komisji pt. „Silniejsze i odnowione partnerstwo strategiczne z regionami najbardziej oddalonymi UE” ⁽¹⁾. W tym przypadku chodzi o współpracę z udziałem regionów najbardziej oddalonych, między tymi regionami i regionami sąsiadującymi (pkt 3,2 budżetu Interreg). Ten trafny przepis jest obiecujący, niemniej należałoby również umożliwić łatwe uruchomienie unijnych środków na rzecz państw trzecich sąsiadujących z regionami najbardziej oddalonymi (zasadniczo środków Europejskiego Funduszu Rozwoju), tak aby uzupełnić te działania, co obecnie nie jest możliwe. EKES apeluje, by zaplanować i wdrożyć skoordynowane współdziałanie między Interreg i EFR.

3.8. **Współpraca z państwami trzecimi** – EKES uznaje za korzystne ustanowienie w trudnym kontekście międzynarodowym identycznych ram dla działań z udziałem państw trzecich sąsiadujących z Unią Europejską. W odniesieniu do krajów sąsiadujących należy lepiej wykorzystywać istniejącą już możliwość włączenia regionów nieprzygranicznych tych krajów w działania w ramach współpracy transnarodowej, tak aby uniknąć pogłębiania w obrębie tych krajów różnic, które będą skutkować faworyzowaniem regionów graniczących z UE.

4. Nowe kierunki refleksji

4.1. **Rozwój koncentracji tematycznej** – EKES opowiada się za skupieniem programów na działaniach powiązanych z priorytetami Unii Europejskiej określonymi we wniosku dotyczącym WRF na lata 2021–2027 (innowacje, badania, Europa bardziej przyjazna dla środowiska – energia, gospodarka o obiegu zamkniętym itp. – lepiej połączona Europa – transport, rolnictwo itp. – Europa o silniejszym wymiarze społecznym – EFS, EFRR, edukacja, zdrowie itp. – Europa o silniejszym wymiarze lokalnym – strategii rozwoju na szczeblu lokalnym), przy czym nie należy zapominać o szczegółowych celach określonych w przepisach dotyczących opieki społecznej, edukacji i opieki zdrowotnej. Szczególną uwagę należy zwrócić na lokalne strategie rozwoju angażujące wszystkie podmioty w społeczeństwie obywatelskim.

4.1.1. Zasadnicze znaczenie ma, by w ramach koncentracji tematycznej we wszystkich zagadnieniach podkreślić i wyraźnie uwzględnić rozwój zrównoważony, działania w zakresie klimatu, gospodarkę o obiegu zamkniętym oraz energię ze źródeł odnawialnych.

⁽¹⁾ COM(2017) 623 final.

4.2. **Strategie makroregionalne** – Strategie makroregionalne (Morze Bałtyckie, Dunaj, region alpejski, Morze Adriatyckie i Morze Jońskie) ogólnie uważa się za sukces. Europejska współpraca terytorialna ma szczególną wartość ze względu na zdolność do tworzenia warunków sprzyjających stosowaniu makroregionalnych strategii rozwoju opartych na:

- znacznym zakresie interakcji transgranicznych,
- zgodności między finansowaniem a strategicznymi priorytetami prowadzenia działań.

4.2.1. Instrumenty te pozwolą wzmocnić programy współpracy, w szczególności transnarodowej i morskiej. Korzyści mogłoby przynieść opracowanie eksperymentalnego działania w ramach strategii makroregionalnej dotyczącej basenu Morza Śródziemnego (zachodniego i wschodniego) w powiązaniu ze strategiami dla poszczególnych akwenów wdrożonymi w unijnych działaniach morskich, podobnie jak strategii makroregionalnej obejmującej łańcuchy górskie Europy Południowo-Wschodniej (Karpaty i region Bałkanów), przy czym oba wspomniane przypadki dotyczą również państw trzecich.

4.3. **Cyfrowy komponent europejskiej współpracy terytorialnej** – Obecnie jednym z głównych wyzwań dla podmiotów europejskiej współpracy terytorialnej jest zapewnienie łączności z siecią. Należy zapewnić sposoby i środki, aby zniwelować przepaść cyfrową między obszarami oraz między obszarami miejskimi i wiejskimi poszczególnych regionów. Rozwój technologii cyfrowej dotyczy kilku kwestii:

4.3.1. *Techniczne i ekonomiczne wyzwanie dla rozwoju terytorialnego.* Technologie cyfrowe mają duże znaczenie dla rozwoju terytorialnego w kontekście nowych przemian w przemyśle, społeczeństwa opartego na współpracy, pojawienia się nowych form współpracy w miejscu pracy oraz nowych instrumentów pozwalających wykorzystać lokalne zasoby.

4.3.2. *Główne wyzwanie społeczne przyczyniające się do rozwoju umiejętności ludności i sprzyjające rozwojowi terytorialnemu.* Należy rozwijać inwestycje w umiejętności i zdolności użytkownika i nie pozwolić, by społeczna przepaść cyfrowa się pogłębiła. Ewolucja cyfrowa zaczyna tworzyć nowy wymiar dyskryminacji, który wynika w szczególności z braku możliwości dostępu do technologii ubogich grup społecznych, ze względu na standard życia, aspekty kulturowe związane z poziomem wykształcenia i wiek.

4.3.3. Należy wziąć pod uwagę, że technologia cyfrowa może w równej mierze ułatwić dostęp do praw, jak i – przeciwnie – stanowić dodatkowy czynnik wykluczenia określonych kategorii społecznych. Skłania to EKES do zwrócenia się do Komisji, by uwzględniła w działaniach europejskiej współpracy terytorialnej podejście pedagogiczne w porozumieniu z podmiotami działającymi na szczeblu lokalnym.

4.3.4. Ponadto EKES proponuje, aby znaczną część innowacyjnych działań poświęcono zagadnieniom cyfrowym i przygotowano specjalne zaproszenia do składania wniosków, uwzględniając wymianę doświadczeń i współpracę na szczeblu lokalnym w tych dziedzinach, przy czym priorytetem musi być włączenie najbardziej zagrożonych wykluczeniem grup społecznych. Jest to niezbędne dla rozwoju terytorialnego w kontekście nowych przemian w przemyśle, społeczeństwa opartego na współpracy, pojawienia się nowych form współpracy w miejscu pracy oraz nowych instrumentów pozwalających wykorzystać lokalne zasoby. Komisja przedstawiła projekt budżetu na lata 2021–2027. Czy projekt ten w wystarczającym stopniu uwzględnia ten cyfrowy aspekt? Jeśli tak nie jest, nie jest on odpowiedni.

4.3.5. Zagadnienia cyfrowe i sztuczna inteligencja – Komisja musi koniecznie uwzględnić narzędzia cyfrowe i sztuczną inteligencję do celów wdrażania i oceny przyszłych programów (duże zbiory danych, nowe technologie i inwestowanie funduszy).

4.3.6. Według samej Komisji ocena wpływu działań i programów UE zależy od odpowiedniego „nastawienia”. Wyniki projektu mogą niekiedy być mniej istotne niż sposób uzyskania wyników i trudno jest znaleźć wskaźniki (nie tylko ilościowe, ale i jakościowe), które pozwolą ten aspekt uwzględnić.

4.3.7. EKES stanowczo zachęca Komisję do poszukiwania lepszych wskaźników służących ocenie bezpośrednich rezultatów i oddziaływania programów i projektów.

4.4. **Uwzględnienie wymiaru dotyczącego młodzieży** – Uwzględnienie potrzeb młodych ludzi w Europie jest kwestią kluczową. EKES sugeruje, by wykorzystać metody wymiany młodzieży programu Erasmus+: licealistów, studentów, praktykantów, osób poszukujących pracy, osób w trudnej sytuacji, tak aby współpraca terytorialna zapewniała włączenie młodzieży za sprawą przeznaczonych dla niej programów mobilności, szczególnie w zakresie szkolenia zawodowego i nauki języków. Analiza EKES-u obejmuje wiele niewykluczających się wzajemnie możliwości, które mają sprawić, że programy terytorialne nabiorą dla młodych ludzi znaczenia.

4.4.1. EKES proponuje, by przewidzieć określony odsetek środków europejskiej współpracy terytorialnej na działania prowadzone przez młodzież i na rzecz młodzieży. Jednocześnie w ramach przyszłego programu Erasmus+ po 2021 r. Komisja mogłaby zdecydować, by przeznaczyć część programów Erasmus+ na inicjatywy ukierunkowane na określone obszary.

4.4.2. Z drugiej strony, 10 % środków z jednego lub większej liczby elementów Interreg należy przeznaczyć na mobilność typu Erasmus i taki sam odsetek na finansowanie projektów zarządzanych w ramach programu Erasmus+ i prowadzonych w obszarach europejskich. Priorytet można nadać regionom, które zaczynają nabierać realnych kształtów, takim jak makroregion Morza Śródziemnego, lub – w drodze eksperymentu – regionom, które są w trakcie wykształcania się i rozwoju, takim jak makroregion wschodniej części basenu Morza Śródziemnego.

4.4.3. Należy zatem uwzględnić w programach współpracy transgranicznej i transnarodowej jedną lub więcej kategorii szczegółowych propozycji i działań na rzecz młodzieży i realizowanych przez młodzież. Powinny one umożliwiać i wspierać przejście od prostej wymiany kulturalnej do promowania działań dotyczących kategorii innych, te, które są tradycyjnie objęte programem Erasmus+: ruchów młodzieży i tworzenia stowarzyszeń na rzecz zwalczania wykluczenia społecznego i nierówności, na rzecz integracji osób w najtrudniejszej sytuacji (niepełnosprawność), prowadzenia działań w dziedzinie klimatu, prowadzenia inicjatyw przyczyniających się do przyjmowania migrujących uchodźców lub wszelkich innych kwestii w dziedzinie edukacji i solidarności.

4.5. **Działania na rzecz grup ludności znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji i uwzględnienie kryteriów horyzontalnych** – Jeśli chodzi o uwzględnienie grup ludności w trudnej sytuacji na wszystkich etapach opracowywania i wdrażania programów współpracy, w tym wyboru projektów, Komisja opowiada się stanowczo za bezwzględny obowiązek przestrzegania unijnych zasad horyzontalnych.

4.5.1. Pojawia się jednak pytanie o przepisy dotyczące tej kwestii w ramach europejskiej współpracy terytorialnej, w których nie określono żadnych kwot. EKES proponuje ustanowienie minimalnego progu dla współpracy transgranicznej (10 %).

4.6. **Ochrona ludności i zwalczanie poważnych zagrożeń.** Ten element – będący częścią nowego europejskiego funduszu w dziedzinie obrony i ochrony ludności zaproponowanego przez Komisję na potrzeby WRF na lata 2021–2027 – jest znaczącą osią, która ma wpływ na współpracę terytorialną. Mowa tutaj np. o zapobieganiu pożarom lasów w regionie Morza Śródziemnego i zwalczaniu tych pożarów lub analogicznych działaniach dotyczących powodzi w regionach położonych dalej na północ. Jest to kwestia, w której współpraca ponad granicami państw jest oczywista i bezpośrednio wpływa na życie obywateli.

4.6.1. W związku z tym EKES zaleca, by w ramach europejskiej współpracy terytorialnej zwrócić szczególną uwagę na możliwość koordynacji między kilkoma funduszami, przy czym należy skierować do organów odpowiedzialnych za programy konkretne zalecenia, tak aby uświadomić im problemy i możliwości związane z tą kwestią na odnośnych terytoriach. Można by uruchomić pilotażowe zaproszenia do składania wniosków w tej dziedzinie, tak aby przykład zachęcił do udziału inne regiony.

4.7. **Integracja różnych instrumentów europejskich** – Zdaniem EKES-u przedmiotowy wniosek nie uwzględnia w wystarczającym stopniu możliwości dotyczących synergii między europejską współpracą terytorialną a innymi obecnymi lub przyszłymi instrumentami finansowymi UE, w szczególności w zakresie wymiany młodzieży, sieci i agendy cyfrowej, badań i rozwoju, inwestycji, ochrony ludności i zwalczania poważnych zagrożeń. Zwraca się do Komisji o rozwiązanie tego problemu.

4.7.1. Europejska współpraca terytorialna stanowi odpowiednie ramy dla zapewnienia komplementarności różnych instrumentów europejskich w oparciu o lokalne potrzeby, w odniesieniu do:

- inwestycji małych i średnich przedsiębiorstw, jeśli działania Interreg zostaną z powodzeniem połączone z nowym InvestEuFund proponowanym przez Komisję dla WRF na lata 2021–2027,
- sieci (infrastruktury, cyfryzacji, energii) za pomocą instrumentu „Łącząc Europę”,
- działań zewnętrznych (EFR, polityki sąsiedztwa),
- funduszy na ochronę ludności,
- programu Erasmus+,
- programu „Horyzont Europa” (obecnego programu „Horyzont 2020”),
- LIFE (środowisko i działania na rzecz klimatu),
- Europejski Fundusz Społeczny,

....

4.7.2. Propozycje Komisji są w tej kwestii niejasne. EKES wzywa Komisję, by w kontekście wniosków dotyczących WRF na lata 2021–2027 przedstawiła komunikat w sprawie integracji własnych instrumentów finansowych.

4.8. **Działania promocyjne** – Interreg jest jednym z głównych sposobów, by wzmocnić europejskiego ducha obywatelskiego. Nadszedł czas, aby promować działania UE i tym samym szerzyć wiedzę na temat tych działań. Komisja musi zapewnić czytelne publikacje i materiały promocyjne na temat realizacji i osiągnięć programu Interreg. Ma to uświadomić obywatelom konkretne działania prowadzone przy wsparciu UE. Mając na uwadze znaczenie tego tematu, EKES proponuje ustanowienie punktów rozpowszechniania informacji i współpracy transgranicznej lub terytorialnej, których zadaniem byłoby prowadzenie działalności promocyjnej, najlepiej przy współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

Bruksela, dnia 19 września 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
