

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Projekty oparte na kontaktach międzyludzkich i małe projekty w programach współpracy transgranicznej

(2017/C 342/06)

Sprawozdawca: Pavel BRANDA (CZ/EKR), zastępca burmistrza gminy Rádlo

I. UWAGI OGÓLNE

1. Ponad jedna trzecia obywateli Unii mieszka i pracuje w regionach przygranicznych Europy. Granice te mają bezpośredni i pośredni wpływ na ich życie. Współpraca transgraniczna okazała się być najskuteczniejszym narzędziem pokonywania efektu bariery i dzielącej roli granic, jednocześnie strefy przygraniczne i podnosząc jakość życia obywateli w regionach przygranicznych.

2. Europejska współpraca terytorialna odgrywa ważną rolę w eliminowaniu przeszkód stwarzanych przez granice i promowaniu współpracy transgranicznej. W okresie 2014–2020 ponad 10 mld EUR zostanie zainwestowanych we współpracę między regionami, z czego około 6,6 mld EUR trafi do regionów przygranicznych.

3. Projekty Interreg A przyczyniły się do osiągnięcia wielu namacalnych wyników dla wielu obywateli Unii na bardzo zróżnicowanych terytoriach w całej UE. Ważnym i udanym narzędziem w ramach programów współpracy transgranicznej⁽¹⁾ są projekty oparte na kontaktach międzyludzkich i małe projekty zaprojektowane w celu promowania konwergencji regionów przygranicznych i inicjowania kontaktów międzyludzkich na poziomie najbliższym obywatelowi.

4. Projekty oparte na kontaktach międzyludzkich i małe projekty można definiować na podstawie ich wielkości, czasu trwania i treści. Małe projekty są zwykle mniejsze niż standardowe duże projekty (np. maksymalna wartość 100 000 EUR⁽²⁾). Ich czas trwania także może być ograniczony, a ich głównym celem jest finansowanie inicjatyw w wielu różnych obszarach współpracy transgranicznej o lokalnym oddziaływaniu w dążeniu do wsparcia głównych celów tematycznych programów UE (w tym budowania zaufania, zapewnienia korzystnych warunków ramowych i podejścia oddolnego oraz inicjowania nowych partnerstw). Projekty oparte na kontaktach międzyludzkich są realizowane na małą skalę i koncentrują się przede wszystkim na promowaniu kontaktów i interakcji między ludźmi po różnych stronach granic. Mają one zwykle mniejszy budżet i ograniczony czas trwania. Działania w ramach projektów są realizowane na mniejszych obszarach geograficznych (zwykle na szczeblu euroregionalnym), a podejścia w ramach nich są zazwyczaj ukierunkowane na konkretne miejsce.

5. Projekty oparte na kontaktach międzyludzkich i małe projekty są realizowane w różnorodnych dziedzinach, takich jak kultura (np. nauka języka sąsiadującego kraju), sport, turystyka, kształcenie i szkolenie zawodowe, gospodarka, nauka, ochrona środowiska i ekologia, opieka zdrowotna, transport i mała infrastruktura (luki transgraniczne), współpraca administracyjna, działania promocyjne itd.

6. Projekty oparte na kontaktach międzyludzkich i małe projekty są dostępne dla szerokiego zakresu beneficjentów: między innymi gmin, organizacji pozarządowych (różnych typów stowarzyszeń, platform, sieci, fundacji, kościołów itp.), instytucji oświatowych (szkół, ośrodków szkolenia zawodowego i uniwersytetów), instytucji badawczych i instytucji wsparcia biznesowego.

7. Projekty te były wspierane przez kilka generacji programów współpracy transgranicznej. W obecnym okresie projekty oparte na kontaktach międzyludzkich i małe projekty w ramach 19 programów współpracy transgranicznej (około jednej trzeciej programów) są wspierane przede wszystkim z funduszu małych projektów lub za pomocą podobnych instrumentów (nazywanych czasami mikroprojektami, funduszem dyspozycyjnym lub projektem ramowym na potrzeby wsparcia małych projektów/inicjatyw). Te fundusze małych projektów zwykle przybierają formę „projektu parasolowego”, w ramach którego wdrażanych jest kilka mniejszych podprojektów.

8. W ujęciu ogólnym finansowanie jest raczej niewielkie – od 1,5 % do 20 % środków przydzielonych na programy (niższe w starych państwach UE, podczas gdy w nowych państwach członkowskich i wzdłuż „starych” granic zewnętrznych zapotrzebowanie jest znacznie wyższe).

⁽¹⁾ Należy zauważyć, że podobne inicjatywy transgraniczne istnieją także poza programami współpracy transgranicznej (np. na francuskich granicach między departamentem Pirenejów Wschodnich/rządem Katalonii itd.) i również mogą zapewniać cenny wkład.

⁽²⁾ Wielkość projektów, dla których rozporządzenie zbiorcze sugeruje zastosowanie uproszczonych procedur kosztów.

9. Niezależne badania dotyczące współpracy transgranicznej oraz wszystkie dotychczasowe oceny Interreg⁽³⁾ potwierdzają, że w programach Interreg A najlepsze pod względem jakościowym rezultaty nie są osiągnięte przede wszystkim w ramach projektów przewodnich, ale sukcesy determinowane są raczej przez różnorodność prawdziwie transgranicznych projektów odpowiadających na potrzeby charakterystyczne dla danego regionu, bezpośrednio angażujących obywateli, organy lokalne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Dostatecznie często zarządzanie tymi programami Interreg A (podprogramami) jest zdecentralizowane. Od początku inicjatywy Interreg (1990 r.) programy o najlepszych wynikach oceny były często programami zarządzanymi w sposób zdecentralizowany, z których wiele obejmowało wsparcie na rzecz projektów opartych na kontaktach międzyludzkich i małych projektów.

10. Pomimo swojego pozytywnego oddziaływania projekty te napotykają pewne poważne trudności. Nie opierają się one na rozporządzeniach, a większe projekty są często preferowane przez instytucje zarządzające jako bardziej opłacalne (wyższe koszty administracyjne projektów opartych na kontaktach międzyludzkich) i charakteryzujące się mierzalnym oddziaływaniem. Trudno jest także powiązać miękkie skutki takich projektów ze wskaźnikami związanymi ze strategią „UE 2020” na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego (brak metodyki i odpowiednich wskaźników oceny).

11. Głównym celem niniejszej opinii jest zapewnienie opartego na dowodach wykazu korzyści i wartości dodanej takich projektów oraz ich zdecentralizowanego wdrażania w ramach euroregionów i podobnych struktur takich jak EUWT; zapewnienie zaleceń dotyczących ich dalszego uproszczenia; oraz na koniec przedstawienie konkretnych wniosków dotyczących przyszłych programów współpracy transgranicznej, zapewniając wkład w debatę na temat przyszłości polityki spójności po 2020 r.

II. ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW (KR)

Wartość dodana i korzyści projektów opartych na kontaktach międzyludzkich i małych projektów

12. Uważa, że projekty oparte na kontaktach międzyludzkich i małe projekty charakteryzują się zasadniczo bardzo dużą europejską wartością dodaną, a także zapewniają istotny wkład w ogólny cel programów współpracy transgranicznej dzięki pokonywaniu przeszkód stwarzanych przez granice oraz integrowaniu stref przygranicznych i ich obywateli. Należy podkreślić następujące szczególne korzyści takich projektów:

- Pomoc w rozwoju większych projektów i istotne wspieranie skutecznej współpracy w ramach całego programu współpracy transgranicznej poprzez:
 - udoskonalenie koniecznych umiejętności zawodowych i międzykulturowych beneficjentów oraz budowanie zdolności na szczeblu lokalnym i regionalnym,
 - obejmowanie obszarów współpracy prawnej i administracyjnej,
 - zapewnianie możliwości eksperymentowania – małe projekty są doskonałymi instrumentami do testowania innowacyjnych koncepcji i narzędzi w ramach współpracy transgranicznej, oraz
 - stanowanie „inkubatorów dla większych projektów” – przyczynianie się do zwiększenia jakości dużych projektów dzięki wcześniejszemu przetestowaniu w ramach małych projektów.
- Uczenie się o kulturze sąsiadujących obszarów. Promowanie umiejętności międzykulturowych wśród obywateli regionów przygranicznych.
- Wspieranie zdolności ludzi do nauki, pracy i prowadzenia działalności gospodarczej za granicą.
- Ułatwianie komunikacji międzyludzkiej. Projekty te często pomagają przezwyciężyć barierę językową dzięki stymulowaniu nauki języka.
- Rozwijanie kontaktów międzyosobowych i budowanie partnerstw. Wiele partnerstw transgranicznych (także mniejszych organizacji) jest inicjowanych, a następnie przekształcanych w długoterminową współpracę przez projekty oparte na kontaktach międzyludzkich i małe projekty.
- Mobilizowanie szerszego społeczeństwa obywatelskiego, a nawet wspieranie transgranicznego społeczeństwa obywatelskiego jako ważnego wkładu w spójność terytorialną.
- Wymiana doświadczeń. Projekty te tworzą wspólną platformę wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk między wszystkimi podmiotami zaangażowanymi we współpracę transgraniczną, od społeczeństwa obywatelskiego po władze lokalne i regionalne.

⁽³⁾ Na przykład: Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej „Territorial Governance and Cohesion Policy”, Parlament Europejski, Bruksela, 2015 r.; „Panteia and partners, Ex-Post Evaluation of Interreg III 2000–2006”, Komisja Europejska, 2010 r.

- Koncentrowanie się na problemach lokalnych. Znajdowanie lokalnych rozwiązań. Projekty oparte na kontaktach międzyludzkich i małe projekty pomagają wdrażać wspólne wizje. Wiele problemów można rozwiązać tylko dzięki współpracy na szczeblu lokalnym.
- Zajmowanie się tematyką istotną z punktu widzenia życia codziennego (np. zapewnianie lepszych usług publicznych) oraz apolityczne podejście do kształtowania własnej teraźniejszości i przyszłości przez ludzi.
- Budowanie zaufania. Obecnie w Europie odnotowywany jest brak zaufania. Te namacalne projekty oparte na kontaktach międzyludzkich stanowią doskonały instrument na potrzeby przywracania zaufania w ujęciu transgranicznym i w Europie. Stanowią one przeszłościową inwestycję.
- Eliminowanie stereotypów i uprzedzeń wynikających z czasami trudnej historii stref przygranicznych, a nawet bieżących wydarzeń. Współpraca transgraniczna, a w szczególności projekty oparte na kontaktach międzyludzkich pomagają leczyć „blizny” powstałe z powodu granic. Promują one zasadę tolerancji i szacunku. Mogą one odgrywać istotną rolę w pojednaniu wzdłuż problematycznych granic w regionie Bałkanów Zachodnich i w państwach Partnerstwa Wschodniego.
- Promowanie idei europejskiej. Korzyści z integracji europejskiej odczuwane są w szczególności w transgranicznych interakcjach między ludźmi oraz we współpracy z naszymi sąsiadami. Projekty te wspierane przez UE mogą pomóc w ponownym rozbudzeniu entuzjazmu w Europie.

Zalety zarządzania zdecentralizowanego

13. Dostrzega jednak korzyści dla rozszerzonych partnerstw tam, gdzie kwalifikujące się terytorium jest większe, lecz ma świadomość ewentualnego negatywnego wpływu: trudniej jest odzwierciedlić w ramach programów szczególne potrzeby różnych części większego terytorium. Występuje tendencja do wspierania większych projektów, a wsparcie to staje się mniej dostępne dla lokalnych/regionalnych podmiotów.

14. Sugeruje, że zarządzanie zdecentralizowane takimi programami, na przykład poprzez promowanie podprogramów oraz umożliwienie finansowania małych projektów i projektów opartych na kontaktach międzyludzkich, jest wobec tej tendencji najlepszym rozwiązaniem, dzięki któremu programy będą bliższe obywatelom.

15. Wskazuje korzyści płynące z funduszy małych projektów (lub podobnych instrumentów finansujących projekty oparte na kontaktach międzyludzkich i małe projekty) zarządzanych w zdecentralizowany sposób:

- Rozwój projektów zamiast wyłącznie administrowania projektami. Zarządzanie zdecentralizowane sprzyja: współpracy z potencjalnymi wnioskodawcami na miejscu i pomaganiu projektom w osiągnięciu sukcesu, łączeniu partnerów ponad granicami, opracowywaniu koncepcji projektów, pomaganiu w przekształcaniu tych koncepcji w rzeczywiste zastosowania projektowe, monitorowaniu projektów, skupianiu się na zapobieganiu błędom i pomaganiu w ich korygowaniu itd.
- Bliskość względem wnioskodawców. Ma to szczególne znaczenie dla mniejszych gmin, społeczeństwa obywatelskiego, organizacji non-profit itd.
- Dostępność finansowania. W przypadku małych projektów łatwiej jest zapewnić współfinansowanie i zaliczkowanie. Procedury składania wniosków są często prostsze niż w przypadku dużych projektów.
- Elastyczność. Instrument ten jest odpowiedni do zajmowania się szczególnymi sprawami lokalnymi, które mogą ulegać zmianie.

16. Zdaje sobie sprawę, że takie podejście może prowadzić do stosunkowo wyższych kosztów administracyjnych. Należy podkreślić, że oprócz zwykłego administrowania projektem ma miejsce wiele innych działań (np. podnoszenie świadomości, doradztwo dotyczące przygotowania, wdrażania i rachunkowości). Bez takiego zdecentralizowanego nadzoru i podejścia oddolnego trudno jest zrealizować te projekty.

Rola euroregionów i podobnych struktur transgranicznych

17. Zauważa, że korzyści ze zdecentralizowanego wdrażania projektów opartych na kontaktach międzyludzkich i małych projektów są osiągane w największym stopniu dzięki zaangażowaniu euroregionów i podobnych struktur transgranicznych⁽⁴⁾. Mogą one także przybierać prawną formę EUWT, które są bardzo odpowiednie do pełnienia takiej roli.

⁽⁴⁾ Znaczenie euroregionów w rozwoju współpracy transgranicznej zostało podkreślone w rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie roli euroregionów w procesie rozwoju polityki regionalnej (2004/2257(INI)).

18. Zaleca, by w celu zapewnienia udanego wdrażania struktury te posiadały znaczne doświadczenie we współpracy transgranicznej na szczeblu lokalnym i regionalnym. Powinny one:

- być stałe,
- być transgraniczne ⁽⁵⁾,
- mieć charakter publiczny ⁽⁶⁾: składać się przede wszystkim z władz lokalnych i regionalnych,
- skupiać się na współpracy transgranicznej jako swoim głównym celem, oraz
- posiadać doświadczenie w dziedzinie programów i projektów UE.

Uproszczenie jako warunek wstępny skutecznej realizacji małych projektów

19. Podkreśla, że aby zachować wartość dodaną projektów opartych na kontaktach międzyludzkich i małych projektów oraz ich zarządzania zdecentralizowanego, projekty te i procedury muszą być bardzo proste.

20. Wskazuje, że stanowisko KR-u zostało wyrażone w opinii pt. *Uproszczenie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z perspektywy władz lokalnych i regionalnych* ⁽⁷⁾. Zalecenia dotyczące współpracy transgranicznej, takie jak usunięcie Europejskiej współpracy terytorialnej z obszaru stosowania zasad pomocy państwa lub bardziej elastyczne podejście do wdrażania celów tematycznych strategii „UE 2020”, mają jeszcze większe znaczenie dla projektów opartych na kontaktach międzyludzkich i małych projektów.

21. Stanowi, że prostsze procedury muszą być proporcjonalne do mających zastosowanie kwot, zarówno w odniesieniu do zarządzania tymi projektami (administracja, zarządzanie finansowe, mechanizmy kontroli itd.), jak i grup docelowych (ograniczenie obciążenia administracyjnego, informacje wstępne ukierunkowane na grupę docelową, stosowanie zasady jednorazowości ⁽⁸⁾). Te prostsze procedury muszą być stosowane na wszystkich etapach cyklu projektowego.

22. Zaleca, by podczas kontroli, monitorowania i audytu koniecznie skupiać się w większym stopniu na treści i rezultatach, a nie tylko na procesach.

23. Zwraca się do wszystkich szczebli zarządzania dzielonego o aktywowanie i wykorzystanie odpowiednich uproszczonych opcji kosztów jako głównego podejścia w odniesieniu do projektów opartych na kontaktach międzyludzkich i małych projektów. Pomimo koniecznej kontroli finansowania publicznego KR wzywa do promowania stosowania zasady jednorazowości, płatności ryczałtowych, stawek ryczałtowych i uproszczonych zestawień kosztów (np. standardowych kosztów jednostkowych) w odniesieniu do rachunkowości dotyczącej tych projektów.

Informowanie o rezultatach – ocena funduszy małych projektów

24. Uważa, że w świetle obecnej sytuacji w UE (rosnący nacjonalizm, wyjście Zjednoczonego Królestwa z UE, kryzys migracyjny, trudności gospodarcze i walutowe) istnieje niewątpliwie coraz silniejsza potrzeba informowania o szczególnych korzyściach i wartości dodanej działań UE. Współpraca transgraniczna, a w szczególności projekty oparte na kontaktach międzyludzkich i małe projekty, stanowią jedno z najbardziej namacalnych przykładów takich szczególnych korzyści i wartości dodanej w codziennym życiu obywateli. Unijne środki finansowe przynoszą tutaj pozytywne skutki w prawdziwym życiu obywateli, a także w odniesieniu do ich perspektyw i sposobie postrzegania kwestii.

25. Sugeruje, by wszystkie podmioty podjęły wysiłki w celu zwiększenia widoczności rezultatów i korzyści takich projektów – nie tyle w regionach przygranicznych, gdzie są one oczywiste, ale na szczeblu krajowym (państw członkowskich) i europejskim (instytucji UE), na których podejmowane są decyzje dotyczące polityki spójności. Niniejsza opinia wraz z broszurą zawierającą konkretne przykłady projektów ma na celu zapewnienie wkładu w te wysiłki. Przekazywanie informacji na temat tych rezultatów może także ułatwić Dzień Europejskiej Współpracy.

26. Dostrzega potrzebę wdrożenia szczególnej metodyki w celu oceny funduszy małych projektów (i podobnych instrumentów) wspierających projekty oparte na kontaktach międzyludzkich i małe projekty. Biorąc pod uwagę „miękką” charakter projektów opartych na kontaktach międzyludzkich, oczywiste jest, że standardowe wskaźniki wyników nie są odpowiednie do przeprowadzania takich ocen (np. w celu pomiaru poziomu zaufania lub przewyżnienia uprzedzeń). Sugeruje się tutaj, że sam fakt, iż ma miejsce współpraca transgraniczna między obywatelami a instytucjami regionów przygranicznych, stanowi pozytywny rezultat (podobny do rosnącej liczby studentów studiujących za granicą dzięki

⁽⁵⁾ Faktycznie, ale nie zawsze formalnie.

⁽⁶⁾ Zgodnie z dyrektywą w sprawie zamówień publicznych, niekoniecznie oparte na prawie publicznym.

⁽⁷⁾ COR-2016-00008-00-00-AC-TRA.

⁽⁸⁾ Fakt, że mamy do czynienia z dodatkowymi systemami prawnymi z uwagi na jednoczesne stosowanie europejskich, krajowych i regionalnych regulacji, prowadzi do chaosu.

programowi Erasmus). Liczba uczestniczących obywateli i współpracujących partnerów powinna być wystarczająca. Małe projekty będą się przyczyniać do wskaźników danego priorytetu inwestycyjnego, lecz również w przypadku małych projektów, które nie są całkowicie oparte na kontaktach międzyludzkich, należy uwzględnić aspekt współpracujących partnerów i liczby osób aktywnie zaangażowanych we współpracę transgraniczną, gdyż tworzy to zdolności takich partnerów do dalszego rozwijania takiej współpracy w przyszłości. Rozszerza to zakres działań kierowanych przez UE, z podejściem ukierunkowanym na konkretny obszar i skupiających się na obywatelach, którzy stają się podmiotami zaangażowanymi w budowanie Europy w miejscu realizacji projektu. Bardzo często umiejętności zawodowe i międzykulturowe nabyte przez członków zespołów ds. projektów transgranicznych są cenniejsze niż sam rezultat projektu (inwestycje na małą skalę).

Zalecenia dla przyszłych programów współpracy transgranicznej po 2020 r.

27. Zaleca, by projekty oparte na kontaktach międzyludzkich i małe projekty bazowały na rozporządzeniach regulujących unijne wsparcie dla współpracy transgranicznej jako prawomocnym instrumencie w programach współpracy transgranicznej, oraz wzywa Komisję do ustanowienia koniecznych przepisów we wniosku dotyczącym kolejnej generacji rozporządzeń.

28. Zaleca także, by Komisja zachęcała do włączania projektów opartych na kontaktach międzyludzkich i małych projektów do programów współpracy transgranicznej, w szczególności jeśli istnieje zapotrzebowanie na takie projekty na szczeblu lokalnym i regionalnym. Należy zapewnić wystarczające przydzielone środki w celu zaspokojenia tego oddolnego zapotrzebowania. Należy zwrócić szczególną uwagę na granice, na które wpływ będzie miało wyjście Zjednoczonego Królestwa z UE⁽⁹⁾. Należy tu znaleźć rozwiązania na potrzeby dalszej współpracy z władzami lokalnymi i regionalnymi oraz innymi partnerami ze Zjednoczonego Królestwa.

29. Wskazuje, że pełne korzyści z takich projektów można osiągnąć dzięki zarządzaniu zdecentralizowanemu za pośrednictwem funduszy małych projektów lub wszelkich podobnych instrumentów bądź bezpośrednio przez komitety sterujące na miejscu. Zasadnicze znaczenie ma zapewnienie, by każdy region przygraniczny mógł swobodnie korzystać z istniejących instrumentów i procedur, które były skuteczne przez wiele lat, tak aby zagwarantować ciągłość takiego finansowania wraz z ogólnym celem, jakim jest utrzymanie bliskości programów względem obywateli;

30. Zaleca, by euroregiony lub podobne struktury i EUWT stanowiły ramy gwarantujące zdecentralizowane wdrażanie projektów opartych na kontaktach międzyludzkich i małych projektów, zapewniając ich ciągłość i uwzględniając już istniejące role takich struktur (np. odbiorców „projektów parasolowych”), które okazały się być użyteczne. W strefach przygranicznych, gdzie struktury takie nie istnieją, należy wspierać ich tworzenie lub znaleźć inne odpowiednie rozwiązania respektujące w jak największym stopniu zasady, o których mowa powyżej.

31. Podkreśla, że aby zachować wartość dodaną i korzyści projektów opartych na kontaktach międzyludzkich i małych projektów, projekty te oraz zarządzanie nimi powinny być jak najprostsze. Należy położyć większy nacisk na treść, a nie na procedury oraz należy preferować uproszczone opcje kosztów.

32. Zwraca uwagę, że projekty oparte na kontaktach międzyludzkich często łączą partnerów ze służb publicznych lub półpublicznych i łagodzą wpływ różnic w zakresie regulacji i finansowania między organizacjami w różnych państwach członkowskich. Niemniej jednak poza tymczasowym finansowaniem powinna istnieć możliwość kontynuacji udanych projektów opartych na kontaktach międzyludzkich dzięki funduszom strukturalnym. W kolejnym okresie programowania należy dołożyć więcej starań na rzecz przybliżenia ustawodawcom krajowym doświadczeń regionów przygranicznych. Państwa członkowskie powinny porozumieć się w kwestiach granicznych celu zmniejszenia skutków granicznych wynikających z krajowych regulacji i finansowania.

33. Wzywa państwa członkowskie, Komisję i Parlament Europejski do wzięcia pod uwagę tych szczególnych zaleceń oraz uwzględnienia wszystkich koniecznych przepisów na potrzeby ich wdrożenia podczas przygotowywania wniosków ustawodawczych dla kolejnej generacji programów współpracy transgranicznej, organizowania tych programów oraz ich pomyślnego wdrażania. Zapewni to wyraźne odczuwanie korzyści płynących z integracji europejskiej przez obywateli regionów przygranicznych Europy.

Bruksela, dnia 12 lipca 2017 r.

Markku MARKKULA

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów

⁽⁹⁾ Przede wszystkim między Irlandią a Irlandią Północną, ale także między Francją a Anglią.