

Становище на Европейския комитет на регионите — Междудуличностни и малки по мащаб проекти в програмите за трансгранично сътрудничество

(2017/С 342/06)

Докладчик: Pavel Branda (CZ/ЕКР), заместник-кмет на община Радло

I. ОБЩИ БЕЛЕЖКИ

1. В граничните региони на Европа живеят и работят повече от една трета от гражданите на ЕС. Тези граници оказват пряко и косвено въздействие върху живота им. Трансграничното сътрудничество (ТГС) се доказва като най-ефективния инструмент за преодоляване на бариерите и разделението, причинени от границите, чрез интегриране на граничните зони и подобряване качеството на живот на гражданите в граничните региони.
2. Европейското териториално сътрудничество изпълнява важна роля за премахване на пречките, свързани с границите, и за насърчаване на трансграничното сътрудничество. През периода 2014–2020 г. над 10 милиарда евро ще бъдат инвестирани в сътрудничество между регионите, от които около 6,6 милиарда евро ще бъдат отделени за трансграничните региони.
3. Проектите по Interreg A постигнаха редица осезаеми резултати за много европейски граждани в изключително разнообразни територии в целия ЕС. Междудуличностните и малките по мащаб проекти са значим и успешен инструмент в програмите за трансгранично сътрудничество ⁽¹⁾ и са предназначени да стимулират сближаването на граничните региони и да инициират контакти между хората по места.
4. Междудуличностните и малките по мащаб проекти могат да се определят по техния размер, продължителност и съдържание. Малките по мащаб проекти обикновено са по-малки по размер от стандартните големи проекти (напр. с максимален размер от 100 000 евро ⁽²⁾). Тези проекти могат да имат и ограничена продължителност, а основната им цел да бъде финансиране на инициативи в различни области на трансграничното сътрудничество с местно въздействие, за да се подкрепят основните тематични цели на програмите на ЕС (включително изграждането на доверие, създаването на благоприятни рамкови условия и подход „отдолу — нагоре“ и започването на нови партньорства). Основната цел на междудуличностните проекти и на малките по мащаб проекти е насърчаване на контактите и взаимодействието между хората от различните страни на границата. Те обикновено имат по-малък бюджет и ограничена продължителност. Дейностите по тези проекти се развиват в по-малки географски райони (обикновено на равнището на еврорегионите) и в повечето случаи са ориентирани към местните условия.
5. Междудуличностните и малките по мащаб проекти се провеждат в широк кръг области като културата (напр. изучаване на езика на съседна страна), спорта, туризма, образованието и професионалното обучение, икономиката, науката, опазването на околната среда и екологията, здравеопазването, транспорта и малката инфраструктура (различията между трансгранични региони), административното сътрудничество, насърчителните дейности и др.
6. Междудуличностните и малките по мащаб проекти са достъпни за широк кръг бенефициери, включително общини, НПО (различни видове сдружения, платформи, мрежи, фондации, църкви и др.), образователни институции (училища, центрове за професионално обучение и университети), научноизследователски центрове и институции в подкрепа на предприятията.
7. Тези проекти са подпомагани от няколко поколения програми за трансгранично сътрудничество. През текущия период междудуличностните и малките по мащаб проекти в 19 програми за трансгранично сътрудничество (приблизително една трета от всички такива програми) се финансират предимно чрез Фонда за малки проекти (ФМП) или сходен инструмент (наричан понякога микро-проект, фонд за разпореждане или рамков проект за подкрепа на малки проекти/инициативи). Фондовете за малки проекти обикновено се осъществяват под формата на „централен проект“, в рамките на който се провеждат няколко по-малки подпроекта.
8. В общия случай финансирането е доста малко — от 1,5 % до 20 % от средствата по програмите (по-ниско в старите държави-членки на ЕС, докато в новите и по протежение на „старите“ външни граници търсенето е много по-високо).

⁽¹⁾ Следва да се отбележи, че подобни трансгранични инициативи съществуват и извън рамките на програмите за трансгранично сътрудничество (напр. на френската граница между департамент Източни Пиринеи и автономна област Каталония и др.), което също може да се окаже ценно.

⁽²⁾ Размер на проектите, за които в регламент „Омнибус“ се предлагат опростените разходни процедури.

9. Независими проучвания, посветени на трансграничното сътрудничество, и всички оценки на Interreg⁽³⁾ към настоящия момент потвърждават, че най-добрите резултати в рамките на програмите Interreg A се постигат основно не чрез водещи проекти, а успехът се определя от многообразието от действително трансгранични проекти, насочени към специфичните нужди на регионите и пряко ангажиращи гражданите, местните власти и организациите на гражданското общество. Доста често управлението на програмите Interreg A (подпрограми) е децентрализирано. От началото на Interreg през 1990 г. програмите с най-добри резултати от оценката са често управляваните децентрализирано, като много от тях включват подкрепа за междуличностни и малки по мащаб проекти.

10. Въпреки положителното им въздействие тези проекти са изправени пред някои сериозни трудности. Те не са част от регламенти и управляващите органи често предпочитат по-големите проекти, тъй като са по-ефективни от гледна точка на разходите (междоличностните проекти имат по-високи административни разходи) и са с измеримо въздействие. Също така е трудно да се обвържат „нематериалните“ последици от подобни проекти с показателите, свързани със стратегията „Европа 2020“, при поставяне на акцента върху работните места и растежа (липса на методология и подходящи показатели за оценка).

11. С настоящото становище основно се цели да се предостави основан на доказателства списък с ползите и добавената стойност на тези проекти и тяхното децентрализирано прилагане в еврорегионите и в сходни структури, като например Европейските групи за териториално сътрудничество (ЕГТС); да се отправят препоръки за тяхното допълнително опростяване; и в крайна сметка да се направят специфични предложения за бъдещите програми за трансгранично сътрудничество, които да бъдат принос към дебата относно бъдещето на политиката на сближаване след 2020 г.

II. ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

ЕВРОПЕЙСКИЯТ КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

Добавена стойност и ползи от междуличностните и малките по мащаб проекти

12. счита, че междуличностните и малките по мащаб проекти като цяло притежават голяма европейска добавена стойност и допринасят значително за постигане на общата цел на програмите за трансгранично сътрудничество чрез преодоляване на пречките по границите и приобщаване на граничните зони и техните граждани. Трябва да се обърне специално внимание на следните специфични ползи от тези проекти:

- Съдействие за разработването на по-големи проекти и значителна подкрепа за ефективното сътрудничество в рамките на цялата програма за трансгранично сътрудничество чрез:
 - подобряване на професионалните и межкултурните умения на бенефициерите и изграждане на капацитет на местно и регионално равнище;
 - покриване на областите на правно и административно сътрудничество;
 - осигуряване на свобода за експериментиране — малките по мащаб проекти са отличен начин за изпробване на новаторски идеи и инструменти при трансграничното сътрудничество; и
 - ролята им на „инкубатори за по-големите проекти“ — принос за по-високото качество на големите проекти чрез предварително тестване в малки проекти.
- Опознаване на културата на съседните области. Насърчаване на межкултурните умения на гражданите в граничните региони.
- Насърчаване на способността на хората да учат, работят и извършват стопанска дейност зад граница.
- Улесняване на общуването между хората. Тези проекти допринасят често за преодоляване на езиковата бариера, като насърчават изучаването на езици.
- Развитие на междуличностни контакти и изграждане на партньорства. Посредством междуличностни и малки по мащаб проекти е поставено началото на много трансгранични партньорства (също и на по-малки организации), които след това прерастват в дългосрочно сътрудничество.
- Мобилизиране на гражданското общество в по-широк смисъл и дори насърчаване на трансгранично гражданско общество като важен принос за териториалното сближаване.
- Обмен на опит. Тези проекти създават чудесна платформа за споделяне на опит и най-добри практики между всички участници в трансграничното сътрудничество — от гражданското общество до местните и регионалните власти.

⁽³⁾ Например: ГД за вътрешни политики: Territorial Governance and Cohesion Policy („Териториално управление и политика на сближаване“), Европейски парламент, Брюксел, 2015 г.; Panteia and partners, Ex-Post Evaluation of Interreg III 2000 — 2006 (Последваща оценка на Interreg III 2000-2006 г.), Европейска комисия, 2010 г.

- Разрешаване на проблеми на местно равнище. Намиране на решения на местно равнище. Междуличностните и малките по мащаб проекти помагат за реализирането на общи идеи. Много от проблемите могат да бъдат решени единствено чрез сътрудничество на местно равнище.
- Разглеждане на важни теми от ежедневието (напр. предоставяне на по-добри обществени услуги) и аполитичен подход за формиране на настоящето и бъдещето на гражданите.
- Изграждане на доверие. Днес е налице липса на доверие в Европа. Реалните междуличностни проекти са чудесен инструмент за възстановяване на доверието през границите и в Европа. Те представляват инвестиция в бъдещето.
- Премахване на стереотипи и предразсъдъци, причинени от понякога трудната история на граничните зони или дори от съвременните развития. Трансграничното сътрудничество и най-вече междуличностните проекти помагат за зарастването на „раните“, причинени от границите. Те разпространяват принципа на толерантност и уважение и могат да играят значима роля в процеса на помирение по проблемните граници в Западните Балкани и в страните от Източното партньорство.
- Насърчаване на европейската идея. Ползата от европейската интеграция е осезаема именно в трансграничните взаимоотношения между хората и съвместната работа с техните съседи. Тези подкрепяни от ЕС проекти могат да спомогнат за съживяване на ентузиазма по отношение на Европа;

Предимства на децентрализираното управление

13. счита обаче, че по-големият размер на допустимата територия има предимства за по-задълбочените сътрудничества, макар и да си дава сметка за възможното отрицателно въздействие: програмите все по-трудно отразяват специфичните нужди на различните части на една по-голяма територия. Налице е тенденция за подкрепа на по-големите проекти и това подпомагане става все по-трудно достъпно за местните/регионалните действащи лица;

14. счита, че децентрализираното управление на тези програми, например чрез насърчаване на подпрограми и предоставяне на финансиране за междуличностните и малките по мащаб проекти, е най-добрият отговор на тази тенденция, който би запазил програмите по-близо до гражданите;

15. посочва предимствата на децентрализираното управление на Фонда за малки проекти или на сходни инструменти за финансиране на междуличностните и малките по мащаб проекти:

- Разработване на проекти вместо единствено управление на проекти. Децентрализираното управление способства за: работа с потенциалните кандидати по места и съдействие за успеха на проектите, свързване на партньори през граница, разработване на идеи за проекти, принос за превръщането на тези идеи в действителни заявления за проекти, наблюдение на проекти, акцент върху превенцията, спомагане за коригиране на грешки и др.
- Близост до кандидатите. Тази близост е от особено значение за по-малките общини, гражданското общество, организациите с нестопанска цел и др.
- Достъпност на финансирането. Осигуряването на съфинансиране и предварително финансиране е по-лесно за по-малките проекти. Процедурите за кандидатстване често са по-опростени, отколкото при големите проекти.
- Гъвкавост. Този инструмент е подходящ за разглеждане на специфични местни въпроси, които имат променлив характер;

16. съзнава, че този подход може да доведе до сравнително по-високи административни разходи. Следва да се отбележи, че в допълнение към стандартното управление на проектите се провеждат и много други дейности (напр. повишаване на осведомеността, консултации за подготовка, осъществяване и отчитане). Без този децентрализиран и провеждан отдолу-нагоре подход тези проекти ще бъдат трудно осъществими;

Ролята на еврорегионите и на сходни трансгранични структури

17. отбелязва, че предимствата на децентрализираното изпълнение на междуличностните и малките по мащаб проекти могат да бъдат реализирани най-добре чрез участието на еврорегионите и други сходни трансгранични структури⁽⁴⁾. Тези структури биха могли да бъдат под правната форма на ЕГТС, които са много подходящи за тази роля;

⁽⁴⁾ Значението на еврорегионите за развитието на трансграничното сътрудничество беше изтъкнато в резолюцията на Европейския парламент относно ролята на „Еврорегионите“ в развитието на регионалната политика (2004/2257(INI)).

18. с цел гарантиране на успешното изпълнение препоръчва тези структури да имат значителен опит в трансграничното сътрудничество на местно и регионално равнище. Те следва да бъдат:

- постоянни;
- с трансграничен характер ⁽⁵⁾;
- с обществен характер ⁽⁶⁾: основно съставени от местни и регионални власти;
- с акцент върху трансграничното сътрудничество като основна цел; и
- с опит в европейски програми и проекти;

Опростяването като предпоставка за успешното осъществяване на малките проекти

19. подчертава, че за да се запази добавената стойност на междуличностните и малките по мащаб проекти и тяхното децентрализирано управление, тези проекти и процедури трябва да бъдат силно опростени;

20. изтъква, че позицията на КР беше изложена в становището относно „Опростяване на ЕСИФ от гледната точка на местните и регионалните власти“ ⁽⁷⁾. Препоръките относно трансграничното сътрудничество, като например отстраняване на Европейското териториално сътрудничество от областта на прилагане на правилата за държавните помощи, или по-гъвкав подход при прилагането на тематичните цели на стратегията „Европа 2020“, са дори още по-приложими за междуличностните и малките по мащаб проекти;

21. посочва, че по-опростените процедури трябва да са пропорционални на съответните суми, както при управлението на тези проекти (администриране, финансовото управление, механизми за контрол и др.), така и по отношение на целевите групи (намаление на административните тежести, целенасочена предварителна информация, прилагане на принципа за еднократност ⁽⁸⁾). Опростените процедури трябва да се прилагат във всички фази на проекта;

22. препоръчва по време на контрола, мониторинга и одита да се наблегне повече на съдържанието и резултатите, а не само на процесите;

23. призовава всички равнища на споделено управление да позволят и да използват подходящи опростени варианти за разходите като основен подход по отношение на междуличностните и малките по мащаб проекти. Въпреки необходимия контрол върху публичното финансиране КР призовава за насърчаване на използването на принципа за еднократност, еднократните суми, фиксиранияте ставки и опростените декларации за разходи (напр. стандартни единични разходи) по отношение на счетоводното отчитане на тези проекти;

Съобщаване на резултатите — оценка на Фонда за малки проекти

24. счита, че с оглед на настоящата ситуация в ЕС (нарастващия национализъм, оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС, миграционната криза, икономическите и паричните затруднения) все по-ясно и силно се налага необходимостта от оповестяване на конкретните ползи и добавената стойност на действията на ЕС. Трансграничното сътрудничество и особено междуличностните и малките по мащаб проекти са сред най-осезаемите примери за тези специфични ползи и добавена стойност в ежедневието на гражданите. Именно тук средствата на ЕС водят до ясни положителни последици за бита, перспективите и възприятията на гражданите на ЕС;

25. счита, че всички участници би трябвало да положат усилия за повишаване на видимостта на резултатите и ползите от подобни проекти — не толкова в граничните региони, където те са очевидни, а на национално (държавите членки) и европейско равнище (институциите на ЕС), където се вземат решенията относно политиката на сближаване. Това становище, заедно с брошура с примери за конкретни проекти, има за цел да допринесе за тези усилия. Инициативата „Европейски ден на сътрудничеството“ също би могла да допринесе за популяризирането на резултатите;

26. признава необходимостта от специфична методология за оценка на Фонда за малки проекти (и сходни инструменти) в подкрепа на междуличностните и малките по мащаб проекти. Предвид „нематериалния“ характер на междуличностните проекти е ясно, че стандартните показатели за измерване на резултати не са подходящи за такава оценка (напр. за измерване на нивото на доверие или преодоляването на предразсъдъците). Тук се предлага наличието на трансгранично сътрудничество между гражданите и институциите на граничните региони само по себе си да се разглежда като положителен резултат

⁽⁵⁾ De facto, а не винаги de jure.

⁽⁶⁾ Съгласно Директивата за обществените поръчки не е необходимо тези структури да бъдат създадени по силата на публичното право.

⁽⁷⁾ COR-2016-00008-00-00-AC-TRA.

⁽⁸⁾ Допълнителните правни системи създават объркване поради едновременното прилагане на европейски, национални и регионални правила.

(подобно на нарастващия брой учещи в чужбина студенти благодарение на програмата „Еразъм“). Броят на участващите граждани и партньори би трябвало да е достатъчен. Малките по мащаб проекти допринасят за показателите за приоритетност на инвестициите, но в случая с тези проекти, които не са чисто междуличностни, следва да бъдат взети под внимание партньорите и броят на лицата, активно участващи в трансграничното сътрудничество, тъй като по този начин се изгражда капацитетът на тези партньори да доразвиват подобно сътрудничество в бъдеще. Така се разширява обхватът на ръководените от ЕС действия с подход, ориентиран към местните условия и към гражданите, които се превръщат в ангажирани участници в изграждането на по-силна Европа по места. Много често професионалните и межкултурните умения, придобити от членовете на трансграничните проекти, са по-ценни от резултата от самия проект (малки по мащаб инвестиции);

Препоръки за бъдещи програми за трансгранично сътрудничество за периода след 2020 г.

27. препоръчва междуличностните и малките по мащаб проекти да залегнат в регламентите, които регулират подкрепата на ЕС за трансграничното сътрудничество като законен инструмент в програмите за трансгранично сътрудничество, и призовава Комисията да осигури необходимите разпоредби в предложението за следващото поколение регламенти;

28. препоръчва също така Комисията да насърчава междуличностните и малките по мащаб проекти да участват в програмите за трансгранично сътрудничество, особено там, където има търсене за такива проекти на местно и регионално равнище. Следва да бъдат осигурени достатъчно средства за задоволяване на търсенето „отдолу — нагоре“. Следва да се обърне специално внимание на границите, които ще бъдат засегнати от оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС ⁽⁹⁾, и да се намерят решения за продължаване на сътрудничеството с местните и регионалните власти и другите партньори;

29. посочва, че пълните ползи от тези проекти могат да бъдат постигнати чрез децентрализирано управление — посредством Фонда за малки проекти или друг сходен инструмент — или пряко чрез координационни комитети по места. От съществено значение е всеки граничен регион да бъде свободен да използва своите съществуващи инструменти и процедури, които са се доказали като успешни в продължение на много години, като се гарантира непрекъснатостта на финансирането с общата цел програмите да останат близо до гражданите;

30. препоръчва еврорегионите или сходни структури и ЕГТС да бъдат рамката за гарантиране на децентрализираното изпълнение на междуличностните и малките по мащаб проекти, за да се гарантира тяхната непрекъснатост и да се вземат предвид вече съществуващите доказано полезни функции на тези структури (напр. получателите на „централни проекти“). В граничните зони, където такива структури не съществуват, следва да се насърчи създаването им или да се намерят други подходящи решения, като се спазват във възможно най-голяма степен посочените по-горе принципи;

31. подчертава, че за да се запазят добавената стойност и ползите от междуличностните и малките по мащаб проекти, те, както и тяхното управление, трябва да бъдат опростени във възможно най-голяма степен. Вниманието би трябвало да се насочи по-скоро към съдържанието, отколкото към процедурите, и да се предпочитат опростени варианти за разходи;

32. посочва, че междуличностните проекти често обединяват партньори в публични или публично-частни служби и смекчават последиците от различията в регулирането и финансирането между организациите в отделните държави членки. Реализирането на успешните междуличностни проекти би трябвало обаче да може да продължи отвъд временното им финансиране благодарение на структурно финансиране. През следващия програмен период следва да се положат повече усилия, за да се даде възможност на националните законодатели да се възползват от трансграничния опит. Държавите членки следва да договорят граничен пакт с цел намаляване на трансграничните последици от националното регулиране и финансиране;

33. призовава държавите членки, Комисията и Европейския парламент да вземат под внимание тези препоръки и да включат всички необходими правила, за да ги прилагат при изготвянето на законодателни предложения за следващото поколение програми за трансгранично сътрудничество, при създаването на тези програми и по време на тяхното успешно изпълнение. По този начин ще се гарантира, че гражданите от граничните региони на Европа ще усетят осезаемо ползите от европейската интеграция.

Брюксел, 12 юли 2017 година.

Председател
на Европейския комитет на регионите
Markku MARKKULA

⁽⁹⁾ По-специално между Ирландия и Северна Ирландия, но също така и между Франция и Англия.