

## Det Europæiske Regionsudvalgs udtalelse — Mellemfolkelige og mindre projekter i grænseoverskridende samarbejdsprogrammer

(2017/C 342/06)

**Ordfører:** Pavel BRANDA (CZ/ECR), viceborgmester i Rádlo kommune

### I. GENERELLE BEMÆRKNINGER

1. Over en tredjedel af EU's befolkning bor og arbejder i Europas grænseregioner. Disse grænser har direkte og indirekte virkninger på deres liv. Grænseoverskridende samarbejde har vist sig at være det mest effektive middel til at overvinde grænsernes »barriereeffekt« og opsplittende rolle, integrere grænseområderne og øge livskvaliteten for borgerne i grænseregioner.
2. Det europæiske territoriale samarbejde spiller en vigtig rolle i fjernelsen af grænsehindringer og fremme af grænseoverskridende samarbejde. I perioden 2014-2020 vil der blive investeret over 10 mia. EUR i samarbejde mellem regionerne, hvoraf omkring 6,6 mia. EUR vil gå til grænseregioner.
3. Interreg A-projekterne har opnået mange konkrete resultater for mange europæiske borgere i meget forskellige områder i hele EU. Et vigtigt og succesrigt instrument i programmer for grænseoverskridende samarbejde<sup>(1)</sup> er mellemfolkelige og mindre projekter, som er designet til at fremme konvergens mellem grænseregioner og etablere kontakt mellem mennesker på græsniveau.
4. Mellemfolkelige og mindre projekter kan defineres ud fra deres størrelse, varighed og indhold. Mindre projekter er normalt mindre end almindelige store projekter (f.eks. højst 100 000 EUR<sup>(2)</sup>). De kan også have en begrænset varighed, og deres vigtigste målsætning er at finansiere initiativer inden for mange forskellige områder af grænseoverskridende samarbejde med en lokal indvirkning (herunder tillidsopbygning, skabelse af gunstige rammevilkår og en bottom-up-tilgang samt etablering af nye partnerskaber). Mellemfolkelige projekter er mindre projekter, der primært fokuserer på at fremme kontakter og samvirke mellem mennesker på forskellige sider af grænsen. Disse har normalt et mindre budget og en begrænset varighed. Projektets aktiviteter foregår i mindre geografiske områder (normalt på euroregionalt niveau) og deres tilgange er som oftest stedbaserede).
5. Mellemfolkelige projekter og mindre projekter gennemføres inden for mange forskellige områder såsom kultur (f.eks. kurser i nabolandets sprog), sport, turisme, almen og erhvervsfaglig uddannelse, økonomi, videnskab, miljøbeskyttelse og økologi, sundhed, transport og mindre infrastrukturer (manglende trafikforbindelser hen over grænser), administrativt samarbejde, pr-virksomhed osv.
6. Mellemfolkelige og mindre projekter er en mulighed, der kan benyttes af en bred vifte af støttemodtagere: bl.a. kommuner, ngo'er (mange slags foreninger, platforme, netværk, fonde, kirker osv.), uddannelsesinstitutioner (skoler, erhvervsuddannelsescentre og universiteter) samt forsknings- og erhvervsstøtteinstitutioner.
7. Sådanne projekter er blevet støttet af flere generationer af programmerne for grænseoverskridende samarbejde. I indværende periode støttes mellemfolkelige og mindre projekter i 19 programmer for grænseoverskridende samarbejde (omtrent en tredjedel af dem) hovedsageligt gennem en fond for små projekter eller et lignende instrument (også kaldet mikroprojekter, dispositionsfond eller rammeprojekt til støtte for små projekter/initiativer). Disse fonde for små projekter tager form af et »paraplyprojekt«, hvorunder flere mindre delprojekter gennemføres.
8. Generelt har finansieringen ligget på et lavt niveau — fra 1,5 % til 20 % af programtildelingen (lavere i de gamle EU-lande, mens efterspørgslen i de nye medlemsstater og langs de »gamle« ydre grænser har været langt højere).

<sup>(1)</sup> Det skal bemærkes, at der findes tilsvarende grænseoverskridende initiativer også uden for programmerne for grænseoverskridende samarbejde (f.eks. langs den franske grænse mellem departementet Pyrénées-Orientales/Generalitat de Catalunya), som også kan give et værdifuldt input.

<sup>(2)</sup> En projektstørrelse, for hvilke omnibusforordningen foreslår forenklede udgiftsprocedurer.

9. Uafhængige undersøgelser af det grænseoverskridende samarbejde og alle hidtidige Interreg-evalueringer <sup>(3)</sup> bekræfter, at de bedste kvalitative resultater ikke primært opnås ved hjælp af flagskibsinitiativer, men at succesen afhænger af den brede vifte af virkeligt grænseoverskridende projekter, som tager fat på regionsspecifikke behov under direkte inddragelse af borgerne, de lokale myndigheder og civilsamfundets organisationer. Forvaltningen af disse Interreg A-programmer (delprogrammer) er ret ofte decentraliseret. Lige fra Interregs oprettelse (1990) har programmerne med de bedste evalueringresultater ofte været dem, der forvaltes decentralt, hvoraf mange omfatter støtte til mellemfolkelige projekter og mindre projekter.

10. På trods af disse projekters positive virkninger møder de store vanskeligheder. De er ikke forankret i forordningerne, og større projekter bliver ofte foretrukket af forvaltningsmyndighederne, fordi de er mere omkostningseffektive (de højere administrationsomkostninger for mellemfolkelige projekter) og har en målbar effekt. Det er også vanskeligt at henføre de bløde virkninger af sådanne projekter til indikatorer relateret til Europa 2020-strategien med fokus på beskæftigelse og vækst (mangel på metodologi og passende evalueringsskemaer).

11. Det er hovedsigtet med denne udtalelse at levere en evidensbaseret liste over fordelene og merværdien ved sådanne projekter og deres decentraliserede gennemførelse via euroregioner og lignende strukturer såsom EGTS'er, at bidrage med anbefalinger til, hvordan de kan forenkles yderligere og endeligt at fremkomme med konkrete forslag til fremtidige programmer for grænseoverskridende samarbejde og dermed give input til debatten om fremtiden for samhørighedspolitikken efter 2020.

## II. POLITISKE ANBEFALINGER

DET EUROPÆISKE REGIONSUDVALG (RU)

### Merværdien af og fordelene ved mellemfolkelige og mindre projekter

12. Det Europæiske Regionsudvalg mener, at mellemfolkelige og mindre projekter generelt har en stor europæisk merværdi og bidrager væsentligt til det overordnede mål med programmerne for grænseoverskridende samarbejde ved at overvinde grænsehindre og integrere grænseområderne og deres indbyggere. Der kan peges på følgende konkrete fordele ved sådanne projekter:

- Bidrag til udvikling af større projekter og væsentlig støtte til effektivt samarbejde under hele programmet for grænseoverskridende samarbejde ved at:
  - forbedre støttemodtagernes erhvervs kvalifikationer og interkulturelle kvalifikationer og opbygge kapacitet på lokalt og regionalt niveau,
  - dække områderne retligt og administrativt samarbejde,
  - give plads til eksperimenter — mindre projekter er fremragende instrumenter til at afprøve innovative idéer og redskaber i det grænseoverskridende samarbejde og
  - tjene som »inkubatorer for større projekter« — ved at medvirke til forbedringen af kvaliteten i store projekter gennem pilotafprøvning i små projekter.
- Udbredelse af kendskabet til nabo områders kultur. Fremme af interkulturelle færdigheder blandt borgerne i grænseregioner.
- Fremme af borgernes mulighed for at studere, arbejde og gøre forretninger på tværs af grænsen.
- Lettelse af kommunikationen mellem mennesker. Disse projekter hjælper ofte med til at overvinde sprogbarrierer ved at tilskynde til sprogindlæring.
- Udvikling af kontakter mellem mennesker og opbygning af partnerskaber. Mange grænseoverskridende partnerskaber (også mellem mindre organisationer) er blevet indledt og har derefter udviklet sig til et langsigtet samarbejde ved hjælp af mellemfolkelige og mindre projekter.
- Mobilisering af civilsamfundet i bred forstand og endog tilskyndelse til et grænseoverskridende civilsamfund som et vigtigt bidrag til territorial samhørighed.
- Udveksling af erfaringer. Disse projekter skaber en fremragende platform for udveksling af erfaringer og bedste praksis mellem alle aktører i det grænseoverskridende samarbejde lige fra civilsamfundet til lokale og regionale myndigheder.

<sup>(3)</sup> Eksempelvis: GD for Interne Politikker: Territorial Governance and Cohesion Policy, Europa-Parlamentet, Bruxelles, 2015; Panteia and partners, Ex-Post Evaluation of Interreg III 2000-2006, Kommissionen, 2010.

- Håndtering af lokale problemer. Udvikling af lokale løsninger. Mellemfolkelige og mindre projekter bidrager til at implementere fælles visioner. Mange problemer kan kun løses gennem samarbejde på lokalt plan.
- Håndtering af vigtige dagligdags spørgsmål (f.eks. ved at sikre bedre offentlige tjenester) og en apolitisk tilgang til udformningen af borgernes egen nutid og fremtid.
- Opbygning af tillid. I dag er der mangel på tillid i Europa. Disse håndgribelige mellemfolkelige projekter er et fremragende instrument til at genskabe tillid på tværs af grænser og i Europa. De er en investering i fremtiden.
- Overvindelse af stereotyper og fordomme, som skyldes grænseområdernes undertiden vanskelige forhistorie eller endda den aktuelle udvikling. Grænseoverskridende samarbejde og især mellemfolkelige projekter hjælper med til at hele »sår« forårsaget af grænser. De repræsenterer princippet om tolerance og respekt. De kan spille en vigtig rolle i forsoningen langs de problematiske grænser på Vestbalkan og i de østlige partnerskabslande.
- Fremme af den europæiske tanke. Det er i det grænseoverskridende samspil mellem mennesker og ved at samarbejde med ens naboer, at man oplever fordelene ved europæisk integration. Disse EU-støttede projekter kan bidrage til at genskabe begejstringen for Europa.

### Fordelene ved decentral forvaltning

13. Det Europæiske Regionsudvalg ser fordele i et øget antal partnerskaber i større områder, hvad angår støtteberettigelse. Udvalget er imidlertid opmærksom på mulige negative virkninger: det er vanskeligere for programmerne at afspejle specifikke behov i forskellige dele af et stort geografisk område. Der er en tendens til at støtte større projekter, og denne støtte bliver mindre tilgængelig for lokale/regionale aktører;

14. peger på, at decentraliseret forvaltning af sådanne programmer f.eks. ved at promotere delprogrammer og desuden give mulighed for finansiering af mindre og mellemfolkelige projekter er den bedste løsning til imødegåelse af denne tendens, hvorved programmerne forbliver tættere på borgerne;

15. fremhæver fordelene ved decentral forvaltning af fonde for små projekter (eller lignende instrumenter, der finansierer mellemfolkelige og mindre projekter):

- Udvikling af projekter i stedet for blot forvaltning af projekter. Decentraliseret forvaltning skaber mulighed for at arbejde med potentielle ansøgere på stedet og hjælpe med til, at projekterne lykkes, ved at skabe kontakt mellem partnere på tværs af grænser, udvikle projektideer, hjælpe med til at omsætte disse ideer til konkrete projektansøgninger, overvåge projekterne, fokusere på forebyggelse, hjælpe med til at rette fejl osv.
- Nærhed til ansøgerne. Dette er særlig vigtigt for mindre kommuner, civilsamfundet, almennyttige organisationer osv.
- Adgang til finansiering. For sådanne mindre projekter er det lettere at skaffe medfinansiering og forfinansiering. Ansøgningsprocedurerne er ofte enklere end for store projekter.
- Fleksibilitet. Dette instrument er egnet til at håndtere specifikke lokale udfordringer, som kan ændre sig;

16. er sig bevidst, at denne tilgang kan føre til højere administrationsomkostninger. Det skal understreges, at der foregår mange andre aktiviteter i tilslutning til den sædvanlige projektforsøgning (f.eks. bevidstgørelse, rådgivning vedrørende forberedelse, gennemførelse og regnskabsaflæggelse). Uden denne decentraliserede omsorg og bundstyrede tilgang er sådanne projekter svære at gennemføre.

### Euroregionernes og tilsvarende grænseoverskridende strukturers rolle

17. Det Europæiske Regionsudvalg bemærker, at fordelene ved den decentrale gennemførelse af mellemfolkelige og mindre projekter bedst opnås ved at inddrage euroregioner og tilsvarende grænseoverskridende strukturer<sup>(4)</sup>. De kan også have form af en EGTS, som er meget velegnet til at spille en sådan rolle;

<sup>(4)</sup> Euroregionernes betydning for udviklingen af grænseoverskridende samarbejde blev understreget i Europa-Parlamentets beslutning om »Euroregionernes« rolle for udviklingen af regionalpolitikken (2004/2257(INI)).

18. anbefaler, at disse strukturer bør have betydelig erfaring med grænseoverskridende samarbejde på lokalt og regionalt plan for at sikre en vellykket gennemførelse. De bør:

- være permanente,
- være grænseoverskridende <sup>(5)</sup>,
- være af offentlig karakter <sup>(6)</sup>, dvs. hovedsageligt bestående af offentlige myndigheder,
- have grænseoverskridende samarbejde som deres vigtigste mål og
- have erfaring med EU's programmer og projekter.

### **Forenkling som en forudsætning for en vellykket gennemførelse af små projekter**

19. Det Europæiske Regionsudvalg understreger, at for at bevare merværdien af mellemfolkelige og mindre projekter og deres decentraliserede forvaltning skal disse projekter og procedurer være meget enkle;

20. henviser til, at RU's holdning kom til udtryk i udtalelsen om *Forenkling af de europæiske struktur- og investeringsfonde set i de lokale og regionale myndigheders perspektiv* <sup>(7)</sup>. Anbefalingerne vedrørende grænseoverskridende samarbejde — som f.eks. fritagelse af det europæiske territoriale samarbejde fra statsstøttereglerens anvendelsesområde eller en mere fleksibel tilgang til anvendelsen af de tematiske mål i Europa 2020-strategien — er endnu mere relevante for mellemfolkelige og mindre projekter;

21. påpeger, at enklere procedurer skal stå i et rimeligt forhold til de involverede beløb, både når det gælder forvaltningen af disse projekter (administration, økonomisk forvaltning, kontrolmekanismer osv.) og målgrupperne (lettelse af administrative byrder, målrettet forhåndsinformation, anvendelse af »kun én gang«-princippet <sup>(8)</sup>). Disse enklere procedurer skal anvendes i alle faser af projektforløbet;

22. anbefaler, at man i forbindelse med kontrol, overvågning og revision fokuserer på indholdet og resultaterne og ikke kun på procedurerne;

23. opfordrer alle niveauer, der er involveret i delt forvaltning, til at give mulighed for og anvende passende forenklede omkostningsordninger som den vigtigste fremgangsmåde i forbindelse med mellemfolkelige og mindre projekter. Trods den nødvendige kontrol med offentlig finansiering opfordrer RU til, at man når det gælder regnskabsaflæggelsen for disse projekter fremmer anvendelsen af »kun én gang«-princippet, faste beløb, faste satser og forenklede omkostningsopgørelser (f.eks. standardiserede enhedsomkostninger).

### **Formidling af resultaterne — evaluering af fonde for små projekter**

24. Det Europæiske Regionsudvalg er overbevist om, at der i lyset af den nuværende situation i EU (voksende nationalisme, Det Forenede Kongeriges udtræden af EU, migrationskrisen, økonomiske og monetære vanskeligheder) er et klart og stadig stærkere behov for at formidle den særlige nytte- og merværdi af EU's indsats. Grænseoverskridende samarbejde og navnlig mellemfolkelige og mindre projekter er nogle af de mest håndgribelige eksempler på en sådan særlig nytte- og merværdi i borgernes dagligdag. Her har EU-midlerne en klar positiv indvirkning på borgernes virkelige liv, fremtidsudsigter og syn på EU;

25. påpeger, at alle aktører bør gøre en indsats for at øge synligheden af sådanne projekters resultater og nyttevirkning — ikke så meget i grænseregionerne, hvor de er indlysende, men på nationalt plan (medlemsstater) og EU-plan (EU's institutioner), som træffer beslutninger om samhørighedspolitikken. Denne udtalelse sigter sammen med en brochure med konkrete eksempler på projekter mod at bidrage til disse bestræbelser. Formidlingen af disse resultater kan også fremmes ved hjælp af »Den europæiske samarbejdsdag«;

26. anerkender behovet for at anvende en særlig metode til at evaluere fonde for små projekter (og lignende instrumenter), der støtter mellemfolkelige og mindre projekter. I betragtning af de mellemfolkelige projekters »bløde« karakter er det klart, at de sædvanlige resultatindikatorer ikke er egnede til en sådan evaluering (f.eks. til at måle graden af tillid eller overvindelsen af fordomme). Her foreslås det, at det i sig selv anses for et positivt resultat, at der finder et grænseoverskridende samarbejde sted mellem borgere og institutioner i grænseregionerne (i lighed med det stigende antal

<sup>(5)</sup> I praksis, men ikke altid i retlig forstand.

<sup>(6)</sup> I henhold til direktivet om offentlige indkøb ikke nødvendigvis etableret i henhold til offentlig ret.

<sup>(7)</sup> COR-2016-00008-00-00-AC-TRA.

<sup>(8)</sup> Overlappende retssystemer på grund af samtidig anvendelse af europæiske, nationale og regionale bestemmelser skaber forvirring.

studerende, som studerer i udlandet takket være Erasmusprogrammet). Antallet af deltagende borgere og samarbejdspartnere burde være tilstrækkeligt. Mindre projekter skal bidrage til indikatorerne for den relevante investeringsprioritet, men ved disse projekter, som ikke er rent mellemfolkelige, bør der også tages hensyn til det aspekt, at der er samarbejdende partnere, og til antallet af personer, som aktivt deltager i det grænseoverskridende samarbejde, eftersom det opbygger disse partners kapacitet til at videreudvikle et sådant samarbejde i fremtiden. Det betyder, at den EU-drevne indsats tilføres en stedbaseret tilgang med fokus på borgerne, som bliver engagerede aktører i opbygningen af mere Europa i praksis. Meget ofte er de erhvervsmæssige og interkulturelle færdigheder, som medlemmerne af grænseoverskridende projektgrupper erhverver, mere værdifulde end resultatet af projektet som sådan (små investeringer).

### **Anbefalinger til fremtidige programmer for grænseoverskridende samarbejde efter 2020**

27. Det Europæiske Regionsudvalg anbefaler, at mellemfolkelige projekter og mindre projekter forankres i forordningerne om EU-støtte til grænseoverskridende samarbejde som et legitimt instrument under programmet for grænseoverskridende samarbejde, og opfordrer Kommissionen til at medtage de nødvendige bestemmelser i forslaget til næste generations forordninger;

28. anbefaler også, at Kommissionen tilskynder til medtagelse af mellemfolkelige og mindre projekter i programmerne for grænseoverskridende samarbejde, især når sådanne projekter efterspørges på lokalt og regionalt niveau. Der bør afsættes tilstrækkelige midler til at efterkomme denne bundstyrede efterspørgsel. Man bør især være opmærksom på de grænser, som vil blive berørt af Det Forenede Kongeriges udtræden af EU<sup>(9)</sup>, hvor der bør findes løsninger med henblik på fortsat samarbejde med britiske lokale og regionale myndigheder og andre partnere;

29. understreger, at det fulde udbytte af sådanne projekter kan opnås gennem decentraliseret forvaltning enten via fonde for små projekter eller lignende instrumenter eller direkte ved hjælp af lokale styringsgrupper. Det er afgørende, at hver enkelt grænseområde frit kan anvende sine eksisterende instrumenter og procedurer, som har vist sig effektive i mange år, for at sikre kontinuiteten af en sådan finansiering med det overordnede mål at bevare programmerne tættere på borgerne;

30. anbefaler, at euroregionerne eller tilsvarende strukturer og EGTS'er bliver den ramme, som garanterer decentraliseret gennemførelse af mellemfolkelige og mindre projekter, for dermed at sikre deres kontinuitet og tage hensyn til de allerede eksisterende roller for sådanne strukturer (f.eks. modtagere af »paraplyprojekter«), som har vist sig at være nyttige. I grænseområder, hvor disse strukturer ikke findes, bør der tilskyndes til deres oprettelse, eller man bør finde andre egnede løsninger, der respekterer ovennævnte principper mest muligt;

31. understreger, at for at bevare merværdien og nytteværdien af mellemfolkelige og mindre projekter bør projekterne og deres forvaltning holdes inden for så enkle rammer som muligt. Man bør lægge mere vægt på indhold end på procedurer, og forenklede omkostningsordninger bør foretrækkes;

32. påpeger, at mellemfolkelige projekter ofte samler partnere i offentlige eller halvoftentlige tjenester og afbøder virkningerne af forskelle i lovgivningen og finansieringen mellem organisationer i forskellige medlemsstater. Ud over midlertidig projektf finansiering bør det dog være muligt at fortsætte vellykkede mellemfolkelige projekter gennem strukturfondsmidler. Der bør gøres en større indsats i den næste programmeringsperiode for at give de nationale lovgivere erfaringer fra grænseområdet. Medlemsstaterne bør tillægge en grænseoverskridende tilgang, for at begrænse konsekvenserne som følge af national regulering og finansiering;

33. opfordrer medlemsstaterne, Kommissionen og Europa-Parlamentet til at tage hensyn til disse specifikke anbefalinger og medtage alle nødvendige bestemmelser for at gennemføre dem ved udarbejdelsen af lovgivningsforslag om næste generations programmer for grænseoverskridende samarbejde, oprettelsen af disse programmer og under deres vellykkede gennemførelse. Dette vil sikre, at borgerne i Europas grænseregioner tydeligt vil kunne mærke fordelene ved den europæiske integration.

Bruxelles, den 12. juli 2017.

Markku MARKKULA

*Formand for  
Det Europæiske Regionsudvalg*

---

<sup>(9)</sup> Navnlig mellem Irland og Nordirland, men også mellem Frankrig og England.