

**Avizul Comitetului European al Regiunilor – Proiectele de tip interpersonal și la scară mică în cadrul programelor de cooperare transfrontalieră**

(2017/C 342/06)

**Raportor:** Pavel Branda (CZ-CRE), viceprimar al localității Rádlo

## I. OBSERVAȚII GENERALE

1. Peste o treime dintre cetățenii UE locuiesc și lucrează în regiunile de frontieră ale Europei. Frontierele respective au un impact atât direct, cât și indirect asupra vieților lor. Cooperarea transfrontalieră (CTF) s-a dovedit a fi cel mai eficient instrument pentru depășirea efectului de barieră și a separării create de frontiere, pentru integrarea zonelor de frontieră și pentru creșterea calității vieții cetățenilor din regiunile de frontieră.
2. Cooperarea teritorială europeană joacă un rol important în eliminarea obstacolelor frontaliere și în stimularea cooperării transfrontaliere. În perioada 2014-2020, peste 10 miliarde EUR vor fi investite în cooperarea dintre regiuni, dintre care aproximativ 6,6 miliarde EUR vor fi direcționate către regiunile transfrontaliere.
3. Proiectele Interreg A au înregistrat numeroase realizări concrete pentru mulți cetățeni europeni aflați în regiuni extrem de diverse, de pe întreg teritoriul UE. Un instrument important și de succes în programele de cooperare transfrontalieră <sup>(1)</sup> sunt proiectele de tip interpersonal și la scară mică, concepute să promoveze convergența în regiunile de frontieră și să stabilească la nivel local contacte directe între oameni.
4. Proiectele de tip interpersonal (P2P) și la scară mică pot fi definite în funcție de amploarea, durata și conținutul lor. Proiectele la scară mică au, de obicei, o valoare mai scăzută decât proiectele mari obișnuite (de exemplu, o valoare maximă de 100 000 EUR <sup>(2)</sup>). De asemenea, ele pot avea o durată limitată, iar principalul lor obiectiv este de a finanța inițiative din diferite domenii de cooperare transfrontalieră, cu impact la nivel local, pentru a sprijini principalele obiective tematice ale programelor UE (printre care consolidarea încrederii, crearea unor condiții-cadru favorabile și a unei abordări ascendente, precum și demararea unor noi parteneriate). Proiectele de tip interpersonal sunt proiecte la scară mică care se concentrează în primul rând pe promovarea contactelor și a interacțiunii dintre oamenii din diferite părți ale frontierei. În cele mai multe cazuri, acestea dispun de un buget redus și, de asemenea, au o durată limitată. Activitățile din cadrul unor astfel de proiecte se desfășoară în zone geografice mai mici (de obicei, la nivel euroregional), iar abordările lor sunt, de obicei, adaptate la realitatea zonei.
5. Proiectele de tip interpersonal (P2P) și proiectele la scară mică se desfășoară într-o gamă largă de domenii precum cultura (de exemplu, învățarea limbii din țara învecinată), sportul, turismul, educația și formarea profesională, economia, știința, protecția mediului și ecologia, sănătatea, transportul și infrastructura de mici dimensiuni (lacunele din infrastructura transfrontalieră), cooperarea administrativă, activitățile de promovare etc.
6. Proiectele de tip interpersonal (P2P) și proiectele la scară mică se adresează unei game largi de beneficiari: municipalități, ONG-uri (numeroase tipuri de asociații, platforme, rețele, fundații, biserici etc.), instituții de învățământ (școli, centre de formare profesională și universități), instituții de asistență în domeniul afacerilor și institute de cercetare, printre altele.
7. Aceste proiecte au fost susținute de mai multe generații de programe de cooperare transfrontalieră. În perioada actuală, proiectele P2P și la scară mică din cadrul a 19 programe CTF (aproximativ o treime dintre acestea) sunt susținute, în principal, prin intermediul unui Fond pentru proiecte mici sau al unui instrument similar (denumite uneori microproiecte, fond de disponibilizare sau Proiect-cadru de susținere a proiectelor/inițiativelor de mică amploare). Aceste fonduri pentru proiecte mici iau de obicei forma unui „proiect-umbrelă”, sub care sunt puse în aplicare mai multe proiecte secundare mai mici.
8. În general, gradul de finanțare a fost mai degrabă redus – de la 1,5 % până la 20 % din creditele alocate programelor (mai scăzut în vechile state ale UE, în timp ce în statele membre noi și de-a lungul „vechilor” frontiere externe, cererea a fost mult mai mare).

<sup>(1)</sup> Se remarcă faptul că există inițiative transfrontaliere similare și în afara programelor de cooperare transfrontalieră (de exemplu, la frontierele franceze dintre departamentul Pyrénées-Orientales/Generalitat de Catalunya etc.), care pot avea, de asemenea, o contribuție valoroasă.

<sup>(2)</sup> Valoarea proiectelor pentru care Regulamentul Omnibus sugerează proceduri simplificate ale costurilor.

9. Studiile independente cu privire la cooperarea transfrontalieră și toate evaluările Interreg <sup>(3)</sup> de până acum confirmă faptul că, în cadrul programelor Interreg A, rezultatele de cea mai bună calitate nu sunt realizate în principal prin proiectele emblematiche, ci succesul este determinat, mai curând, de varietatea diferitelor proiecte cu adevărat transfrontaliere, care abordează nevoile specifice regiunii și implică, totodată, în mod direct cetățenii, autoritățile locale și organizațiile societății civile. În cele mai multe cazuri, gestionarea acestor programe (subprograme) Interreg A este descentralizată. De la începutul programului Interreg (1990), programele cu cele mai bune rezultate în urma evaluării au fost adesea cele gestionate în mod descentralizat, multe dintre acestea incluzând sprijin pentru proiectele P2P și proiectele la scară mică.

10. În pofida impactului pozitiv, aceste proiecte se confruntă cu unele dificultăți majore. Acestea nu sunt ancorate în reglementări, iar proiectele mai mari sunt adesea preferate de autoritățile de management datorită faptului că sunt mai rentabile (proiectele P2P având un cost administrativ mai ridicat) și au un impact cuantificabil. De asemenea, este dificil să se facă o corelare între efectele necuantificabile ale unor astfel de proiecte și indicatorii aferenți Strategiei Europa 2020 care se concentrează pe locuri de muncă și creștere economică (ca urmare a lipsei metodologiei și a indicatorilor de evaluare corespunzători).

11. Obiectivul principal al prezentului aviz este să furnizeze o listă bazată pe dovezi cu privire la beneficiile și valoarea adăugată a acestor proiecte și la implementarea lor descentralizată prin intermediul euroregiunilor și al unor structuri similare, cum ar fi gruparea europeană de cooperare teritorială (GECT); să ofere recomandări pentru simplificarea în continuare a acestora; și, în cele din urmă, să prezinte propuneri specifice pentru viitoarele programe de cooperare transfrontalieră, contribuind astfel la dezbaterea privind viitorul politicii de coeziune după 2020.

## II. RECOMANDĂRI POLITICE

COMITETUL EUROPEAN AL REGIUNILOR (CoR)

### Valoarea adăugată și beneficiile proiectelor de tip interpersonal și ale proiectelor la scară mică

12. consideră că proiectele P2P și la scară mică au, în general, o valoare adăugată europeană mare și contribuie în mod semnificativ la îndeplinirea obiectivului general al programelor de cooperare transfrontalieră, prin eliminarea obstacolelor frontaliere și prin integrarea zonelor de frontieră și a cetățenilor din aceste zone. Trebuie subliniate următoarele beneficii specifice ale unor astfel de proiecte:

- contribuția la dezvoltarea unor proiecte la scară mai largă și sprijinirea în mod semnificativ a cooperării eficiente în cadrul întregului program de cooperare transfrontalieră prin:
  - îmbunătățirea competențelor profesionale și interculturale necesare pentru beneficiari și consolidarea capacităților la nivel local și regional;
  - acoperirea domeniilor de cooperare în materie juridică și administrativă;
  - asigurarea unui spațiu pentru experimentare – proiectele la scară mică reprezintă instrumente excelente pentru a testa ideile și instrumentele inovatoare în cadrul cooperării transfrontaliere; și
  - îndeplinirea rolului de „incubatoare pentru proiectele la scară mai largă” – contribuind la o mai bună calitate a proiectelor mari prin testarea prealabilă în cadrul proiectelor mici;
- aflarea unor informații cu privire la cultura zonelor învecinate; promovarea competențelor interculturale în rândul cetățenilor din regiunile de frontieră;
- promovarea capacității persoanelor de a studia, a lucra și a face afaceri dincolo de frontiere;
- facilitarea comunicării. De cele mai multe ori, aceste proiecte contribuie la eliminarea barierei lingvistice prin stimularea învățării limbilor străine;
- dezvoltarea contactelor interpersonale și construirea de parteneriate. Multe parteneriate transfrontaliere (și ale organizațiilor mai mici) sunt demarate și apoi dezvoltate într-o cooperare pe termen lung prin proiectele de tip P2P și la scară mică;
- mobilizarea unei mase mai largi a societății civile și chiar încurajarea creării unei societăți civile transfrontaliere, ca o contribuție importantă la coeziunea teritorială;
- schimbul de experiențe. Aceste proiecte creează o platformă excelentă pentru schimbul de experiențe și de bune practici între toți actorii implicați în cooperarea transfrontalieră, începând cu societatea civilă și până la autoritățile locale și regionale;

<sup>(3)</sup> A se vedea, de exemplu: Direcția Generală Politici Interne: *Territorial Governance and Cohesion Policy* (Guvernanța teritorială și politica de coeziune), Parlamentul European, Bruxelles, 2015; Panteia and partners, *Ex-Post Evaluation of Interreg III 2000-2006* (Evaluarea ex post a Interreg III 2000-2006), Comisia Europeană, 2010.

- abordarea problemelor de la nivel local. Găsirea unor soluții la nivel local. Proiectele P2P și la scară mică ajută la punerea în aplicare a viziunilor comune. Multe dintre probleme nu pot fi rezolvate decât prin cooperare la nivel local;
- gestionarea unor subiecte de relevanță cotidiană (de exemplu, asigurarea unor servicii publice mai bune) și abordarea apolitică orientată spre modelarea de către oameni a propriului lor prezent și viitor;
- consolidarea încrederii. Există o lipsă de încredere în Europa de astăzi. Aceste proiecte P2P concrete reprezintă un instrument excelent pentru restabilirea încrederii la nivel transfrontalier și în Europa. Ele constituie o investiție pentru viitor;
- eliminarea stereotipurilor și a prejudecăților formate ca urmare a unei istorii uneori dificile a zonelor de frontieră sau chiar ca rezultat al evoluțiilor actuale. Cooperarea transfrontalieră și, în special, proiectele de tip interpersonal ajută la vindecarea „cicatricelor” produse de frontiere. Ele promovează principiul toleranței și al respectului. Totodată, ele pot juca un rol semnificativ în reconcilierea de-a lungul frontierelor problematice din Balcanii de Vest și din țările Parteneriatului estic;
- promovarea idealului european. Beneficiul integrării europene se poate vedea tocmai în interacțiunile transfrontaliere ale oamenilor și în colaborarea cu vecinii. Aceste proiecte susținute de UE pot contribui la regenerarea entuziasmului față de Europa;

### **Avantajele managementului descentralizat**

13. observă însă că teritoriile eligibile de dimensiuni mai mari sunt cele care oferă avantaje în ceea ce privește extinderea parteneriatelor, deși este conștient de posibilele impacturi negative: este mai greu ca programele să reflecte nevoile specifice ale diferitelor părți ale unui teritoriu vast. Există o tendință de a sprijini proiectele mai mari, iar acest sprijin devine mai puțin accesibil pentru actorii locali/regionali;

14. sugerează că managementul descentralizat al unor astfel de programe, de pildă prin promovarea unor subprograme care să permită, de asemenea, finanțarea proiectelor la scară mică și P2P, reprezintă cea mai bună soluție în fața acestei tendințe, întrucât ar menține programele mai apropiate de cetățeni;

15. subliniază avantajele fondurilor pentru proiecte mici (sau ale instrumentelor similare de finanțare a proiectelor P2P și a proiectelor la scară mică), gestionate în mod descentralizat:

- dezvoltarea de proiecte în loc de simpla gestionare a proiectelor. Managementul descentralizat are drept scop: să lucreze cu potențialii solicitanți pe teren și să contribuie la succesul proiectelor, să unească partenerii dincolo de frontiere, să dezvolte idei de proiecte, să contribuie la transformarea acestor idei în proiecte concrete însoțite de cereri de finanțare, să monitorizeze proiectele, să se concentreze asupra prevenirii unor eventuale greșeli și să ofere asistență în vederea corectării acestora etc.;
- apropierea de solicitanți. Acest lucru este deosebit de important pentru localitățile mai mici, societatea civilă, organizațiile non-profit etc.;
- accesibilitatea finanțării. Pentru astfel de proiecte mai mici, este mai ușor să se asigure cofinanțarea și prefinanțarea. Procedurile de depunere a cererilor sunt adesea mai simple decât pentru proiectele mari;
- flexibilitatea. Acest instrument este potrivit pentru abordarea problemelor locale specifice care ar putea să evolueze în timp;

16. este conștient de faptul că această abordare poate crea costuri de administrare comparativ mai mari. Trebuie subliniat faptul că, pe lângă gestionarea obișnuită a proiectelor, au loc multe alte activități (de exemplu, activități de sensibilizare, consultanță în vederea elaborării, implementării și evidenței contabile). Fără o astfel de abordare descentralizată și abordare ascendentă, aceste proiecte sunt dificil de realizat;

### **Rolul euroregiunilor și al structurilor transfrontaliere similare**

17. constată că avantajele implementării descentralizate a proiectelor P2P și a proiectelor la scară mică sunt obținute cel mai bine prin implicarea euroregiunilor și a unor structuri transfrontaliere similare <sup>(4)</sup>. Acestea ar putea să ia, de asemenea, forma juridică a unei GECT, care este foarte potrivită pentru un astfel de rol;

---

<sup>(4)</sup> Importanța euroregiunilor în dezvoltarea cooperării transfrontaliere a fost subliniată în Rezoluția Parlamentului European privind rolul „euroregiunilor” în dezvoltarea politicii regionale [2004/2257 (INI)].

18. recomandă ca aceste structuri să aibă o experiență considerabilă în domeniul cooperării transfrontaliere la nivel local și regional, astfel încât să poată asigura succesul implementării. Acestea ar trebui să fie:

- permanente;
- transfrontaliere <sup>(5)</sup>;
- de natură publică <sup>(6)</sup>: alcătuite în principal din autorități locale și regionale;
- să se concentreze pe cooperarea transfrontalieră ca obiectiv principal; și
- să aibă experiență în domeniul programelor și proiectelor UE;

### **Simplificarea ca o condiție prealabilă pentru implementarea cu succes a proiectelor mici**

19. subliniază că, pentru ca valoarea adăugată a proiectelor de tip P2P și a proiectelor la scară mică și managementul lor descentralizat să poată fi menținute, aceste proiecte și proceduri trebuie să fie foarte simple;

20. menționează că poziția CoR a fost exprimată în avizul său privind *Simplificarea fondurilor ESI din perspectiva autorităților locale și regionale* <sup>(7)</sup>. Recomandările privind cooperarea transfrontalieră, cum ar fi eliminarea cooperării teritoriale europene din domeniul de aplicare a normelor privind ajutoarele de stat sau o abordare mai flexibilă în aplicarea obiectivelor tematice ale Strategiei Europa 2020, sunt chiar mai relevante pentru proiectele P2P și pentru proiectele la scară mică;

21. afirmă că procedurile simplificate trebuie să fie proporționale cu sumele în cauză, atât pentru managementul acestor proiecte (administrație, gestiune financiară, mecanisme de control etc.), cât și pentru grupurile-țintă (reducerea sarcinilor administrative, oferirea în prealabil a unor informații orientate spre obiective, aplicarea principiului „o singură dată” <sup>(8)</sup>). Aceste proceduri simplificate trebuie aplicate în toate fazele ciclului proiectelor;

22. recomandă ca, în timpul controlului, monitorizării și auditului, să se acorde mai multă atenție conținutului și rezultatelor, și nu numai proceselor;

23. invită toate nivelurile de gestiune partajată să permită și să utilizeze opțiunile simplificate corespunzătoare în materie de costuri ca abordare principală în ceea ce privește proiectele de tip P2P și la scară mică. În pofida controlului necesar al finanțării publice, CoR solicită ca aplicarea principiului „o singură dată”, sumele forfetare, ratele forfetare și declarațiile simplificate de costuri (de exemplu, costurile unitare standardizate) să fie promovate în ceea ce privește evidența contabilă a acestor proiecte;

### **Comunicarea rezultatelor – evaluarea fondurilor pentru proiecte mici**

24. consideră că, având în vedere situația actuală din UE (naționalismul în creștere, retragerea Regatului Unit din UE, criza migrației, dificultățile economice și monetare), există în mod evident o nevoie din ce în ce mai puternică de a comunica beneficiile specifice și valoarea adăugată a acțiunilor UE. Cooperarea transfrontalieră și, în special, proiectele de tip P2P și la scară mică sunt printre exemplele cele mai concrete ale unor astfel de beneficii specifice și valori adăugate în viața de zi cu zi a cetățenilor. În acest caz, fondurile UE au efecte pozitive clare în viața reală, în perspectivele și percepțiile cetățenilor UE;

25. sugerează că toți actorii implicați ar trebui să depună eforturi pentru a crește vizibilitatea rezultatelor și beneficiilor unor astfel de proiecte – nu atât în regiunile de frontieră, unde sunt evidente, cât mai ales la nivel național (în statele membre) și la nivel european (în instituțiile UE) unde se adoptă deciziile privind politica de coeziune. Prezentul aviz, alături de o broșură care conține exemple de proiecte specifice, își propune să contribuie la aceste eforturi. Comunicarea acestor rezultate poate fi, de asemenea, facilitată de Ziua Europeană a Cooperării;

26. recunoaște necesitatea punerii în aplicare a unei metodologii specifice de evaluare a fondurilor pentru proiecte mici (și a instrumentelor similare) de sprijinire a proiectelor de tip P2P și la scară mică. Având în vedere caracterul „necuantificabil” al proiectelor de tip P2P, este clar că indicatorii standard privind rezultatele nu sunt adecvați pentru o astfel de evaluare (de exemplu, pentru a măsura nivelul de încredere sau depășirea prejudecăților). Se sugerează că simplul fapt că are loc o cooperare transfrontalieră între cetățeni și instituțiile regiunilor de frontieră este un rezultat pozitiv în sine (similar

<sup>(5)</sup> În fapt, dar nu neapărat în drept.

<sup>(6)</sup> În conformitate cu Directiva privind achizițiile publice, nu neapărat fondate în temeiul dreptului public.

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

<sup>(8)</sup> Sistemele juridice suplimentare implicate, datorită aplicării simultane a reglementărilor europene, naționale și regionale, creează confuzie.

cu numărul tot mai mare de studenți care studiază în străinătate datorită programului Erasmus). Numărul cetățenilor implicați și al partenerilor colaboratori ar trebui să fie suficient. Proiectele la scară mică contribuie la definirea indicatorilor unei anume priorități de investiții, dar chiar și în cazul acestor proiecte, care nu sunt integral de tip P2P, ar trebui să se ia în considerare cooperarea dintre parteneri și numărul persoanelor implicate în mod activ în procesul de cooperare transfrontalieră, deoarece se consolidează capacitatea unor astfel de parteneri de a dezvolta în continuare o astfel de cooperare în viitor. Astfel de proiecte extind sfera operațiunilor desfășurate de UE, printr-o abordare adaptată la realitatea zonei și concentrată asupra cetățenilor, care devin actori implicați în consolidarea integrării europene în regiunea respectivă. Deseori, competențele profesionale și interculturale dobândite de membrii echipelor de proiect transfrontaliere sunt mai valoroase decât rezultatul proiectului în sine (investiții la scară mică);

### **Recomandări pentru viitoarele programe de cooperare transfrontalieră de după 2020**

27. recomandă ca proiectele de tip interpersonal și proiectele la scară mică să fie ancorate în reglementările care guvernează sprijinul acordat de UE pentru cooperarea transfrontalieră ca instrument legitim în programele de cooperare transfrontalieră și invită Comisia să adopte dispozițiile necesare în propunerea pentru noua generație de reglementări;

28. recomandă, de asemenea, Comisiei să încurajeze proiectele de tip interpersonal și la scară mică să participe în cadrul programelor de cooperare transfrontalieră, în special în cazul în care există cerere pentru astfel de proiecte la nivel local și regional. Ar trebui asigurate alocări suficiente pentru a satisface această cerere ascendentă. O atenție deosebită ar trebui acordată granițelor care vor fi afectate de retragerea Regatului Unit din UE<sup>(9)</sup>, trebuind găsite soluții pentru continuarea cooperării cu autoritățile locale și regionale din Regatul Unit și cu alți parteneri;

29. subliniază că beneficiile complete ale unor astfel de proiecte pot fi obținute prin managementul descentralizat, fie prin fonduri pentru proiecte mici sau prin orice alt instrument similar, fie direct cu ajutorul comitetelor de coordonare de la fața locului. Este esențial ca fiecare regiune de frontieră să fie liberă să utilizeze instrumentele și procedurile existente care s-au dovedit eficiente timp de mai mulți ani, asigurând continuitatea unei astfel de finanțări cu obiectivul general de a menține programele mai apropiate de cetățeni;

30. recomandă ca euroregiunile sau structurile similare și GECT să constituie cadrul care să garanteze implementarea descentralizată a proiectelor de tip P2P și a proiectelor la scară mică, asigurând continuitatea acestora și luând în considerare rolurile deja existente ale acestor structuri (de exemplu, beneficiarii „proiectelor-umbrelă”) care și-au dovedit utilitatea. În zonele de frontieră în care nu există astfel de structuri, ar trebui încurajată înființarea lor sau ar trebui găsite alte soluții adecvate, respectând, pe cât posibil, principiile enunțate mai sus;

31. subliniază că, pentru a menține valoarea adăugată și beneficiile proiectelor de tip interpersonal și ale proiectelor la scară mică, atât proiectele în sine, cât și gestionarea lor trebuie să fie cât mai simple cu putință. Ar trebui să se pună mai mult accent pe conținut decât pe proceduri și ar trebui preferate opțiunile simplificate în materie de costuri;

32. atrage atenția asupra faptului că adesea, proiectele de tip interpersonal (P2P) reunesc parteneri din serviciile publice sau semipublice; ele atenuază efectul diferențelor de reglementare și de finanțare între organizațiile din diferite state membre. Cu toate acestea, dincolo de finanțarea temporară a proiectelor, proiectele P2P de succes ar trebui să poată fi continuate printr-o finanțare structurală. Ar trebui depuse mai multe eforturi în următoarea perioadă de programare pentru a comunica autorităților legislative de la nivel național experiența transfrontalieră. Statele membre ar trebui să fie implicate într-un pact transfrontalier pentru a reduce efectele frontierelor care rezultă din reglementările și finanțarea națională.

33. invită statele membre, Comisia și Parlamentul European să ia în considerare aceste recomandări specifice și să includă toate normele necesare pentru punerea lor în aplicare atunci când elaborează propuneri legislative pentru următoarea generație de programe de cooperare transfrontalieră, când adoptă aceste programe și în cursul implementării lor cu succes. Astfel, se va garanta că beneficiile integrării europene sunt resimțite puternic în rândul cetățenilor din regiunile de frontieră ale Europei.

Bruxelles, 12 iulie 2017.

*Președintele*  
*Comitetului European al Regiunilor*  
Markku MARKKULA

<sup>(9)</sup> În special, între Irlanda și Irlanda de Nord, dar și între Franța și Marea Britanie.