

## I

(Tájékoztatók)

## SZÁMVEVŐSZÉK

## 2004/4 sz. KÜLÖN JELENTÉS

az Interreg III. európai együttműködési közösségi kezdeményezés  
programozásáról a Bizottság válaszaival együtt

(az EK-Szerződés 248. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján)

(2004/C 303/01)

## TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	Oldal
ÖSSZEFOGLALÓ .....	I–XI	5
BEVEZETÉS .....	1–11	6
Háttér .....	1–5	7
A kezdeményezés főbb jellemzői a 2000–2006-os időszakban .....	6–9	7
A Számvevőszék ellenőrzése .....	10–11	8
A BIZOTTSÁG IRÁNYMUTATÁSAI .....	12–29	8
Megfelelően meghatározzák-e az iránymutatások, hogy mi minősül transzeurópai projektnek? .....	13–14	8
Tartalmaznak-e az iránymutatások meghatározott végrehajtási szabályokat? .....	15–16	8
Szerepelnek-e az iránymutatásokban konkrét és mérhető célok, illetve célzott intézkedések? .....	17–25	8
Célok és mutatók .....	19–21	9
Az intézkedések célzottá tétele .....	22–25	9
Helyes-e a támogatható területek meghatározása? .....	26–27	10
Kellő időben a tagállamok rendelkezésére álltak-e az iránymutatások és a módszertani dokumentumok? .....	28–29	10
A KKP-JAVASLATOK VIZSGÁLATI FOLYAMATA A BIZOTTSÁGNÁL .....	30–39	10
Javára vált-e a vizsgálat a KKP-k minőségének? .....	31–34	10
A tervezett határidőn belül hagyta-e jóvá a Bizottság a KKP-kat? .....	35–39	11
EGYÜTTMŰKÖDÉS A KIDOLGOZÁS ÉS A VÉGREHAJTÁS SORÁN .....	40–50	11
Konzultációs folyamat keretében dolgozták-e ki a KKP-kat? .....	41–42	11
Együttműködnek-e a tagállamok a KKP-k végrehajtásában? .....	43–50	12
ÖSSZHANGBAN ÁLL-E A KIINDULÓ ELEMZÉS, A MEGHOZOTT DÖNTÉSEK, ILLETVE AZ ELSŐ ELFOGADOTT PROJEKTEK HOZZÁADOTT ÉRTÉKE? .....	51–69	12
Hozzájárul-e az előzetes értékelés a programok kidolgozásához? .....	52	13
Figyelembe vették-e az előző programozási időszak eredményeit? .....	53–54	13

	<i>Bekezdés</i>	<i>Oldal</i>
Sor került-e a térségek helyzetének integrált elemzésére? .....	55–57	13
A határok létezése tekinthető-e az adott problémák okának? .....	58	13
Megegyeznek-e a programok prioritásai a felmért igényekkel? .....	59–63	14
Kiegészítő jellegű-e az Interreg III. alá tartozó KKP-knak, illetve az ERFA hagyományos támogatásainak hatása? .....	64–65	14
Transzeurópai jellegűek-e az első elfogadott projektek, és várható-e tőlük hozzáadott érték? .....	66–69	14
<b>FELMÉRHETŐ-E UTÓLAG AZ ELÉRT HALADÁS?</b> .....	70–78	15
Helyes-e a programok célstruktúrája? .....	71–72	15
Mérhetőek és mennyiségben kifejezhetőek-e a célok? .....	73–78	15
<b>KÖVETKEZTETÉS ÉS AJÁNLÁSOK</b> .....	79–99	16
Következtetés .....	79–96	16
Az iránymutatások a végrehajtás módjaira összpontosítanak, de későn bocsátották ki őket, és túlságosan általános célokat fogalmaznak meg .....	80–83	16
Javítani kell a KKP-javaslatok vizsgálatának folyamatát .....	84–85	16
Az előkészítés és a kezdeti végrehajtás általában az együttműködés szellemében zajlik .....	86–87	17
Általában integrált elemzésekre kerül sor, de ezek kevésbé hasznosulnak; nincs kapcsolat az elemzések, illetve a program intézkedéseinek meghatározása között; növelni kellene a projektek hozzáadott értékét .....	88–94	17
Nem kielégítőek azok az eszközök, amelyek a KKP-knak a kitűzött céljaikhoz képest elért hatását mérik .....	95–96	17
Ajánlások .....	97–99	17
<b>A Bizottság válaszai</b> .....		29

## RÖVIDÍTÉS- ÉS KIFEJEZÉSJEGYZÉK

1. célkitűzés	A Strukturális Alapok három prioritást élvező célkitűzésének egyike. A fejlettségi hátrányban lévő régiók fejlesztésére és strukturális felzárkóztatására irányul. Általánosságban valamennyi Alap hozzájárul az e régióknak szánt programokhoz.
2. célkitűzés	A Strukturális Alapok három prioritást élvező célkitűzésének egyike. A strukturális nehézségekben szenvedő övezetek gazdasági és szociális átalakítására irányul. Csak az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és az Európai Szociális Alap (ESZA) avatkozik be ezen a területen.
EGE	Európai Gazdasági Egyesülés. Ezt a jogi struktúrát a Tanács 1985. július 25-i 2137/85/EGK rendelete (HL L 199., 1985.7.31., 1. o.) vezette be. Lehetővé teszi, hogy különböző tagállamok jogi és természetes személyei jogi csoportosulásokat hozzanak létre
ERFA	Európai Regionális Fejlesztési Alap
ESDP	Európai területfejlesztési terv. Kormányközi jellegű, nem kötelező érvényű dokumentum, amit 1999 májusában, Potsdamban fogadtak el a területfejlesztésért felelős miniszterek informális tanácskozásán. Ezt a politikai orientációs keretet a területfejlesztésre jelentős hatást gyakorló ágazati közösségi együttműködés javítása érdekében fogadták el.
Felügyeleti Bizottság	Valamennyi program esetében az érintett tagállamok nevezik ki ezt a testületet. Feladata ellenőrizni az irányító hatóság munkáját, a program prioritásainak és végrehajtási szabályainak tiszteletben tartását és megvizsgálni az értékelését.
irányító hatóság	Az a hatóság vagy szervezet, amelyet egy beavatkozási program irányítására jelöltek ki. Felelős egyrészt az irányítás hatékonyságáért és szabályosságáért, másrészt pedig a megvalósításáért is (a javasolt műveletek átvétele, vizsgálata és értékelése, adatgyűjtés, éves jelentés, köztes értékelések szervezése, stb.).
irányítóbizottság	Ez a Bizottság látja el a projektek közös kiválasztását és a megvalósításuk egyeztetett nyomon követését. A Bizottságot a különböző országok képviselői alkotják. Feladatait adott esetben a felügyeleti bizottság is elvégezheti.
kifizető hatóság	Az a hatóság vagy szervezet, amelyet a kifizetési kérelmek összeállításával és a Bizottsághoz történő benyújtásával, valamint a bizottsági kifizetések átvételével bíztak meg.
KK	Közösségi kezdeményezés. A Strukturális Alapok egyik beavatkozási formája, az operatív programok, a technikai segítségnyújtás és az innovatív intézkedések mellett. Négy KK létezik: Interreg, Urban, Leader és Equal.
KKP	Közösségi Kezdeményezési Program
NUTS	Statisztikai Célú Területi Egységek Közösségi Nomenklatúrája, mely valamennyi tagállam területét hierarchikus módon NUTS I. régiókra bontja szét, ezeket NUTS II. régiókra bontja, amelyek NUTS III. régiókra oszlanak. Az Európai Unió ennek megfelelően 78 darab NUTS I. régióból, 210 darab NUTS II. régióból és 1 093 darab NUTS III. régióból áll.
SA	Strukturális Alapok

---

STC	Közös technikai titkárság. Támogatja az irányító hatóságot a feladatok végrehajtásában.
SWOT	Erőségek, gyengeségek, lehetőségek és fenyegetések. A SWOT-elemzés segít meghatározni a stratégiákat. Ennek során összesítik az adott területre jellemző erősségeket, gyengeségeket, valamint a lehetőségeket és a fenyegetéseket.
Transzeurópai	Ezt a kifejezést a kezdeményezés mindhárom területén általánosan használják: határokon átnyúló együttműködés (A terület), transznacionális együttműködés (B terület) és régiók közötti együttműködés (C terület).

## ÖSSZEFOGLALÓ

I. Az Interreg Közösségi Kezdeményezés (KK) 1990-ben jött létre abból a célból, hogy mérsékelje a határmenti térségek elszigeteltségét. Az Interreg különböző tagállamokból származó partnerek együttműködéséhez nyújt lehetőséget, és ezzel is hozzájárul a határok megnyitásához. A kezdeményezést az 1994–1999-es (Interreg II.) és 2000–2006-os (Interreg III.) időszakokra is megújították. Az Interreg III. a legjelentősebb KK, hiszen kötelezettségvállalási előirányzatai 4 875 millió EUR-ra rúgnak.

II. A Számvevőszéknek az Interreg III.-ra vonatkozó ellenőrzése a bizottsági iránymutatások kidolgozásától a kedvezményezettek projektjeit elfogadó első döntésekig tartó időszakra terjedt ki. A vizsgálat a következő kérdésekre keresett választ:

- a) Megkönnyítik-e az iránymutatások a KK céljainak elérését?
- b) Megfelelő eljárást alkalmazott-e a Bizottság a közösségi kezdeményezési program (KKP) javaslatainak vizsgálatára, és a tervezett határidőn belül hozta-e meg döntéseit?
- c) Az iránymutatások szellemében működnek-e együtt a különböző szereplők?
- d) Összhangban állnak-e az érintett térségről készített kiinduló elemzés megállapításai a KKP prioritásaival és intézkedéseivel, amint azt az iránymutatások előírják?
- e) Lehetséges lesz-e utólag felmérni az elért haladást?

III. Az Interreg III. iránymutatásai elsősorban olyan programok megvalósításának módjaira vonatkoznak, amelyek az együttműködés erősítését célozzák. Az iránymutatásokat azonban csak akkor bocsátották ki, amikor a KKP-javaslatok kidolgozása már legalább egy éve folyamatban volt. Az iránymutatások nem tartalmaznak konkrét, mérhető és mennyiségben kifejezhető célokat. Hiányoznak belőlük az általános haladás mérésére szolgáló mutatók is.

IV. Kifejlesztésre és alkalmazásra kerültek a KKP-javaslatok bizottsági vizsgálatát szolgáló eljárások. Nem dolgozták viszont ki kellőképpen az értékelés kritériumait, és a javaslatokban észlelt hiányosságok jelzése sem vont maga után kielégítő javításokat. A programokat késve fogadták el, ami megakasztotta a támogatható térségek közötti együttműködés folyamatát, és a rendelkezésre álló előirányzatok korlátozott igénybevételéhez vezetett.

V. A programok kidolgozása – az iránymutatások ösztönzését követve – konzultációs folyamat során történt. A végrehajtás során a különböző tagállamokból származó partnerek általában az együttműködés szellemében járnak el. Egyes nehézségek azonban továbbra is akadályozzák a valóban közösen működő KKP-végrehajtó struktúrák létrehozását, illetve az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) pénzügyi forrásainak elosztását.

VI. A intézkedések összhangját illetően elmondható, hogy a program A és B elemei ugyan számos elemzést is tartalmaznak, ezek azonban alig hasznosulnak, mert a prioritások és az intézkedések a programokból le nem vezethető megfontolásokból táplálkoznak. Nem születtek olyan döntések, amelyek a határokkal kapcsolatos sajátos problémák megoldására irányulnának, az elemzések alapján pedig nem rögzíthető az a kezdeti állapot, amelyhez képest lemérhető volna az elért haladás. Az első elfogadott projekteket az érintett partnerek az együttműködés szellemében dolgozták ki és fogják megvalósítani, ám mivel ezek közül nem egy puszta tapasztalatcserében merül ki, ezek kevésbé járulhatnak hozzá a határmenti térségek sajátos problémáinak megoldásához.

VII. A mutatók alkalmatlanok arra, hogy segítségükkel utólag felbecsülhető legyen az elért haladás, és nem kapcsolódnak elég szorosan a célokhoz. Némelyikük pontosabb meghatározásra szorulna, és az is tisztázandó volna, hogy milyen információforrások alapján állapítják meg őket. A vizsgált esetek többségében még nem vezették be a számítógépes alkalmazást.

VIII. A jelenlegi időszakra nézve a Számvevőszék a pontosabb hatáskimutatás érdekében egyszerűsítéseket és javításokat tart ajánlatosnak az egyes KKP-k mutatórendszerét illetően. A Számvevőszék szerint szigorúbb kritériumok alapján kellene kiválasztani a projekteket, hogy ezek nagyobb mértékben járulhassanak hozzá a határmenti térségek sajátos problémáinak megoldásához.

IX. Ha a kezdeményezést 2006 után is megújítják, a Bizottságnak elemzést kellene végeztetnie a határmenti térségek továbbra is fennálló problémáinak feltárására. Ennek az elemzésnek az alkalmazott módszertől függetlenül céljaul kellene tűznie, hogy segítse a KK keretében előnyben részesítendő célok meghatározását, és növelje a KK hasznosságát. E célból az Interreg mindhárom elemére külön mutatókat kellene meghatározni. Ezután részletes kritériumokat kellene megszabni a KKP-javaslatoknak a Bizottság általi értékeléséhez, ami lehetővé tenné, hogy a Bizottság proaktív módon lépjen fel a tagállamokkal szemben. Az egyes KKP-k szintjén elvégzett elemzéseket fel kellene használni az egyedi célok kitűzéséhez és az ezen a szinten elért haladás felméréséhez.

X. Az iránymutatásoknak és a módszertani dokumentumoknak már a KKP-javaslatok kidolgozása előtt hozzáférhetőeknek kellene lenniük, és szükséges az előzetes értékelő feladatának, illetve a programkiegészítő dokumentum szerepének tisztázása is.

XI. Végül az együttműködés előmozdítása érdekében ajánlatos volna, hogy a kezdeményezésnek juttatott pénzügyi források engedélyezése ne tagállamonkénti bontásban történjék, hogy befejeződjék az együttműködéshez szükséges jogi eszközökkel kapcsolatos munka, és hogy sor kerüljön az ajánlások megvalósítására.

## BEVEZETÉS

### Háttér

(1) Az Interreg Közösségi Kezdeményezés (KK) 1990-ben született meg, mivel az tapasztalták, hogy a határmenti övezetek el vannak szigetelve. A nemzeti határok akadályt jelentenek az európai területek kiegyensúlyozott fejlődése és integrációja számára: egyrészt gazdaságilag, kulturálisan és társadalmilag elválasztják egymástól a határmenti közösségeket, megakadályozva így a koherens irányításukat <sup>(1)</sup>; másrészt pedig a határmenti övezeteknek gyakran nem szentelnek kellő figyelmet a nemzeti politikák keretében, így a nemzeti területen belül periférikus jellegűvé válhatnak. A KK meg lett hosszabbítva az 1994–1999 (Interreg II.) időszakra, majd a 2000–2006 (Interreg III.) időszakra is. Mivel a különböző tagállamok régió közötti együttműködés előmozdítására törekszik, ez a kezdeményezés központi jelentőséggel bír az európai integrációban.

(2) Az Interreg explicit módon szerepel a Strukturális Alapok (SA) alapszabályzatában <sup>(2)</sup>. A Bizottság kezdeményezésére kell végrehajtani, a Bizottság fogadja el az irányvonalait a célkitűzések, az alkalmazási terület és a végrehajtási szabályok meghatározásával. Az 1. táblázat mutatja be az alapszabályzat és a beavatkozás jogosultjai által megvalósított projektek közötti kapcsolatot.

(3) A 2000–2006 időszakban mintegy 4 875 millió EUR összegű kötelezettségvállalási előirányzatot határoztak meg e célra az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) keretén belül, mely a négy Strukturális Alap egyike, a négy KK-re pedig

<sup>(1)</sup> Példaként fel lehet hozni környezetvédelmi jellegű döntéseket (szennyezés, ivóvízforrások stb.), melyeket úgy hoznak meg a határ egyik oldalán, hogy nincsenek tekintettel a másik oldal helyzetére; infrastrukturális beruházások is megvalósulhatnak a másik oldalon élők igényeire való tekintet nélkül; a tömegközlekedés is megtorpanhat a határnál, vagy hiányozhat a megfelelő koordinálás stb.

<sup>(2)</sup> Tekintettel a Strukturális Alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló, 1999. június 21-i 1260/1999/EK tanácsi rendelet 38. preambulumbekzdésére és a 20., 21. cikkekre (HL L 161., 1999.6.26., 1. o.).

összesen 10 432,5 millió EUR-t különítettek el <sup>(3)</sup>. Ez tehát a legjelentősebb a kezdeményezések között. A 2. táblázat az időszak elejétől kezdve mutatja be a rendelkezésre álló összeg felhasználását.

(4) A Számvevőszék már megvizsgálta az Interreg kezdeményezést az első végrehajtási időszak végén <sup>(4)</sup>. A legfontosabb következtetések az alábbiakra vonatkoztak:

- a) A projektek határokon átnyúló jellegének és a határokon átnyúló együttműködésnek a hiánya, ideértve a közösségi kezdeményezési programok (KKP) irányítását is;
- b) A mutatók hiánya és a KKP-k hatásának elégtelen értékelése;
- c) Késések a programok Bizottság általi elfogadásában.

(5) A második végrehajtási időszak (Interreg II.) végén, a Bizottság úgy ítélte meg, hogy javítani kell a projektek határokon átnyúló jellegét, az előzetes értékelést és a mutatók rendszerét <sup>(5)</sup>.

<sup>(3)</sup> Az 1260/1999/EK rendelet 7. cikke szerint a Strukturális Alapoknak a 2000–2006 periódusra vonatkozó kötelezettségvállalásainak 5,35 %-át, ami 1999-es áron 195 milliárd EUR-t tesz ki, a Közösségi Kezdeményezésekre különítik el (Interreg, Urban, Leader és Equal). A 20. cikk hozzászólásai azt is, hogy a 195 milliárdos összeg 2,5 %-a az Interreg program finanszírozására szolgál.

<sup>(4)</sup> Az 1994. évi éves jelentés, 4.61–4.72. és 4.89. pontok (HL C 303., 1995.11.14.).

<sup>(5)</sup> Lásd: „Interreg II. Közösségi Kezdeményezés 1994–1999: első összegzés”, 2000. január, és „6. számú munkadokumentum (2000. május 5.) – Előzetes értékelés és mutatók az Interreg számára (A terület)”. Ez utóbbi dokumentum lett kiterjesztve a B területre a 7. számú munkadokumentumban.

### A kezdeményezés főbb jellemzői a 2000–2006 időszakban

(6) Az Interreg III. három területre terjed ki<sup>(1)</sup>: az A terület az egymással határos régiók határokon átnyúló együttműködésére (53 KKP), a B terület a nagy kiterjedésű régiócsoportokon belüli transznacionális együttműködésre (13 KKP), a C terület pedig a régiók közötti együttműködésre vonatkozik a Közösség egész területén (négy KKP). Ezek fő jellemzőit a 3. táblázat tartalmazza. A kezdeményezés tehát már nem korlátozódik pusztán a határokon átnyúló együttműködésre, ami 1990-ben a kezdeményezés alapját képezte. Mára transzeurópai együttműködési kezdeményezéssé vált (lásd: kifejezésjegyzék)<sup>(2)</sup>.

(7) A kezdeményezés korábbi generációihoz képest az Interreg III. irányvonalaiiban jelentősen megerősödtek a jobb együttműködést előmozdító szabályok, főként az alábbi területeken:

- a) a támogatható övezet stratégiájának közös jellege;
- b) a KKP-kat végrehajtó szervek egységessége: valamennyi programban meg kell határozni egy irányító hatóságot, egy kifizető hatóságot, egy közös technikai titkárságot (STC), egy, az országok képviselőiből álló irányítóbizottságot, egy Felügyeleti Bizottságot (lásd: kifejezésjegyzék); mindegyik támogatási szerződést egy végső kedvezményezettrel kell megkötöni, aki jogi felelősséggel tartozik, és akinek a partnereivel kötött szerződésben kell rögzítenie jogait és kötelezettségeit az adott projektet illetően<sup>(3)</sup>;
- c) a KKP-k pénzügyi elemeinek egységessége: a pénzügyi vonatkozásoknak is egységessé kellett válniuk, hiszen az ERFA hozzájárulását már nem a tagállam továbbítja; az ERFA utalásait fogadó bankszámlákat szintén egységesítették<sup>(4)</sup>.

(1) A Bizottság 2000. április 28-i tájékoztatása a tagállamok részére meghatározta a közösségi kezdeményezések iránymutatásait a transzeurópai együttműködés terén, és az európai terület harmonikus és kiegyensúlyozott fejlődése érdekében – Interreg III. (HL C 143., 2000.5.23., 6. o.), valamint a Bizottság 2001. február 7-i tájékoztatása a tagállamok részére „A régiók közötti együttműködés” – Az Interreg közösségi kezdeményezés C területe (HL C 141., 2001.5.15., 2. o.).

(2) Annak ellenére, hogy a tagjelölt államok és a harmadik államok régióit bevonták bizonyos Interreg KKP-k megvalósításába, (lásd: az egyes KKP-k elnevezését az 1. térképen, a vonalakkal jelölt régiókat a 2. térképen és egyes régiókat, illetve országokat a 3. térképen), ezek nem számíthatnak pénzügyi támogatásra a KK keretében. Számukra a Strukturális Alapokon kívüli közösségi eszközök nyújtanak támogatást.

(3) Korábban az elkülönült irányító szervek és a különféle végső támogatók voltak kijelölve a KKP-ban érintett tagállamok részéről.

(4) Korábban a KKP annyi pénzügyi tervet és annyi közösségi kifizetést fogadó bankszámlát tartalmazott, ahány tagállam érintve volt az adott KKP által.

(8) A végrehajtó szervek és a pénzügyi elemek egységessége elvileg a közös stratégia kidolgozását és a közös fellépést favorizálja az érintett övezetben. Ezenkívül megkönnyítheti a KKP-k Bizottság általi irányítását is, amiben korábban annyi fél és kifizetési kérelem játszott szerepet, ahány tagállam érintett volt az adott KKP-ben.

(9) Az új irányvonalak egyébként szükségessé tették a Strukturális Alapok egyéb támogatásait kiegészítő jelleg kihangsúlyozását, és – az egyszerűsítés jegyében – az Interreg KK jelenleg kizárólag az ERFA hatáskörébe tartozik.

### A Számvevőszék ellenőrzése

(10) Tekintettel a kezdeményezés fontosságára (lásd: 3. bekezdés), a tapasztalt nehézségekre (lásd: 4–5. bekezdések) és a 2000–2006 időszakra vonatkozó lényegi módosításokra (lásd: 7. bekezdés), a Számvevőszék megvizsgálta az Interreg III. programot. A cél az volt, hogy választ kapjunk az alábbi kérdésekre, és egyben megvizsgáljuk, milyen következményei voltak a Számvevőszék előző ellenőrzése során megfogalmazott észrevételeknek (lásd: 4. bekezdés):

- a) Az iránymutatások jellege segíti-e a KK célkitűzéseinek elérését?
- b) A Bizottság a megfelelő eljárás keretében vizsgálta-e meg a KKP-javaslatokat, és a döntések a megfelelő határidők betartásával születtek-e meg?
- c) A különböző szereplők az iránymutatásban meghatározott módon működnek-e együtt?
- d) Az iránymutatásoknak megfelelően következetes-e az érintett régió alap-diagnózisa a KKP prioritásaihoz, illetve intézkedéseikhez képest?
- e) Lehetséges lesz-e utólag felmérni az elért fejlődést?

(11) Az ellenőrzés az iránymutatásnak a Bizottság által történő előkészítésétől a jogosultak által benyújtott projektek elfogadására irányuló első határozatok megszületéséig tartó időszakra terjedt ki. Ezekkel a projektekkal kapcsolatosan még nem került sor a kiadások bevallására. Az első két kérdést a Bizottságnál vizsgáltuk, a másik hármat pedig a tagállamoknál. Nyolc KKP-t választottunk ki oly módon, hogy mintát adjanak a különböző helyzetekből, vagyis a Bizottság iránymutatásai által meghatározott különféle területekből és a különböző összefüggésekből (lásd: 4. táblázat). A kiválasztott KKP-k a kezdeményezésre szánt költségvetési keret 20 százalékát teszik ki. Az ellenőrzés nem terjedt ki a külső határokhoz kapcsolódó együttműködés aspektusaira, mivel ezek egyediek lehetnek az egyéb pénzügyi eszközökkel való koordinálás tekintetében<sup>(5)</sup>.

(5) Lásd a 2002. évre vonatkozó éves jelentés 7.46–7.59. (Tacis határon átnyúló együttműködési program) és 8.51–8.57. pontjait (Phare határon átnyúló együttműködési program) (HL C 286., 2003.11.28.).

## A BIZOTTSÁG IRÁNYMUTATÁSAI

(12) A Közösségi Kezdeményezések esetében a Bizottság olyan iránymutatásokat fogalmaz meg, amelyek meghatározzák az 1. és 2. célkitűzés (lásd: kifejezésjegyzék) klasszikus támogatásaihoz képest a hozzáadott érték meglétét biztosító feltételeket. A Számvevőszék szerint az iránymutatásoknak különleges követelményeket kellene meghatározniuk a támogatásra jogosultak által megvalósítandó projekteket illetően, működési szabályokat kellene alkotniuk a KKP-k szintjén, és definiálniuk kellene a támogatható övezetek körét. Operatív és mérhető speciális célkitűzéseket, illetve célzott intézkedéseket kellene megfogalmazni. Az iránymutatások megfelelő alkalmazása érdekében fontos, hogy azok már a KKP előkészítésének kezdete előtt rendelkezésre álljanak.

### **Megfelelően meghatározzák-e az iránymutatások, hogy mi minősül transzeurópai projektnek?**

(13) A transzeurópai projekteket <sup>(1)</sup> a Bizottság az iránymutatásokban a megvalósítás és a hatás összefüggésében határozta meg: ezeket az akciókat „közösen kiválasztani, és egy, két vagy több érintett tagállamban, illetve harmadik államban kell megvalósítani, vagy pedig egyetlen tagállamban, amennyiben az akció jelentős hatással bír más tagállamokra vagy harmadik államokra” <sup>(2)</sup>. Az iránymutatások pontosan meghatározzák azt is, hogy a transzeurópai megközelítés hozzáadott értékét valamennyi intézkedésben és projektben be kell mutatni.

(14) Így tehát a KK-ek szintjén kell operatívvá tenni a transzeurópai projekt meghatározását, és biztosítani kell, hogy a projektek járuljanak hozzá a határok létezése miatt kialakult problémák megoldásához. (lásd: 66–69. bekezdések).

### **Tartalmaznak-e az iránymutatások meghatározott végrehajtási szabályokat?**

(15) E kérdésben több ajánlás is született a Bizottság által kért, az Interreg I. utólagos értékelésére irányuló értékelésben. Később, a „Linkage Assistance and Cooperation for the European border regions” (LACE) <sup>(3)</sup> keretében, kidolgozásra került az

<sup>(1)</sup> Ezt a kifejezést általános értelemben használják a kezdeményezés három területére: határon átnyúló együttműködés (A terület), transznacionális együttműködés (B terület) és régiók közötti együttműködés (C terület).

<sup>(2)</sup> A tagállamok részére adott 2000. április 28-i tájékoztató 7. pontja.

<sup>(3)</sup> A határokon átnyúló KKP-k utólagos értékelése 1989–1993 – az Interreg I. kezdeményezés értékelése a Fère Consultants által – 1996. augusztus. A „Linkage Assistance and Cooperation for the European border regions” (LACE) projektet az „Association des Régions frontalières européennes” (ARFE) irányította. Az ARFE 1971-ben jött létre azzal a céllal, hogy képviselje a határokon átnyúló európai régiókat. A szövetség közel nyolcvan tagot számlál, melyek 160 külső vagy belső határon elhelyezkedő zónát képviselnek. Többek között az alábbi dokumentumokat állította össze: „A tengeri határokon átnyúló együttműködés” (1998. június), „A határokon átnyúló együttműködés intézményi szempontjai” (1999. március), „Interreg IIIA: a program irányításának modelljei” (1999. november). További dokumentumok is léteznek, de azok az iránymutatások előkészítése után keletkeztek: „A határokon átnyúló pénzügyi gazdálkodás” (2000. január) és „Operatív iránymutatási dokumentum az Interreg IIIA programok előkészítésére és irányítására (2000–2006)” (2000. június).

Interreg II. KKP-inak tipológiája, méghozzá a programok megvalósításának szabályait illetően. Ez a tipológia az iránymutatások által tükrözött alábbi legintegráltabb gyakorlati megoldásokat emeli ki (lásd: 7. bekezdés):

- valamennyi ágazat lehető legszélesebb körű bevonása, ideértve a magánszektor és a nem piaci alapú ágazatokat is, már a KKP előkészítése során;
- egy állandó, határokon átnyúló szervezet megbízása a közös előkészítéssel és lebonyolítással; ennek megfelelően a Bizottságnak bátorítania kellett az állandó, határokon átnyúló struktúrák létrehozását, és elő kellett készíteni a régiók közötti egyezménymintákat;
- a közösségi alapok esetében felhasználásra kerülő egységes bankszámlák a nemzeti alapok számára is felhasználhatók lettek;
- valamennyi támogatási szerződést egyetlen partnerrel kötöttek meg, amelynek számlájára a támogatást átutalták; ennek a jogosultnak kell szerződéses kapcsolatokat kialakítania a maga partnereivel a határ mindkét oldalán.

(16) Az iránymutatások előírják Európai Gazdasági Egyesülések (EGE) létrehozását (lásd: kifejezésjegyzék), hogy valódi közös struktúrák révén lehessen megvalósítani az együttműködést. Ugyanakkor, jogi természetű problémák merültek fel a tagállamok részéről, és a Bizottságnak nem volt ideje pontosításokat eszközölni (lásd: 44. bekezdés). 2003. januárjában a Bizottság vizsgálatot indított a transzeurópai együttműködés keretében felhasználható törvényes eszközöket illetően.

### **Szerepelnek-e az iránymutatásokban konkrét és mérhető célok, illetve célzott intézkedések?**

(17) A célkitűzések és a mutatók terén az Interreg I. utólagos értékelése már felhívta a figyelmet az alábbiakra:

- tisztázni kell az együttműködés tárgyát, hiszen az Interreg programok ugyanazokat a célkitűzéseket fogalmazzák meg, mint a klasszikus programok, ez utóbbiak pedig sokkal jelentősebb pénzügyi forrásokra támaszkodhatnak, és a támogatható régiók közül nem mindegyik érintett a fejlődési problémákban;
- nincsenek világos és számszerűen meghatározott célkitűzések;
- releváns mutatókat kell bevezetni.

(18) A Parlamentnek az Interreg III. iránymutatásaival kapcsolatos véleménye előkészítésekor a Bizottság megfogalmazott egy rövid tájékoztató dokumentumot, amely egyben az Interreg II. első értékelése is <sup>(4)</sup>. A dokumentum igen általános jellegű, és a megvalósítás kérdéseire vonatkozik. A 15. bekezdésben említett elemzések és az Interreg II. KKP-k menet közbeni értékelése ellenére a Bizottság sem az Interreg I., sem az Interreg II. ügyében nem rendelkezett a támogatható övezetek specifikus helyzetére irányuló általános elemzéssel, sem pedig arra vonatkozó

<sup>(4)</sup> „Interreg II. közösségi kezdeményezés 1994–1999: első összegzés”, 2000. január, Európai Unió – regionális politika.

információkkal, hogy a KKP-k specifikus célkitűzéseinek, illetve a kezdeményezések célkitűzéseinek elérésével milyen előrelépés történt. Ez a helyzet akadályozta a konkrét és specifikus célkitűzések kijelölését.

### Célok és mutatók

(19) Az Interreg III. iránymutatásaiban valamennyi terület célkitűzései igen széles körűek (lásd: 3. táblázat). A Strukturális Alapok és a közösségi politikák általános iránymutatásai tükrében egyébként elsőbbséget élveznek a foglalkoztatás, a versenyképesség, a fenntartható fejlődés és a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség kérdései.

(20) A Bizottság a KKP-ért felelős tagállamok hatóságaira hagyta annak felelősségét, hogy konkrét célkitűzéseket fogalmazzanak meg a határok által okozott problémák felmérése alapján. Meghatározott ugyan működési szabályokat (lásd: 7. és 15–16. bekezdések), nem mondott ki specifikus és mérhető célt. Így hát különösen fontos, hogy a tagállamok programjavaslatainak vizsgálatakor ügyeljen a megalapozott és célzott választások meglétére.

(21) A KKP-kat előkészítő hatóságok számára az Interreg (1) mutatók előzetes értékelése terén segítséget nyújtó dokumentumoknak főként a Bizottság prioritásait tükröző kulcsfontosságúkat kellett volna előtérbe helyezni az utólagos értékelések előkészítése terén. Ennek alapján, és a két korábbi KK generáció tapasztalatából tanulva hasznos lett volna felállítani egy közös minimális mutatórendszert, amit egy adott terület valamennyi programjában használni lehetett volna. Ezek a dokumentumok valójában:

- a) az előzetes értékelés végrehajtásának nehézségeire, az akciók prioritásainak és a programok hatásainak meghatározásával járó problémákra helyezték a hangsúlyt; így kevésbé hasznosak a KKP-k hatásainak értékelésére irányuló rendszer felállításában;
- b) továbbra is áttekinthetetlen a mutatók kérdése; kiállnak a korlátozott számú mutatók meghatározása mellett, mégis egymást követően említenek mutatókat a kontextus, a hatás, az együttműködés/integráció, a megvalósítás, az eredmény és a kulcs-mutatók mérésére, és javaslatot tesznek a kvalitatív mutatók használatára is; példákat is hoznak fel a megvalósítás és a hatás mutatóinak kérdésében; továbbra is pontatlanság tapasztalható a különféle kategóriák definíciójában, nevezetesen a megvalósítás és az eredmény mutatói között, a projektben részt vevők száma néhol eredménymutatónak számít;

(1) A 6. számú munkadokumentumról (2000. május 5.) „Előzetes értékelés és mutatók az Interreg számára (A terület)” és a 7. számú munkadokumentumról van szó (2000. október), mely megismétli az előbbi tartalmát és kiegészíti a B területtel kapcsolatosan. Az előzetes értékelésnek tartalmaznia kell a stratégia és a kitűzött célok koherenciájának vizsgálatát, tekintettel a tapasztalt hiányosságokra.

- c) nem vonatkoznak a C területre, amellyel kapcsolatban az a megegyezés született, hogy a mutatókat majd menet közben jelölik meg, mivel a Bizottság ezt a területet egy együttműködési keretként hozta létre, anélkül hogy pontosan ismerné a specifikus igényeket és az azoknak megfelelő célokat (lásd: 24. bekezdés); habár a régiók közötti együttműködési projekteket 1995 óta támogatja az ERFA, a Bizottság nem rendelkezik értékeléssel ezeket illetően a C terület iránymutatásainak kidolgozásakor.

### Az intézkedések célzottá tétele

(22) A kezdeményezés A területét illetően, a Bizottság iránymutatásai tartalmaznak egy intézkedéssortát, mely pusztán tájékoztató jellegű. A Bizottság meghagyta a tagállamoknak a lehetőséget, hogy széles kiterjedésű programokat alakíthassanak ki. Csakúgy, mint az 1. és 2. célkitűzés programjai esetében, belefoglalhatják ezekbe gazdasági, szociális, kulturális és környezetvédelmi területek szempontjait, de olyan megvalósítási feltételek alkalmazásával, hogy elő tudják mozdítani a határokon átnyúló együttműködést. Ezek pénzügyi forrásai ugyanakkor sokkal korlátozottabbak a hagyományos programok forrásainál, különösen ha tekintetbe vesszük a KKP-k szempontjából támogatható területek kiterjedését. Ezek a területek az ERFA 1. és 2. célkitűzésének támogatásaira nem jogosult övezeteket is magukban foglalhatnak, vagyis olyan régiókat, amelyek nem szembesülnek a fejlődéssel és az átalakítással kapcsolatos problémákkal. Ezek az elemek újabb okot adnak arra (lásd: 20. bekezdés), hogy a Bizottság a tagállamok programjavaslatainak vizsgálatakor megbizonyosodjon a támogatások célzott jellegéről (lásd: 59–63. bekezdések).

(23) A B területet illetően az iránymutatások kilátásba helyezik a közösségi politikák prioritásainak figyelembevételét, nevezetesen a transzeurópai hálózatokat, valamint az Európai Területfejlesztési Terv (ESDP) ajánlásait (lásd: kifejezésjegyzék). Ez speciális jelleget ad a területnek, jóllehet az érintett térség nagy kiterjedésű és a források is korlátozottak, ami szükségessé teszi a támogatási lehetőségek közötti szelektálást.

(24) Ami a C területet illeti, a Bizottság kezdeti iránymutatásai csak egy általános célkitűzést fogalmaztak meg, nevezetesen a regionális kohéziós politikák és eszközök hatékonyságának javítását (lásd: 3. táblázat). A 2001. május 15-i második tájékoztató pontosította ennek tartalmát, megemlítve öt darab régiók közötti együttműködési témát (2), köztük egy „egyéb” témakört is. Ez utóbbiba tartozott a terület KKP-inak kezdete óta a kért támogatások és a pályázati összegek többsége, bizonyítva a terület összességének elnagyolt jellegét.

(2) „A Strukturális Alapok 1. és 2. célkitűzése által támogatott tevékenységek”, „A közhatalóságokat, vagy velük egyenértékű szervezeteket az egyéb Interreg programokba bevonó régiók közötti együttműködés”, „Régiók közötti együttműködés a városfejlesztés területén”, „Régiók közötti együttműködés a 2000–2006-os periódus három regionális innovációs témája közül egy vagy több témában részt vevő régiók bevonásával” és „Egyéb alkalmas témák a régiók közötti együttműködésekhez”.

(25) Elmondható, hogy a Bizottság által az iránymutatásokban elfogadott célkitűzések általánosak. A rendelkezésre bocsátott munkadokumentumok egyébként nem favorizálják kellőképpen a megfelelő operatív mutatók bevezetését, melyek mérhetővé tennék a célkitűzések elérését. Ennek ismeretében a támogatható projektek igen heterogének és egyenlőtlenek. Éppen ezeket az indokokat említi a Bizottság 6. számú munkadokumentuma is a régi programok értékeléseinek alacsony minőségét indokolva. A támogatások egyeztetése pedig a Strukturális Alapok támogatásaiban az egyik alapelv a hatékonyság biztosítása végett. A KKP-k szintjén a konkrét célkitűzések meghatározása és azok hatáskörének szűkítése érdekében történő szelektálás hiányában, a megvalósítás a források elaprózódásához vezet és az előrelépés is igen nehezen lesz mérhető.

### **Helyes-e a támogatható területek meghatározása?**

(26) Az új iránymutatások előkészítése során felmerült a támogatható övezetek meghatározásának kérdése az A terület esetében. A határtól számított 50–70 kilométeres sávon kívül a határokon átnyúló együttműködés hatékonyság csökken. Mivel nincs olyan eszköz, ami a terület jobb kijelölésére alkalmas, az övezeteket ismét a NUTS III. elnevezés alapján határozták meg (lásd: kifejezésjegyzék), melynek révén a kijelölt övezetek akár 200 kilométerre is terjedhetnek a határtól, néhány tagállam esetében még ennél is messzebbre. Az A terület vizsgált KKP-i között szinte valamennyi, a határtól 70 kilométerig terjedő támogatható övezettel számolt (Ems-Dollart régió KKP, Alpok KKP, Írország–Wales KKP, Spanyolország–Portugália KKP).

(27) Ez a kérdés nem érinti a B és C területeket, mivel nem a közeli együttműködésre vonatkoznak, mint az A terület.

### **Kellő időben a tagállamok rendelkezésére álltak-e az iránymutatások és a módszertani dokumentumok?**

(28) A Bizottságnak az Interreg III-ra vonatkozó első stratégiai elgondolásai 1997 végéről erednek. 1998 márciusában mutattak be egy dokumentumot az alaplehetőségekkel<sup>(1)</sup>. A Bizottság iránymutatásait csak 2000 január és május között véglegesítették, a C területet illetően pedig csak 2001 első hónapjaiban. Az Interreg program előkészítésének speciális nehézségei miatt ugyanakkor a tagállamok már korábban megkezdtek munkájukat. Ehhez hasonló helyzet állt elő az Interregre vonatkozó specifikus módszertani munkadokumentumok esetében is (lásd: 21. bekezdés).

(29) Tekintettel az Interreg KK összetettségére, az iránymutatások és a módszertani munkadokumentumok kései megjelenése is közrejátszott a KKP-k elindításának késésében. Ebből adódhatott az is, hogy nem megfelelő minőségű KKP-kat is javasoltak.

## **A KKP-JAVASLATOK VIZSGÁLATI FOLYAMATA A BIZOTTSÁGNÁL**

(30) A Bizottság vizsgálja meg, hogy a KKP megfelel-e az iránymutatásokban foglaltaknak. A Számvevőszék szerint részletezni kellene a vizsgálati eljárást, a napvilágra kerülő gyengeségeket pedig fel kell használni a KKP-k minőségének javítására. Végül az is fontos, hogy a KKP-kat késlekedés nélkül fogadják el, hogy ne következessen be törés az Interreg II. által indított együttműködésekben, és hogy a keretösszegeket mihamarabb fel lehessen használni.

### **Javára vált-e a vizsgálat a KKP-k minőségének?**

(31) A programjavaslatok vizsgálatára külön eljárást alkottak meg és vezettek be. Az eljárás két szakaszból áll. Az első szakaszban vizsgálják a program befogadhatóságát és biztosítja a közösségi szabályozás formális tiszteletben tartását. A második szakasz vizsgálati a program minőségére irányulnak, és ennek alapján lehet javítani azok tartalmát a tagállamokkal történő tárgyalások révén.

(32) A Bizottság osztályai csak az első szakaszban használnak kritériumlistát a KKP-javaslatok vizsgálatakor. Ez a lista eléggé általános, és az ellenőrzés mindössze arra irányul, hogy a programjavaslatok tartalmazzák-e az előírt formai követelményeket. A vizsgálat második szakaszában tett és a tagállamok felé továbbított észrevételek eredetét a Számvevőszék nem tudta világosan nyomon követni. A dossziék nem mindig tartalmaztak olyan dokumentumokat, melyek révén ellenőrizni lehetett volna, hogy a tagállamoknak küldött levélben megfogalmazott észrevételeket és javaslatokat alkalmazták-e a tagállamok (kivéve az Írország–Wales, az Alpenrhein–Bodensee–Hochrhein, az Ems–Dollart régió és részben a Nyugat-mediterrán KKP-kat).

(33) A vizsgálati folyamat nem mindig vezetett a KKP-javaslatok minőségének kívánatos javulásához:

- a) nem mindig vették figyelembe azokat a szempontokat, amelyek miatt az első javaslatot befogadhatatlannak minősítették. A Spanyolország–Portugália KKP esetében a közös technikai titkárságok működését ítélték összeegyeztetetlenné az iránymutatásokban foglaltakkal. Ez a pont újra felmerült a Bizottság és a tagállamok közötti tárgyalások során. A Bizottság utólag annak ellenére elfogadta a programot, hogy nem került sor lényegi változtatásra ezen a ponton;
- b) néha számos változtatást eszközöltek a KKP-javaslatokon, de mégsem küszöböltek ki fontos hiányosságokat; jóllehet a gyengeségeket az első vizsgálati szakasz során sikerült feltárni, például a mutatók terén alkalmazott stratégiában (Alpok KKP, Spanyolország–Portugália KKP, Nyugat-mediterrán KKP). Bizonyos esetekben (Spanyolország–Portugália KKP, Nyugat-mediterrán KKP), a regionális politikák értékeléséért felelős bizottsági szervek egyébként úgy ítélték meg, hogy bizonyos KKP-javaslatokat el kellett volna utasítani.

<sup>(1)</sup> „Trans-european co-operation initiative for balanced development”, 1998.3.6., DG XVI/A/1.

(34) Tekintettel a vizsgálandó programok számára és a vizsgálat összetettségére, egy részletesebb kritériumokon alapuló strukturáltabb eljárással, mely biztosította volna az áttekinthető és egységes értékelést, javítani lehetett volna a KKP-k tartalmát is (lásd: 51–78. bekezdések). Ezeket a kritériumokat közölni kellett volna a tagállamokkal a KKP-k előkészítésének megkezdése előtt, a Bizottság által megfogalmazott munkadokumentum keretében. (lásd: 21. bekezdés).

#### **A tervezett határidőn belül hagyta-e jóvá a Bizottság a KKP-kat?**

(35) A programjavaslatoknak a Bizottság általi elfogadási határideje az alábbi szabályok szerint alakul:

- a) a tagállamoknak az *Európai Közösségek Hivatalos Lapjában* történő megjelenést követő hat hónapban kellett benyújtaniuk a javaslatokat, vagyis az A és B terület esetében legkésőbb 2000. november 22-ig, és a C terület esetében legkésőbb 2001. november 14-ig;
- b) a támogathatónak ítélt dokumentum kézhezvételét követően 5 hónappal a Bizottságnak döntést kellett hoznia az elfogadásról, vagyis az A és B terület esetében legkésőbb 2001. április 21-én, a C terület esetében pedig legkésőbb 2002. április 13-án.

(36) Az előírt határidőket nagy mértékben túllépték. Az A és B területre vonatkozó 66 KKP-javaslat közül mindössze 27-et adtak be kellő időben. Ezek közül egyet sem sikerült az öt hónapos határidőn belül elfogadni, az elfogadási idő hét és fél hónaptól tizennégy és fél hónapig terjedt, átlagosan egy évet vett igénybe a döntés meghozatala.

(37) A nyolc programból álló minta döntéshozatali folyamatának vizsgálata mutatja, hogy az elfogadáshoz szükséges idő az alábbiak szerint oszlik meg:

- a) közel egy hónapot vesz igénybe a program befogadhatóságának megállapítása;
- b) további három hónap kell ahhoz, hogy a tagállam számára megküldjék az írásos észrevételeket a befogadott javaslatról;
- c) nyolc hónapot vesz igénybe a tárgyalás a tagállamokkal, a kiegészített javaslat megküldése, annak vizsgálata és elfogadása, majd a tagállamok hatóságával egyeztetett program elfogadása átlagosan egy hónapig tart.

(38) Végül, miután a Bizottság minden programot elfogadott, a programok felügyeleti bizottságainak három hónapon belül létre kell hozniuk, és el kell fogadniuk a programkiegészítő dokumentumot. Ez a dokumentum pontosítja a megvalósítással és a felügyelettel kapcsolatos szempontokat. Több program vizsgálata esetében elmondható, hogy a Felügyeleti Bizottság nem fogadott el ilyen kiegészítést az előírt határidőn belül (Írország–Wales KKP,

Spanyolország–Portugália KKP). Más esetekben a kiegészítés alacsony minősége miatt a Bizottság csak egy évvel később tudta jóváhagyni a szöveget (Alpenrhein–Bodensee–Hochrhein KKP, Ems-Dollart régió KKP). Ezek a kiegészítések rengeteg ismétlést tartalmaznak, és nagy mértékben nehezítik az előkészítési folyamatot <sup>(1)</sup>.

(39) A programok elfogadásában tapasztalt késések nem befolyásolták a tagállamok végső jogosultjainak kiadási jogosultsági időszakát, mivel ez az adott KKP-javaslatnak a Bizottság általi kézhezvételétől számítandó. A késések ellenben megszakíthatják az együttműködési folyamatokat. A jogosultak szívesebben várják meg kérelmük elfogadását a projekt megvalósításának kezdete előtt, márpedig ez csak a programnak a Bizottság általi jóváhagyása után lehetséges, valamint a további elemek, például a projektek kiválasztási kritériumait tartalmazó lista elfogadása után. A késések, súlyosbítva az iránymutatások szintén késedelmes nyilvánosságra hozatalával, hozzájárultak ahhoz, hogy a 2000. évben újra kellett irányozni a kötelezettségvállalásokat, és hogy a 2001-ben, 2002-ben és 2003-ban rendelkezésre álló keretet csak kis mértékben használták fel (lásd: 2. táblázat).

#### **EGYÜTTMŰKÖDÉS A KIDOLGOZÁS ÉS A VÉGREHAJTÁS SORÁN**

(40) Az iránymutatások előírják, hogy a KKP-k előkészítését és megvalósítását is együttműködésben kell végezni, méghozzá azért, hogy ennek révén kialakuljon egy közös stratégia a támogatható övezetben és ennek révén is javuljon a támogatásra jogosult projektek minősége.

#### **Konzultációs folyamat keretében dolgozták-e ki a KKP-kat?**

(41) Az iránymutatások bátorítanak a magánszektor, az egyetemek és a civil szervezetek bevonására már a KKP-k előkészítése során. Ezeket a szereplőken hatékonyan sikerült bevonni az A terület KKP-inak első felvázolásába, egy esetben azonban némi késéssel (Spanyolország–Portugália KKP). A számos tagállamot érintő B terület KKP-i esetében a konzultációt csak részben vagy egyáltalán nem sikerült megvalósítani, tekintettel az előkészítés összetett jellegére. Amennyiben viszont megtörtént a konzultáció, az eredmények nem voltak biztatóak. A C területet illetően a KKP-k előkészítését közösen végezte a Bizottság a programok titkárságaival.

(42) Ugyanakkor mivel a „bottom-up” felépítési folyamatot nem követte az akció prioritásait meghatározó szelekció, a támogatási programok igen széles körűek, heterogén intézkedéseket eredményeznek, így elaprózódnak a rendelkezésre álló források (lásd: 59–63. bekezdések).

<sup>(1)</sup> Lásd: A Strukturális Alapok 2000–2006-os periódusának támogatásaira vonatkozó ütemterv megvalósításáról szóló 7/2003 számú jelentés, 18–24. pontok (HL C 174., 2003.7.23.).

### **Együttműködnek-e a tagállamok a KKP-k végrehajtásában?**

(43) Az Interreg harmadik generációs programjainak egyik legfontosabb újdonsága (lásd: 7. bekezdés) az irányító hatóság, a kifizető hatóság, a Felügyeleti Bizottság és az ERFA-támogatás fogadására szolgáló bankszámla és a pénzügyi elemek egysége, valamint a közös technikai titkárság és az irányítóbizottság bevonása.

(44) Minden programban megneveztek egy irányító hatóságot és egy kifizető hatóságot. Az érintett tagállamok képviselőiből álló irányítóbizottság is megalakult. Azok a törekvések, melyek az Európai Gazdasági Egyesüléseket az Interreg programok megvalósításának szereplőivé tették volna, nem vezettek eredményre (Alpok KKP, Észak-Nyugat-Európa KKP), bár a Bizottság támogatta ezeket (lásd: 16. bekezdés). Ezek a jogi személyek ugyanakkor lehetővé tették a KKP-ban érintett különféle tagállamok képviselését. Ez nem lehetséges, amikor az egységes hatóság szerepét valamely regionális hatóság tölti be, amint az a vizsgált programok esetében is fennállt.

(45) A közös technikai titkárságok különféle modellek szerint álltak fel, ezek néha távol esnek az iránymutatások szellemétől, amely a KKP-t megvalósító szervezetek közötti együttműködést bátorította. A Bizottság mégis elfogadta ezeket, mégpedig azért, hogy lehetővé tegye a programok mihamarabbi jóváhagyását:

- a) a legeredményesebb modell az egy helyben felálló közös technikai titkárság volt, mely a különféle érintett tagállamok képviselőiből áll, és vannak kapcsolattartói bizonyos, néhány esetben minden tagállamban; a legjobb esetben a titkárság egy, a tagállamok által létrehozott transzeurópai együttműködési szerven belül áll fel (Ems-Dollart régió KKP); egyik másik esetben pedig a KKP végrehajtásáért felelős, de transzeurópai jellegű külső társasághoz tartozik (Észak-Nyugat-Európa KKP); végül van olyan megoldás is, hogy a titkárság jogilag az irányító hatóság része, jóllehet fizikailag nem azon belül működik, és magában foglalja a tagállamok régióinak képviselőit (Alpok KKP);
- b) az iránymutatások szellemének kevésbé felel meg az a modell, melyben a titkárság fizikailag is az irányító hatóságon belül tevékenykedik, és nem foglalja magában a többi tagállam képviselőit, akikkel csak konzultálnak (Írország–Wales KKP és Alpenrhein–Bodensee–Hochrhein KKP);
- c) az utolsó esetben még távolabb kerültek az iránymutatások szándékától (Spanyolország–Portugália KKP): csak a regionális hatóságokon belül álltak fel intézmények, a határ mindkét oldalán; ezek gyakran a jogosult területen kívül találhatók, mely egyébként is messze a határmenti zónán túl terjeszkedik, így megfosztva a határon átnyúló régiót a KKP fejlesztési forrásaitól.

(46) A közösségi alapok fogadására szánt bankszámla minden vizsgált program esetében egységes volt.

(47) A vizsgált KKP-k esetében a pénzügyi elemek szintén egységesek voltak, vagyis nincs tagállami bontás. Előfordul azonban, hogy ezeket az elemeket a tagállam a Bizottság által ellenőrzött ütemterv mellékleteként mutatja be (Alpok KKP), vagy hogy a KKP minden tagállam részéről tartalmaz útmutatást az ERFA-támogatásokra vonatkozóan (Spanyolország–Portugália KKP, Nyugat-mediterrán KKP). Egy esetben egyébként a KKP-t támogató reklám csak az egyik tagállam részesedését említi (Spanyolország–Portugália KKP).

(48) Ugyanakkor általában sor kerül a KKP pénzügyi elemek biztosítására szolgáló tagállami keretek felhasználásának nyomon követésére. A KKP-k egységes pénzügyi elemeinek létrehozásában alapvető szerepe van annak, hogy a tagállamok által az ERFA-nak jutott források milyen arányban és milyen támogatások között<sup>(1)</sup> oszlanak meg, és hogy az Interreg programok között hogyan osztja ezt szét a tagállam a maga prioritásai tükrében.

(49) Végül, az iránymutatások sürgetik, hogy a támogatási szerződéseket egyetlen programvezető jogosulttal kössék meg, aki szerződések révén osztja meg jogait és kötelezettségeit az érintett tervben vele együttműködő transzeurópai partnereivel. Ezt az elvet valamennyi vizsgált programban átvették, kivéve egy esetet, amikor minden támogatási javaslatot valamennyi partner aláírt (Írország–Wales KKP).

(50) Valamennyi vizsgált program esetében tapasztaltunk olyan akadályokat, melyek gátolják a partnerek közötti együttműködést. Ezek jogi természetű akadályok, és az ERFA pénzügyi forrásainak a KK-ekre való fordítására vonatkoznak. Az Interreg III. iránymutatásai ugyanakkor lehetővé tették, hogy megerősítsük a partnerek közötti együttműködést, még ha azok elkötelezettsége különbözik is KKP-tól függően.

### **ÖSSZHANGBAN ÁLL-E A KIINDULÓ ELEMZÉS, A MEGHOZOTT DÖNTÉSEK, ILLETVE AZ ELSŐ ELFOGADOTT PROJEKTEK HOZZÁADOTT ÉRTÉKE?**

(51) Az iránymutatások előírják, hogy a KKP-k kidolgozási eljárása analóg legyen a Strukturális Alapok alapszabályainak kidolgozási eljárásával. E folyamat lényege, hogy kiválasztja azokat az intézkedéseket, amelyek vonatkoznak a támogatásra jogosult projektekre, a régió helyzetének elemzése alapján. Az elemzés, csakúgy mint a KKP kidolgozása, a tagállamok által kiválasztott értékelő véleményének figyelembevételével valósul meg. A KK sikere ennek a folyamatnak a koherenciáján múlik, azon, hogy a választott intézkedések összefüggésben vannak-e a tapasztalt problémákkal. A projekteknek, a transzeurópai jellegen túl, hozzá kell járulniuk a határmenti elhelyezkedés problémáinak megoldásához is.

<sup>(1)</sup> Ez a megosztás döntés tárgyát képezte az állam- és kormányfők 1999. március 24–25-i, berlini találkozóján.

### Hozzájárul-e az előzetes értékelés a programok kidolgozásához?

(52) Az előzetes értékelők gyakran jelentős mértékben hozzájárultak a KKP-k előkészítéséhez és megfogalmazásához. Az általuk írt dokumentumok, az úgynevezett előzetes értékelések, általában a KKP-ben teljes egészében átvett szövegekből állnak, valamint az azok alátámasztására szolgáló elemekből. Ennek megfelelően, az előzetes értékelők általában nem voltak kritikusak a Bizottsághoz benyújtott programjavaslatokat illetően, hiszen maguk is közreműködtek azok kidolgozásában. Egy esetben azonban (Észak-Nyugat-Európa KKP) néhány alapvető kritika fogalmazódott meg, mint például a KKP célkitűzésének túlságosan általános jellege, szemben az egységes, világos és egyértelmű megfogalmazás előnyeivel. Ebben az esetben azonban az értékelő nem vett részt a KKP előkészítésében (Írország–Wales KKP), és felvetette a legfontosabb kérdéseket: a sokszoros elemzések hasznossága, az elemzés és prioritások, illetve intézkedések kiválasztása közötti csekély kapcsolat, a határmenti elhelyezkedésből adódó problémák feltárásának hiányosságai. A KKP-javaslatok kidolgozásánál hiányzó kritikai észrevételek, a közösségi kezdeményezések célkitűzéseinek túlságosan általános volta, a támogatásra jogosult övezetekre vonatkozó speciális információk hiánya (lásd: 17–25. bekezdések), valamint az előzetesen meghatározott minőségi kritériumok hiánya (lásd: 34. bekezdés) mind akadályt jelentettek a jó minőségű KKP-k előkészítésében.

### Figyelembe vették-e az előző programozási időszak eredményeit?

(53) Az Interreg III. programok előkészítése során még csak az előző program féldíjs értékelései álltak rendelkezésre. Ezek tartalma igen változatos volt az új periódusra vonatkozó ajánlások tekintetében. Az értékelők által megfogalmazott legmarkánsabb szempontok, amelyeket, úgy tűnik, nem eléggé vettek figyelembe, a következők:

- a program világos stratégiájának és kitűzött prioritásainak hiánya (lásd: 58–63. bekezdések);
- a program hatásának mérését lehetővé tevő mutatók meghatározása; az e téren tett erőfeszítések ellenére (lásd: 21. bekezdés), a javaslatok továbbra sem elégségesek (lásd: 73–77. bekezdések).

(54) A C terület nem létezett az Interreg II. program alatt. Ugyanakkor voltak közvetlenül a Bizottság által irányított, régiók közötti együttműködési akciók, a Strukturális Alapok innovatív akció keretében. A Bizottság nem rendelkezett ezekre vonatkozó értékeléssel.

### Sor került-e a térségek helyzetének integrált elemzésére?

(55) A vizsgált programok egyikének kivételével (Írország–Wales KKP), valamennyi régióra vonatkozóan benyújtottak egy statisztikai alapú integrált jellemzést. A B terület programjai tartalmazzák a leginkább integrált leírásokat, amit

bizonyára a résztvevő tagállamok nagy száma indokol. Számos nehézség merül fel a harmonizált és naprakész statisztikák beszerzése kapcsán: adatok hiánya valamely tagországot illetően, különböző adatfelvételi időpontok és definíciók, megbízhatatlan adatok, főként az A terület földrajzilag kicsi területegységei miatt.

(56) Ezek az elemzések kevésbé hasznosak, mivel nem töltik be két legfontosabb feladatukat:

- az elemzések fényében nem került sor a KKP-k prioritásainak és intézkedéseinek meghatározását segítő célzott stratégiák kialakítására az érintett régiókban (lásd: 58–63. bekezdés);
- az elemzéseket megalapozó statisztikák nem vonatkoznak annak a régióknak a mutatóira, amelyhez képest mérni lehetne a KKP hatékonyságát (lásd: 73–77. bekezdések), így nem lehet releváns a KKP hatásának értékelése.

(57) A C területet illetően a Bizottsági iránymutatásokból hiányzik az igények pontos feltárása (lásd: 24. bekezdés), ez rányomta bélyegét a terület KKP-ira is, melyek nem tartalmaznak semmilyen elemzést. Így nehéz meghatározni a programok célkitűzéseit és nehéz felmérni a megtett előrelépést is.

### A határok létezése tekinthető-e az adott problémák okának?

(58) A leírások a fejlődésben megmutatkozó problémákra vonatkoznak, csakúgy, mint a klasszikus ERFA-programok esetében, általában anélkül, hogy a határok által okozott problémákra összpontosítanának, például a „hiányzó összeköttetésekre” (1). Ugyanakkor:

- bizonyos területeken a határok akadályozhatják a fejlődési célkitűzések elérését. Ilyenek például a környezeti problémák, amelyek a határ egyik oldalán megjelenve a másik oldal régiójára is hatással vannak (vízminőség, tüzesetek elleni védekezés, erősítés, együttes fellépések a védett területeken, természeti kockázatok stb.);
- bizonyos programok bemutatják a határon átnyúló együttműködés aktuális helyzetét és azokat az előnyöket, amiket az akciótól várnak az egyes ágazatokban, például a munkaerőpiacon, a közlekedésben, a tudományos életben vagy az egészségügyben (Alpenrhein–Bodensee–Hochrhein KKP és Ems–Dollart régió KKP). Egy másik program (Spanyolország–Portugália KKP) felsorolja az együttműködés előnyeit bizonyos területeken: vasúti közlekedés, terület-, folyó- és vízkészlet-gazdálkodás a határmenti övezetben;

(1) Ezt a kifejezést használja a Bizottság 2000. május 5-i 6. számú munkadokumentuma - „Előzetes értékelés és mutatók az Interreg számára (A terület)” - 7. o. A hiányzó kapcsolat megfelel a határ akadályozó szerepének. A Bizottság példaként idézi fel a határokon átnyúló közlekedési kapcsolatok hiányát, a határfolyók szennyezését és a szakképzések kölcsönös elfogadásának hiányát.

c) a B terület egyik programja (Észak-Nyugat-Európa KKP) megérteti egy sor új területfejlesztési (ESDP) kérdés transznacionális jelentőségét, mint például az alternatív és egymást kiegészítő közlekedési módok, a régió nagy folyóival kapcsolatos tevékenységek koordinálása, az újraerdősítés, a városok közötti kiegészítő jellegű kapcsolatok fejlesztése, a régió peremterületeire irányuló közlekedés fejlesztése, a La Manche-csatorna szennyezése elleni intézkedések koordinációja, stb.

### **Megegyeznek-e a programok prioritásai a felmért igényekkel?**

(59) Az A terület programjainak nagy része a Bizottság iránymutatásaiban sürgetett „bottom-up” megközelítésen alapult: a KKP iránt vélhetően érdeklődő partnereket felkérték a javaslatételre a közösségi kezdeményezések kívánatos szakterületeit illetően. Ez lehetővé tette a KKP-k intézkedéseinek és prioritásainak meghatározását, anélkül hogy előre döntések születtek volna. A cél inkább az volt, hogy széles körű programok jöjjenek létre, és így később a lehető legtöbb partner csatlakozhasson a megvalósításhoz. Néha az intézkedéseket az érintett tagállamok közösen határozták meg, még a régió helyzetének felmérése előtt (Ems-Dollart régió KKP, Spanyolország–Portugália KKP).

(60) Ebből gyakran az következik, hogy igen széles körű programok születnek, mesterségesen összeállított intézkedésekkel, prioritásaik és célkitűzéseik elvontak lesznek, és nem lehet felmérni, hogy elérték-e azokat. Ugyanilyen értelmű észrevételeket fogalmaztak meg egyes előzetes értékelők az előző periódusok értékelésekor (lásd: 52–53. bekezdések). Az A terület valamennyi programjában találhatunk ilyen gazdasági, szociális, vidékfejlesztési, humán erőforrásbeli, környezetvédelmi, kulturális örökségi vagy idegenforgalmi intézkedést. Ez magyarázza, hogy ezek a KKP-k miért nem különböznek a klasszikus támogatási programoktól, eltekintve a kezdeményezés specifikus megvalósítási szabályaitól (lásd: 43–49. bekezdések). Egy esetben, amikor a Bizottság túlságosan széles körűnek találta az intézkedéseket (Alpenrhein–Bodensee–Hochrhein KKP), az egyik prioritást eltörölték, de az e prioritáshoz tartozó intézkedéseket a fennmaradó prioritások alá integrálták.

(61) A B terület esetében az intézkedések sajátosabbak, hiszen mindkét vizsgált esetben összefüggtek az ESDP-vel. Ugyanakkor, az ESDP különböző prioritásai <sup>(1)</sup> megmaradtak, másokat pedig betoldottak oly módon, hogy létrejöhessen a megegyezés a tagállamok között, míg a program által érintett terület nagysága megfelel a legnagyobb tagállamok területének. Az intézkedések így csekély hatékonysággal bírnak.

(1) Az ESDP prioritásai a következőkre vonatkoznak: „több központi területfejlesztés és új város-vidék kapcsolat”, „egyenértékű hozzáférés az infrastruktúrához és a tudáshoz” és „a természettel és a kulturális örökséggel való előrelátó gazdálkodás”.

(62) A C terület programjai, amelyek nem tartalmazzák sem a szükségletek elemzését, sem pedig a területre vonatkozó iránymutatások globális célkitűzését, nem oszlanak prioritásokra és intézkedésekre.

(63) Az A és B terület valamennyi vizsgált programjában éles választóvonalat láttunk az Interregtámogatásra jogosult régió elemzése és a program stratégiájának és prioritásainak meghatározása közt. A program fő vonalait más, nem részletezett megfontolások alapján tervezték meg, és tartalmuk igen széles körű. A „top down” és „bottom up” megközelítések kombinálása révén egyaránt figyelembe lehetne venni az elemzésekből kirajzolódó szükségleteket és a helyi szereplők által megfogalmazott igényeket is. A KKP megvalósításáért felelős szervek és a pénzügyi elemek egységessége segítette az együttműködést (lásd: 50. bekezdés), de nem vezetett a határok által okozott problémák megoldásának célzott stratégiájához.

### **Kiegészítő jellegű-e az Interreg III. alá tartozó KKP-knak, illetve az ERFA hagyományos támogatásainak hatása?**

(64) Az A terület vizsgált KKP-i olykor olyan megfontolásokat is tartalmaznak, melyek révén illusztrálni kívánják a klasszikus támogatási programokkal fennálló kiegészítő jellegét. Valójában ez a kiegészítő jelleg az Interreg KKP-k széleskörűségéből adódik, melyek számos, a klasszikus támogatási programokhoz tartozó intézkedést is tartalmaznak, és amelyekről csak a végrehajtási módokban különböznek <sup>(2)</sup> (lásd: 22–25. és 59–60. bekezdések).

(65) Ami a B és C területeket illeti, az ellenőrzés során nem került sor ilyen összehasonlításra, mivel az egymással összehasonlítható régiók általában több tucat különböző program támogatásaira jogosultak az 1. és a 2. célkitűzésben. A kiegészítő jellegre irányuló esetleges megfontolások a szabályozás által formálisan előírt esetekben fordulhatnak elő (Észak-Nyugat-Európa KKP).

### **Transzeurópai jellegűek-e az első jóváhagyott projektek, és várható-e tőlük hozzáadott érték?**

(66) Valamennyi vizsgált program esetében a transzeurópai projekt definíciója átveszi a Bizottság iránymutatásait (lásd: 13–14. bekezdések), és alkalmazza is azokat a jogosultsági és kiválasztási kritériumok megfogalmazásakor, értékelve ezt a szempontot (kivéve a Région Ems-Dollart régió KKP-t). Ezek a kritériumok például a határ két oldalán gyakorolt hatásra, a partnerek együttműködésének intenzitására vagy a határon átnyúló hálózat működtetésére vonatkoznak. További kritériumok

(2) Egy adott támogatható régió esetén az Interreg III. keretében biztosított pénzügyi források összehasonlítása az 1. és 2. célkitűzések által rendelkezésre álló összegekkel nehezen megvalósítható, mivel nem pontosan ugyanarról van szó. Az Interreg keretében támogatható régiók nem feltétlenül azonosak az 1. és 2. célkitűzés támogatható régióival. Ugyanakkor úgy becsülhetjük, hogy az A területre vonatkozó Interreg programok esetében a két pénzügyi forrás aránya 1/20 és 1/50 között lehet.

csatlakoznak ezekhez a projekt általános minőségének értékelésére, például az intézkedés célkitűzéseire való hozzájárulás, az innováció szellem, a hatás tartóssága vagy a végrehajthatóság szempontjaiból. A projektenkénti összpontszám teszi lehetővé a projektek összehasonlítását, de nem minden esetben számolnak összpontszámot (Alpok KKP, Spanyolország–Portugália KP, Alpenrhein–Bodensee–Hochrhein KKP, Északi Övezet KKP). Egyébként egyik vizsgált program esetében sem határoztak meg minimális pontértéket a projektek továbbításához és jóváhagyásához. Egy ilyen meghatározás ugyanakkor hasznos lenne, hiszen a keretösszegek felhasználására vonatkozó aggodalmak könnyen a rosszabb minőségű projektek elfogadását eredményezheti.

(67) A vizsgált projektek többsége <sup>(1)</sup> transzeurópai jellegű, különböző tagállamokból származó partnerek készítették elő és együttesen kívánják megvalósítani őket. Kiemelkedő jellemzőjük az együttműködés. Néhány projekt lényege azonban a határ két oldalán folytatott alprojektek párhuzamba állítása, és ezek transzeurópai jellege erősen korlátozott (A terület: folyóparti turizmus infrastruktúrájának kialakítása, múzeumok és történelmi lakóhelyek felújítása, még akkor is ha a későbbiekben közös fellépést terveznek a projektek határokon átnyúló folytatására; két kőút felújítása a határ egyik oldalán, és egy újabb megépítése a másik oldalon, technológiai park kialakítása az egyik oldalon, és kereskedelmi park felépítése a másikon; B terület: négy tagállam nyolc partnerének hálózatba kapcsolása egy internetes portál közös modell alapján történő üzemeltetésére).

(68) A projekteknek a határmenti helyzetből adódó problémák megoldásához való hozzájárulása nem mindig jelentős, hiszen némelyik pusztán a tapasztalatcserére korlátozódik és nem kellően aktív tevékenységet helyez kilátásba (A terület: tudástranzfer az orvostudományban, tapasztalatcsere a mezőgazdasági termelők között, szervezeti hálózat kialakítása közös támogató rendezvények és szemináriumok révén a vállalatok számára; B terület: a partvonal eróziója elleni küzdelemben szerzett tapasztalatok cseréje).

(69) Az első jóváhagyott projektek alapján úgy tűnik, hogy a transzeurópai projekt definícióját megfelelően alkalmazzák, és hogy ezek nagy része számol különféle partnerek együttműködésével. Némelyikük hozzáadott értéke viszont csekély, mivel nem kellően aktív tevékenységről szólnak, vagy pedig más régiókban is elképzelhető lennének. A kiválasztási kritériumok rendszerét ugyan lehetne javítani, mégis ez a hiányosság alapvetően a kitűzött célok elnagyolt megfogalmazásának és a KKP-k szintjén meghozott intézkedések túlságosan széles körének tudható be (lásd: 59–63. bekezdések).

(1) Az ellenőrzés a KKP-k által érintett tagállamok által elsőként jóváhagyott programokból véletlenszerűen kiválasztott néhány programra terjedt ki. Ezekben a projektekben még nem került sor a kiadások bejelentésére.

## FELMÉRHETŐ-E UTÓLAG AZ ELÉRT HALADÁS

(70) A Strukturális Alapok alapszabályzata rendelkezik a támogatások értékeléséről, különösképpen az utólagos értékelésről, a hatás megítélése érdekében. Az értékelés eredményeinek hozzá kellene járulniuk a későbbi időszakok támogatásai esetében a hatékonyság javításához.

### *Helyes-e a programok célstruktúrája?*

(71) Amint azt az A és B területek KKP-i esetében a prioritások és intézkedések meghatározási folyamata is mutatja (lásd: 55–63. bekezdések), a célok kitűzése nem következhet az érintett régió helyzetének elemzéséből, sem pedig a valamely stratégia keretében meghozott döntésekből. A programok általában egy vagy két igen átfogó célt tűznek ki, néhány alponttal, kivéve azt a néhány programot, amelyben nagy számú alpontot jelöltek meg (15 darabot a Spanyolország–Portugália KKP esetében, 21-et az Észak-Nyugat-Európa KKP esetében, és 10-et a Nyugat-mediterrán KKP-ban) (lásd: 5. táblázat). A világos, konkrét és releváns alpontokra bomló fő célkitűzés hiányában előre tudható, hogy igen nehéz felmérni a projekt hatékonyságát.

(72) A C terület KKP-it a Bizottság által meghatározott egyetlen célkitűzés alapján fogalmazták meg, mely nevezetesen a vidékfejlesztési és kohéziós politikák és eszközök hatékonyságának javításáról szól. Nem határoztak meg alcélokat.

### *Mérhetők-e és mennyiségben kifejezhetőek-e a célok?*

(73) A Bizottság ragaszkodott ahhoz, hogy a mutatók minden programban szerepeljenek, kivéve a C terület programjait, melyek esetében ezek definiálását elhalasztották a megfelelő számú projekt jóváhagyásáig, hogy jobban megragadható legyen az akciók tartalma. Ezt követően meghatározták a mutatókat. Azonban valamennyi vizsgált program esetében elmondható, hogy a hatás mérése nem precíz, vagy nagyon pontatlan, vagyis a mutató csak a kitűzött cél egy részének mérésére alkalmas, vagy pedig, amennyiben csak a prioritásokra vonatkozik, csak az azt alkotó intézkedések egy részének mérését tesz lehetővé (lásd: 5. táblázat). Ráadásul bizonyos programoknál valamennyi projekt-résztvevőnek van lehetősége arra, hogy maga határozza meg saját mutatóit (Ems-Dollart régió KKP, Alpok KKP, Alpenrhein–Bodensee–Hochrhein KKP).

(74) Az A terület bizonyos programjai olyan mutatókat tartalmaznak, melyek függetlenek a kitűzött céloktól, ezeket határon átnyúló kontextusra <sup>(2)</sup> vonatkozó mutatóknak és együttműködési dinamizmus-mutatóknak hívják <sup>(3)</sup> (Alpok KKP, Alpenrhein–Bodensee–Hochrhein KKP, Ems-Dollart régió KKP; a Spanyolország–Portugália KKP is említést tesz ilyenekről, de nem fejt ki őket). Ezek programonként változnak, általános

(2) Például az olyan munkavállalók száma, akik a határ másik oldalán dolgoznak, vagy a határon átnyúló tevékenységet végző vállalatok száma, vagy a szomszédos ország nyelvét beszélő lakosok száma.

(3) Például a közös informatikai rendszerek száma, a határon átnyúló hálózatok száma.

jellegűek és csekély fontossággal bírnak az adott program szempontjából. A kezdeményezés A területének átfogóbb szintjén ugyanakkor ezeknek is lehetett volna némi hasznuk, ha a terület valamennyi KKP-jére kifejlesztették és alkalmazták volna őket.

(75) Egy másik hiányosság származik a mutatószámítások forrásainak és az adatok begyűjtésének szabályozatlanságából. Az alsóbb és felsőbb szintek mutatói közötti kapcsolatok hiánya, vagyis a projektektől a KKP-k átfogó céljait történő információ-áramlás gyakran nem mutatható ki.

(76) Végül pedig, a tapasztalt hiányosságok ellenére számos programban tettek erőfeszítéseket a célok mennyiségi meghatározására, hol globálisan, hol pedig a prioritásokat és az intézkedéseket illetően. Ugyanakkor nem sikerült olyan munkadokumentumokra szert tenni, melyek alapján meg lehetett volna bizonyosodni a mennyiségi értékelés módszereiről. Holott ezek a mennyiségileg meghatározott célkitűzések csak akkor relevánsak, ha utólag is összehasonlíthatók az elért eredmények, és következtetéseket lehet levonni belőlük. Ha nem lehet felidézni a célok kitűzésének feltételeit, akkor a levonható következtetések nem lesznek megalapozottak.

(77) A célok megvalósítási szintjének mérésével kapcsolatos kérdés megoldását általában halogatják. A KKP-k szintjén elfogadott célok általános jellege és az intézkedés heterogén mivolta akadályt képeznek a releváns és hasznos mutatók meghatározásában. Ugyanakkor fontos világossá tenni a helyzetet a mutatók terén, és ki kell választani a KKP előmozdításához és nyomon követéséhez valóban szükséges adatokat, a döntés meghozásától az elért eredmény értékeléséig.

(78) A vizsgált nyolc programból mindössze kettő (Alpenrhein–Bodensee–Hochrhein KKP és Ems-Dollart régió KKP) rendelkezett a projektek informatikai kezelését lehetővé tévő rendszerrel, mely képes adatbázisban összefoglalni a mutatók adatait. Ezeket a rendszereket a tagállamok egymástól függetlenül fejlesztették ki, ami növeli a költségeket és késlelteti a KKP-k nyomon követési rendszerének létrehozását.

## KÖVETKEZTETÉS ÉS AJÁNLÁSOK

### Következtetés

(79) A Számvevőszéknek az Interreg I-gyel kapcsolatos vizsgálatában tapasztalt hiányosságokhoz képest a projektek transzeurópai jellege és a megvalósítás terén mutatott együttműködés erősödött (lásd: 7. bekezdés). Ugyanakkor jelentős késéseket tapasztalunk a tagadhatatlan erőfeszítések ellenére is, és a KK hatásának értékelésével kapcsolatos kérdésekre továbbra sem született megnyugtató válasz, részben az iránymutatásban megfogalmazott célok elnagyoltsága és túlságosan széles köre miatt.

## Az iránymutatások a végrehajtás módjaira összpontosítanak, de későn bocsátották ki őket, és túlságosan általános célokat fogalmaznak meg

(80) A Bizottság iránymutatásai tartalmazzák a KKP-k keretében megvalósítandó transzeurópai projektek definícióját (lásd: 13–14. bekezdések), és megerősítik az együttműködést előtérbe helyező megvalósítás követelményeit. A valódi közös struktúrákon keresztül történő együttműködés, mint például az Európai Gazdasági Egyesülések, azonban nem lett kellően elmélyítve. Ezek a struktúrák képviselhetik az érintett régiókat és felelősséget vállalhatnak a megvalósításért (lásd: 15–16. bekezdések).

(81) A Bizottságnak nem állt rendelkezésre elemzés sem a támogatásra jogosult övezetek sajátos helyzetéről, sem a KK-célkitűzések terén tapasztalt fejlődésről, sem pedig a KKP-k sajátos céljairól. Az új iránymutatások nem tesznek említést célzott és mérhető célkitűzésekről. Sokkal inkább a lehetséges tevékenységi területeket vázolják fel, amelyeken a tagállamok közösen dolgozhatnak az általuk meghatározandó témákban. A KKP-k szintjén történő konkrét célkiválasztás híján a KK megvalósítása a források szétaprózódásához vezet. A Bizottság nem határozta meg azokat a mutatókat, amelyek révén a Közösség szintjén is mérni lehetne a kezdeményezés által hozott fejlődést (lásd: 17–25. bekezdések).

(82) Az A területen belül nem született megoldás a bizonyos tagállamokban létező túlságosan nagy övezetek hatékony együttműködését illetően, a NUTS rendszer jelenlegi jellemzői miatt (lásd: 26. bekezdés).

(83) A Bizottság iránymutatásai és a tagállamokat a programjaik előkészítésében segíteni hivatott munkadokumentumok későn jelentek meg, míg a KKP-javaslatok előkészítése a tagállamokban már megindult. Mindez késéseket okozott a KKP-k megvalósításában és alacsony minőségű programokat is eredményezett (lásd: 28–29. bekezdések).

## Javítani kell a KKP-javaslatok vizsgálatának folyamatát

(84) A minőségi vizsgálat tagállamok által továbbított kritériumai nem kellően részletesek és előkészítettek. A KKP-javaslatok vizsgálati eljárása nem mindig vezetett a kívánatos javuláshoz (lásd: 31–33.a).

(85) A programjavaslatok vizsgálatának időtartama sokkal hosszabb volt a megengedettnél. Ezek a késések csökkentik a projektek fejlesztésének idejét és többé-kevésbé jelentős fennakadásokat okoznak a tagállamok támogatható régióinak együttműködésében. Szükségessé vált a 2000. évi keret újratervezése, és a periódus négy első évében emiatt volt alacsony a keret felhasználása (lásd: 35–39. bekezdések).

## **Az előkészítés és a kezdeti végrehajtás általában az együttműködés szellemében zajlik**

(86) A projektek potenciális résztvevőivel előzetes konzultációra kerül sor a programok többségét megelőzően. Ugyanakkor, mivel ezt nem követte döntéshozás, ez a módszer kevésbé körülhatárolt KKP-kat eredményezett (lásd: 41–42. bekezdések).

(87) Megtörtént a KKP-k megvalósításába bevont szervek és a pénzügyi elemek egységesítése. A partnerek közötti együttműködés valóban erősödött. Azonban további javulás is elképzelhető: a tagállamokat képviselő közös struktúrák hiánya egyrészt mesterséges szereppel ruházta fel az irányító hatóságokat (lásd: 43–44. bekezdések); másrészt pedig az együttműködés elvének kell érvényesülnie a közös technikai titkárságok létrehozásakor is, ezt nem mindig tartották be. A pénzügyi terv egységességét szintén több esetben nem tartották teljesen tiszteletben, mert fennállt a tagállamnak a Strukturális Alapokba szánt forrásainak felosztása, különösen a közösségi kezdeményezéseket illetően (lásd: 45–50. bekezdések).

## **Általában integrált elemzésekre kerül sor, de ezek kevésbé hasznosulnak, nincs kapcsolat az elemzések, illetve a program intézkedéseinek meghatározása között; növelni kellene a projektek hozzáadott értékét**

(88) Mivel az előzetes értékelők általában részt vettek a KKP-k előkészítésében és megfogalmazásában, nem tudnak a tőlük elvárt, teljes mértékben független kritikát adni (lásd: 52. bekezdés).

(89) További munkát és időt igényel a KKP-k prioritásait és intézkedéseit megalapozó elemzések elkészítése. Ehhez szakértők bevonására lesz szükség. Az elemzések a támogatható régiókra vonatkozóan általában jól integráltak, mégis gyakran nem hasznosak, mivel az információk nem alkalmasak annak a régióknak a kiindulási helyzetének feltárására, amelyhez viszonyítva mérni lehetne a KKP hatékonyságát. A „bottom up” konzultációs módszer az elemzések háttérbe szorulásához vezet, a programoknak megoldást kellene találniuk erre (lásd: 55–57. bekezdések).

(90) Ráadásul, a feltárt problémák általános jellegűek, és gyakran nem a határok létezése miatt alakulnak ki, bár bizonyos KKP-k esetében jogosak az intézkedések (környezetvédelem, ESDP-vel kapcsolatos területi szempontok stb.), mivel a határok valóban akadályt jelentenek (lásd: 58. bekezdés).

(91) Végül, az elemzések és a KKP-prioritások közötti okozati összefüggés nem világos. A kitűzött célok, illetve a prioritások és az intézkedések más megfontolásokból származnak, és nem a határok által okozott problémák célzott megoldásának igényéből. A programok igen sokféle intézkedést tartalmaznak, ami a források elaprózódásához és a hatás jelentéktelenné válásához vezetnek. A KKP-kat megvalósító szervek egységesítése, jóllehet az együttműködést mozdítja elő, mégsem eredményez célzott stratégiát (lásd: 59–63. bekezdések).

(92) A C terület programjai vannak a legkevésbé jól meghatározva, hiszen sajátos és elnagyolt iránymutatásokat tartalmaznak, és hiányzik az igényeket pontosító előzetes értékelés is. A mutatók kijelölésének problémái is mutatják, hogy a Bizottság nem állt készen a terület elindítására (lásd: 24., 57., 62. és 72. bekezdések).

(93) Az A terület KKP-i és a klasszikus támogatások közötti egymást kiegészítő jelleg elsősorban az Interreg KKP-k széles körű jellegének tudható be. Ezt csak a célzottabb KKP-k esetében érdemes vizsgálni (lásd: 64–65. bekezdések).

(94) Az elsőként jóváhagyott projektek nagy részét együttműködésben készítették elő, és úgy is fogják megvalósítani. A projektek hozzájárulása a határmenti elhelyezkedésből adódó problémák megoldásához még mindig nem túl magas, bizonyos projektek a tapasztalatcserére korlátozódnak, vagy nem kötődnek szorosan a határok létezéséhez. A Számvevőszék úgy véli, hogy a hozzáadott érték alacsony, főként a kitűzött célok elnagyoltsága és a KKP-k intézkedéseinek túlságosan széles köre miatt (lásd: 66–69. bekezdések).

## **Nem kielégítőek azok az eszközök, amelyek a KKP-knak a kitűzött céljaikhoz képest elért hatását mérik**

(95) A KKP-k átfogó jellegű célokat fogalmaznak meg, a prioritások és az intézkedések szintjén is. Nem eredményeznek célzott döntéseket a határok létezése miatt kialakult problémák megoldására, nem látható, hogyan születnek a döntések (lásd: 71–72. bekezdések).

(96) A KKP-k számos mutatója nem tükrözi megfelelően – vagy egyáltalán – a célkitűzést. E mutatók léte csak az eredmény mérésének szükségszerűségéből adódik. Némelyiküket egyébként újra meg kellene határozni, és pontosítani kellene az adatok forrását. Történtek erőfeszítések némelyik mutató számszerűsítésére, de ezek nem támaszkodnak alapelemzésekre, és csak kevésbé releváns célok jellemzésére alkalmasak. Az esetek többségében a mutatók összeállításához szükséges statisztikai információk összegyűjtésére hivatott informatikai eszközök nem léteznek (lásd: 73–78. bekezdések).

## **Ajánlások**

(97) A jelenlegi időszakra:

- a) javítani és egyszerűsíteni kellene a KKP-k alátámasztására hivatott mutatórendszereket, hogy lehetővé váljon a hatékonyság megítélése, tekintettel a feltárt hiányosságokra;
- b) a még leköthető KKP-összegekből támogatható új projektek esetében meg kell erősíteni a kiválasztási kritériumokat, oly módon, hogy valóban a határok létezéséből adódó problémákra keressenek megoldást.

(98) A kezdeményezésnek a 2006 utáni időszakra történő meghosszabbítása esetére:

- a) Elemezni kellene a határok közelsége által okozott problémákat, és azt, hogy ezek közül melyek megoldásában jelenthet hozzáadott értéket az Interreg az 1. és 2. célkitűzések klasszikus támogatásaihoz képest.
- b) A Bizottságnak mindegyik Interreg területet illetően konkrét célokat kell kitűznie, amelyek prioritást élveznek, figyelembe véve a támogatható övezetek helyzetéről a jövőben beszerzendő információkat. Ezután kellene javaslatokat tennie az elért fejlődés mérését lehetővé tévő mutatókra.
- c) Meg kellene határozni a KKP-javaslatok elbírálási kritériumait. Ez lehetővé tenne egy proaktív fellépést a tagállamok felé, és már az induláskor javítaná a javaslatok minőségét és a bennük foglalt információk hasznosságát; ennek révén, és a KK-célok világosabbá tételével nagyobb hozzáadott értéket biztosító projektek születhetnének.
- d) A valamennyi KKP-hez megkövetelt elemzéseknek alapul kell szolgálniuk a célkitűzések meghatározásához és a fejlődés értékeléséhez.
- e) A KKP-javaslatok előkészítéséhez használatos iránymutatókat és munkadokumentumokat a munka megkezdése előtt rendelkezésre kell bocsátani.

- f) Az előzetes értékelő szerepét pontosítani kell, mivel nehéz összeegyeztetni a KKP-k összeállításában játszott tanácsadói szerepet a kritikus értékelő feladataival.
- g) A programkiegészítő dokumentumban megismételt információk hasznosságát meg kell vizsgálni, és csökkenteni kell a megkívánt tartalmat.
- h) Az odaítélt pénzügyi forrásokat a tagállamtól függetlenül kellene folyósítani, és közzé tenni.
- i) Az együttműködés jogi eszközeit biztosítani hivatott és már megkezdett munkát folytatni kell, hogy alkalmazni lehessen azokat az Interreg keretében.

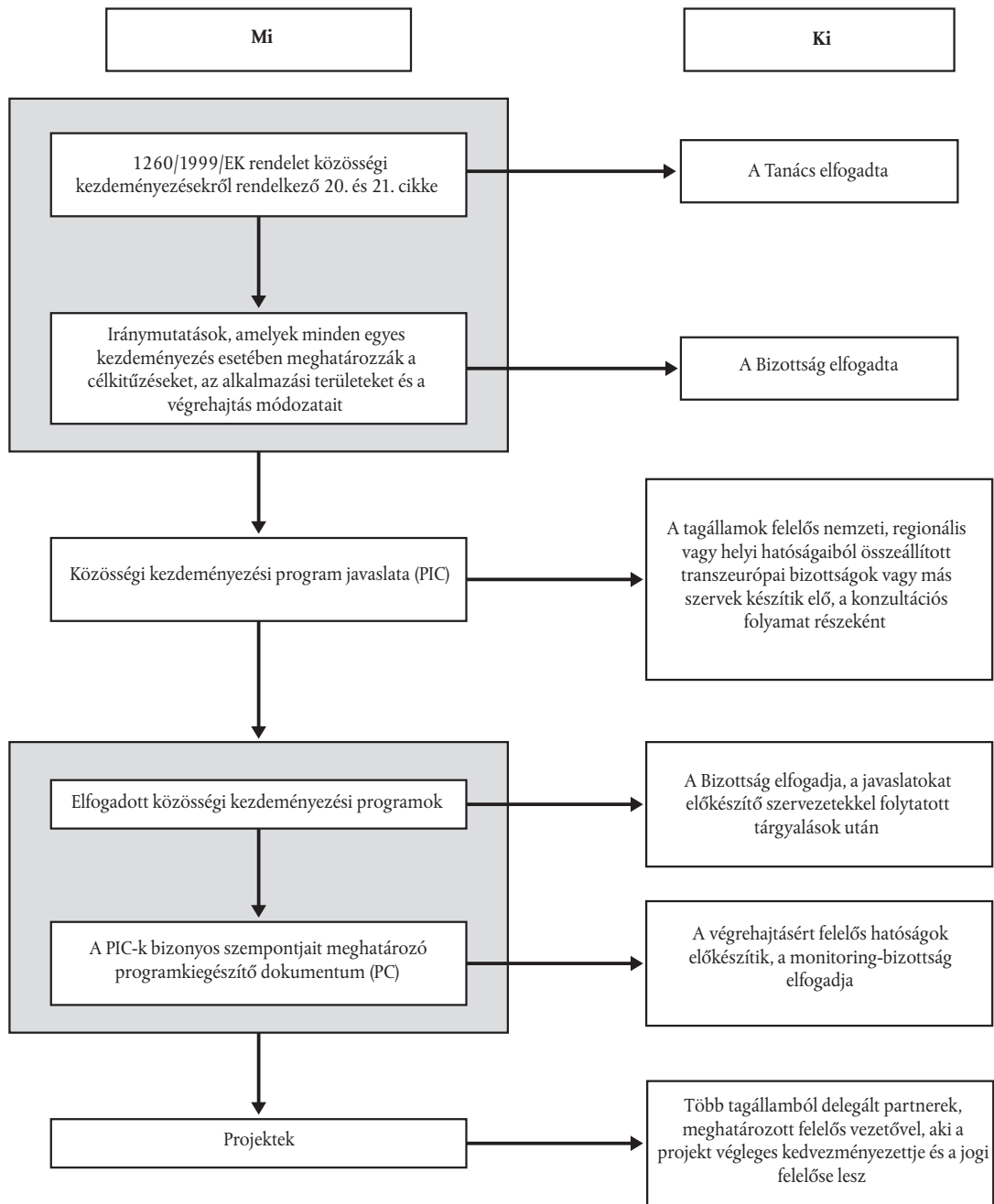
(99) Az Interreg közösségi kezdeményezés felajánlja a különböző tagállamok résztvevőinek a közös munka lehetőségét és hozzájárul a határok nyitottabbá tételéhez. Megvalósításának valamennyi szakaszába több tagállamot és régiót von be. Megérdemli, hogy még a 2000–2006-os periódusban további erőfeszítésekre kerüljön sor a mutatók, a hatásvizsgálatok és a kiválasztási kritériumok terén. A következő időszak távlatában, amennyiben a Bizottság a kezdeményezés folytatása mellett dönt, folytatni kell a munkát, főként a tervezés és a megvalósítási feltételek kérdéseiben.

Ezt a jelentést a Számvevőszék 2004. július 1-jei ülésén, Luxembourgban fogadta el.

*a Számvevőszék nevében*  
Juan Manuel FABRA VALLÉS  
*elnök*

1. táblázat

A Strukturális Alapok szabályozásának közösségi alapjaitól a ERFA-program keretében támogatásban részesülő projektekig



## 2. táblázat

## Interreg III. költségvetés végrehajtása

(millió EUR)

	2000	2001	2002	2003 (előzetes)
<b>Kötelezettségek</b>				
Kezdeti hitelek	818,0	777,0	762,9	688,9
– reallokáció	– 818,0 <sup>(1)</sup>		+ 147,3	+ 188,0
– átutalások		– 73,3 <sup>(2)</sup>	– 46,7 <sup>(2)</sup>	
+ átvitt hitelek			+ 109,4 <sup>(3)</sup>	
= hozzáférhető hitelek a)		703,7	972,8	876,9
Megvalósítás b)		594,3	972,8	876,9
Átvihető hitelek a)–b)		109,4 <sup>(3)</sup>	0,0	0,0
Megvalósulási arány b)/a)	0 %	84 %	100 % <sup>(4)</sup>	100 % <sup>(4)</sup>
<b>Kifizetések</b>				
Kezdeti hitelek	139,0	223,6	370,0	563,3
– átutalások		– 22,7 <sup>(5)</sup>		– 370,0 <sup>(5)</sup>
= hozzáférhető hitelek a)		200,9	370,0	193,3
Megvalósítás b)		82,9	267,5	182,2
Megszüntetett hitelek a)–b)	139,0	118,0 <sup>(5)</sup>	102,5 <sup>(5)</sup>	11,1 <sup>(5)</sup>
Megvalósulási arány b)/a)	0 %	41 % <sup>(5)</sup>	72 % <sup>(5)</sup>	94 % <sup>(5)</sup>

<sup>(1)</sup> A 2000-es összegek reallokációja a 2002–2006-os időszakra, mivel 2000-ben egy KKP sem lett elfogadva.

<sup>(2)</sup> Átutalások „innovatív intézkedések” számára bizonyos tagállamok lemaradásai és bizonyos KKP-k elfogadásában való késlekedés miatt. 2001-ben: Görögország–Albánia (A terület), Görögország–Macedónia (A terület), Olaszország–Albánia (A terület), Olaszország–Adria (A terület), Karib-szigetek (B terület), Réunion (B terület) és déli zóna (C terület). 2002-ben: Görögország–Olaszország (A terület), Görögország–Törökország (A terület), Archimed (B terület) et Földközi-tenger nyugati térsége (B terület).

<sup>(3)</sup> 2001-ről 2002-re átcsoportosított összegek bizonyos KKP-k elfogadásában való késlekedés miatt: Írország–Észak-Írország (A terület), Görögország–Ciprus (A terület), Spanyolország–Atlanti-óceán (B terület), Északnyugat-Európa (B terület) és nyugati zóna (C terület).

<sup>(4)</sup> A 100 %-os mutató, figyelembe véve az éves részletek automatikus átutalását minden év április 30-án (A Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK rendelet 31. cikke).

<sup>(5)</sup> A fizetési hitelek és megszüntetett hitelek átutalásainak fontossága, továbbá nem túl magas megvalósulási arány. Ez az állapot azt tükrözi, hogy a Bizottság késlekedett KKP-k elfogadásában, továbbá az első projektek kiválasztásában és elindításában (lásd 35–39. bekezdések). 2001-ben, 2002-ben és 2003-ban kifizetett összegek kb. 70 %-a az elfogadott KKP-kat finanszírozó ERFA-hozzájárulás 7 %-ának automatikus kifizetését jelentik.

Megjegyzés: lásd a 2001-i évi tevékenységre vonatkozó éves jelentés 3.7-3.8. és 3.34. pontjait (HL C 295., 2002.11.28.).

Forrás: számlavezetés és DG REGIO.

3. táblázat

## Az Interreg III. együttműködés három területének főbb jellemzői

	Célkitűzés	Érintett területek	Elsődleges területek	Erőforrások
A terület: Határokon átnyúló együttműködés	A szomszédos határ menti régiók között, melynek célja határokon átnyúló gazdasági és szociális centrumok kialakítása a fenntartható területi fejlődés közös stratégiái révén.	A Közösség belső és külső határai mentén fekvő területek és bizonyos, a Biztonság iránymutatásainak mellékleteiben felsorolt tengerparti területek; az ezekkel a zónákkal szomszédos területek is alkalmasak lehetnek bizonyos feltételek mellett. Lásd 1. térkép	Az iránymutatások mellékletében szereplő, de nem kizárólagos lista (városi, vidéki és part menti fejlesztések; kis- és közepvállalkozások; foglalkoztatási kezdeményezések; a munkaerőpiac és a szociális bevonás elősegítése; humán erőforrások és eszközbeli erőforrások megoszlása; környezetvédelem, energiaforrások; szállítás, kommunikáció; jogi és adminisztratív együttműködés; emberi és intézményi potenciál...).	Az egyes tagállamok Interreg-hozzájárulásának legalább 50 %-a, azaz 3 539,2 millió EUR 2003-as árfolyamon. Ebben a területbe 53 KKP tartozik.
B terület: Transznacionális együttműködés	Magasabb fokú területi integráció elősegítése az európai régiók nagy csoportjain át, tekintettel a Közösségen belüli fenntartható, harmonikus és kiegyensúlyozott fejlődés elősegítésére, és a tagjelölt és egyéb szomszédos országok jobb területi integrációjára	Az iránymutatásokban meghatározott nagy kiterjedésű földrajzi területek, amelyek több európai régiót, illetve egész tagállamokat ölelnek fel. Lásd 2. térkép	Az iránymutatások mellékletében szereplő, de nem kizárólagos lista (működési területi fejlesztési stratégiák kialakítása transznacionális szinten; hatékony és fenntartható szállítási rendszerek és az információs társadalom jobb elérésének elősegítése; a környezet és a kulturális örökség és a nemzeti erőforrások jobb kezelésének elősegítése; a tengerpart menti régiók és szigetvilág-regiók közötti integráció elősegítése; a távol eső periférikus régiók integrált együttműködésének elősegítése).	Az egyes tagállamok Interreg-hozzájárulásának legalább 14 %-a, azaz 1 313,6 millió EUR 2003-as árfolyamon. Ebben a területbe 13 KKP tartozik.
C terület: Régiók közötti együttműködés	a regionális fejlesztési és kohéziós politikák és eszközök hatékonyságának növelése partneri hálózat kiépítése révén.	A Közösség teljes területe alkalmas, a különböző tagállamok nem szomszédos regionális partnerei között. Lásd 3. térkép	az interregionális együttműködés öt témaköre (az 1. vagy 2. célkitűzéshez kapcsolódó tevékenységek, Interreg-programok, városi fejlesztés, innovatív regionális tevékenységek és általában véve, bármely interregionális együttműködési téma).	Az egyes tagállamok Interreg-hozzájárulásának legalább 6 %-a, azaz 307,5 millió EUR 2003-as árfolyamon. Ebben a területbe 4 KKP tartozik.

Projekt példák:

- Egy határ menti térségben közlekedő összes személyszállítási eszköz igénybevételere jogosító napjegy alkalmazása és népszerűsítése.
- Egy határ menti turisztikai régió lehetőségeinek kiaknázására irányuló közösségi akciók (idegenvezetők képzése, hirdetések, megóvási rendszerek)

Projekt példák:

- 4 tagállam 14 partnere által végzett integrált akciók, amelyek a meglévő gyorsvasút (TGV) – hálózatok népszerűsítését célozzák (egyedi árusítói helyek, rendezvények és vándorkiállítások, az utasok szükségleteit és elégedettségét illető felmérések, kiadványok stb.).
- 3 tagállam partnerei között, egy régióban a talajeróziót, vízátfolyást és vízvisszatartási problémákat kezelő mezőgazdasági, erdőgazdálkodási és környezetvédelmi intézkedések modellező kísérlete. Két másik régióra való kivetítés, a közvélemény figyelmének felhívása kampányok segítségével, különösen a talajrendezés és kihasználás integrált kezelésének tekintetében.

Projektpéldák:

- 13 ország 19 partnerét felölelő hálózat létrehozása a Strukturális Alapok programjainak irányítását illetően információ- és tapasztalatszeres céljából a vidékfejlesztés témakörében (konferenciák, szemináriumok, elsősorban az új tagállamok részére).

## 4. táblázat

## Az audit keretében vizsgált programok

KKP (Közösségi Kezdeményezési Program)	Típus – ERFA-keret	Egyedi sajátosság	Az érintett terület 1 000 km <sup>2</sup> -ben
Ems-Dollart régió (D és NL)	A terület – 35,4 millió EUR	kisméretű program	19
Alpok (F és I)	A terület – 63,3 millió EUR	hegyvidék	45
Írország–Wales (IRL és UK)	A terület – 47,6 millió EUR	tenger	27
Spanyolország–Portugália (E és P)	A-terület – 806,9 millió EUR Két alprogramot fogadtak el, amelyek ERFA programot érintő része 330,2 millió EUR	a legnagyobb program	137
Alpenrhein–Bodensee–Hochrhein (A, D, CH és LI)	A terület – 17,5 millió EUR	kisméretű program	27
Északnyugat-Európa (ENO) (B, D, F, IRL, L, NL, UK)	B terület – 329,7 millió EUR	transznacionális terület	787
Földközi-tenger nyugati része (ME- DOCC) (E, F, I, P, UK)	B terület – 103,8 millió EUR	transznacionális terület	545
Északi térség (ZN) (DK, D, S, SF)	C terület – 32,8 millió EUR	régióközi terület	nem értelmezhető <sup>(1)</sup>

<sup>(1)</sup> Az Unió területe négy részre van felosztva, minden részt a C terület egy-egy KKP-ja fed le. Ahhoz, hogy a projekthez kapcsolódó összes kiadást egy adott kezdeményezésnek a keretében rendezzék, elegendő, ha a projekt felelős vezetőjének a Közösségi Kezdeményezés által érintett zónában van a székhelye, annak ellenére, hogy a többi partner az érintett zónán kívül található. Az érintett zóna területi adatai tehát nem lényeges információk ebben az esetben.

## 5. táblázat

## Programok átfogó hatásának vagy általános eredményének (1) mérésére hivatott mutatók példái

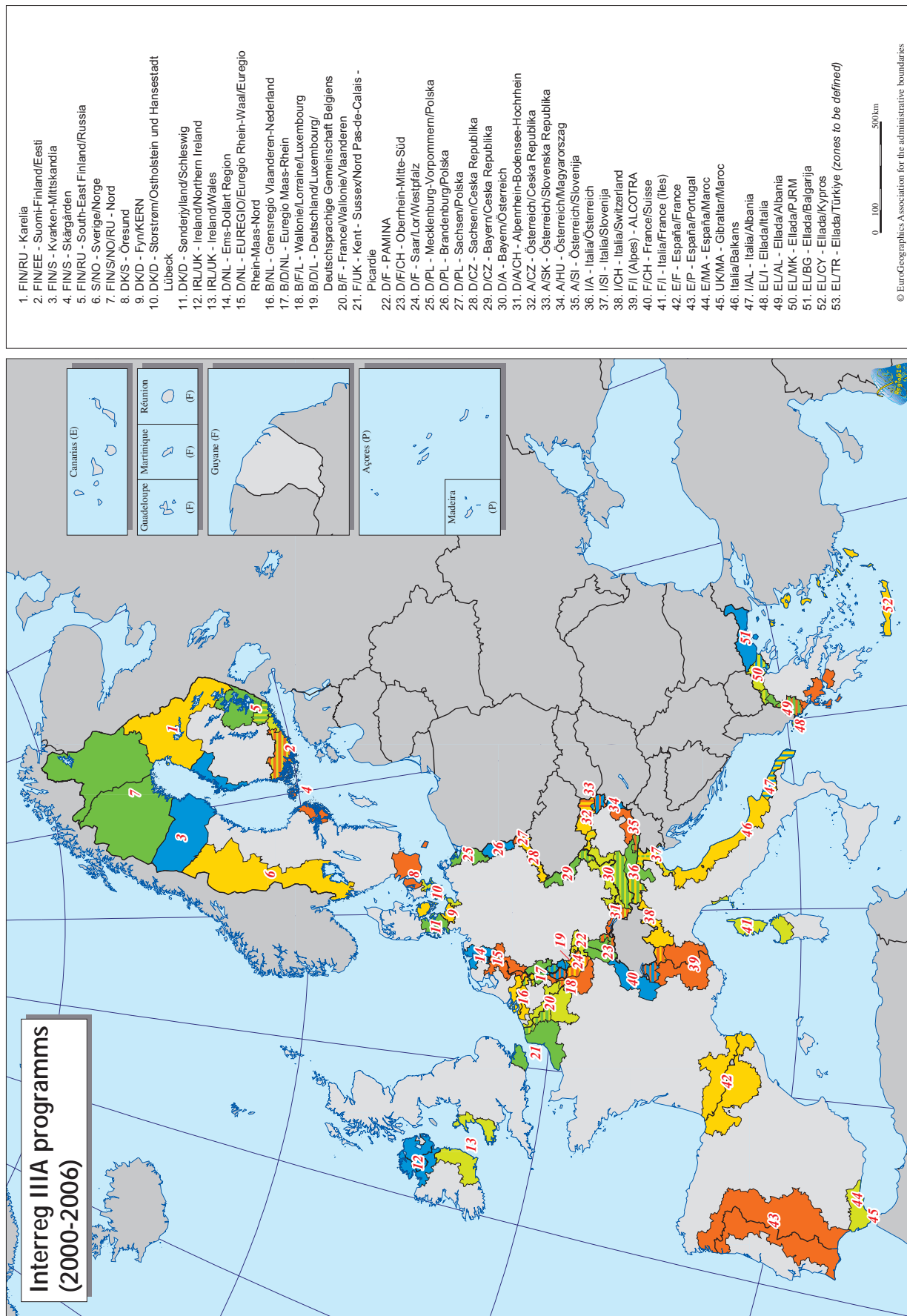
A lenti táblázat a nyolc audított KKP esetében a programok hatásának vagy eredményének globális és/vagy részecélonkénti mérésére hivatott mutatókra mutat be példákat. Léteznek a KKP-k eredményeit részletesebben elemző eredménymutatók is. Ezek kiegészítő információk, de ahogy azt a 75. pontban jelezték, összevont módon való értelmezésük nincs meghatározva.

KKP	Átfogó célkitűzés	A hatás vagy általános eredmény mérése	Prioritások vagy beavatkozási irányvonalak vagy részecélok	A hatás vagy eredmény mérése
Ems-Dollart régió (A terület)	Ems-Dollart régió gazdasági és társadalmi integrációjának fenntartható módon való elősegítése, továbbá a régió fejlesztése a határ miatt jelenleg kihasználatlan humán, gazdasági és természeti erőforrások potenciáljának optimális felhasználása révén	—	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Minőségi fejlődés ösztönzése</li> <li>2. Hálózatok szerkezeti szintű alkalmazása</li> <li>3. Emberi erőforrások fejlesztése</li> <li>4. Találkozók elősegítése, nyelvtanulás, tapasztalatcsere</li> <li>5. Az információs és kommunikációs lehetőségek kihasználása</li> <li>6. A mobilitás és elérés elősegítése</li> </ol>	<p>Eredménymutatók</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Projektek száma</li> <li>2. Hálózatok száma</li> <li>3. Partnerek száma</li> <li>4. Létrejött és megőrzött munkahelyek száma</li> <li>5. A szomszéd ország nyelvét megtanult személyek száma</li> <li>6. Az esélyegyenlőség elvének figyelembevétele</li> <li>7. A projekt fenntarthatósága</li> </ol>
Alpok (A terület)	A határ menti térség fenntartható fejlődéséhez való hozzájárulás a határ jelenlétéből fakadó akadályok csökkentésével	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A munkalehetőségek növelése</li> <li>2. Az agrárvidékről és hegyvidéki területekről való elvándorlás megállítása</li> <li>3. Az együttműködési kezdeményezések számát mérő két mutatószám</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A területek közös kezelése a fenntartható fejlődést szem előtt tartva</li> <li>2. A határon átvelő identitás erősítése az európai állampolgárság keretében</li> <li>3. Határ menti térségek versenyképességének elősegítése</li> </ol>	<p>Példaként említve, az utolsó részecél hatásmutatókkal kell jellemezni:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Az agrártevékenységek fejlődési szintje</li> <li>2. A turisztikai célú látogatások gyakoriságának térben és időben való mérése</li> <li>3. A vállalatok közötti együttműködést mérő két mutatószám</li> <li>4. A tanúsított vállalatok és védett termékek számának emelkedése</li> </ol>
Franciaország–Wales (A terület)	A helyi fejlődés progresszív integrációja által átértékelve a fenntartható fejlődés megvalósítására egy olyan régió gazdasági, szociális és környezetvédelmi tervezésében, amely a jövőbe tekint és eleminőség, társadalmi egyenlőség és környezetminőség, kommunikációs hálózatok szempontjából vonzó; olyan régiót teremtteni, amely alkalmazkodni képes a globalizálódott világ gazdaság által jelentett konkurencia kihívásaihoz. Ezeket a célkitűzéseket a közszféra, vállalati és magánszektor között lévő kapcsolatok erősítése révén fogják elérni, új minőségi munkahelyek létrejöttének érdekében.	—	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A határ menti térség gazdasági, társadalmi és műszaki fejlődésének elősegítése</li> <li>2. Tartós fejlődés elérése a határ menti térség minőségi mutatóinak javításával</li> </ol>	<p>Példaként említve, az első részecél a következő eredménymutatókkal mérik:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Létrehozott és megőrzött munkahelyek száma</li> <li>2. Szakképzésen rész vevő személyek száma</li> <li>3. Információs és kommunikációs technológiákra vonatkozó projektek aránya</li> </ol> <p>A második részecélra vonatkozóan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Közös kulturális események száma</li> <li>2. Közös turisztikai kezdeményezések száma</li> <li>3. Tengeri és környezetvédelmi irányú kutatások száma</li> </ol>
Az elfogadott mutatószámok nem teszik lehetővé az átfogó célkitűzés vagy részecélok elérésének felmérését.				
Az átfogó célkitűzés az A terület általános célkitűzésének átvételére korlátozódik. A fenntartható fejlődés csak részben mérhető. A harmadik részecél mutatószámai valamelyest megfelelnek, de nem mindegyik van definiálva.				
A célkitűzések összetettek és kiterjedtek. A mutatók csak feltételes módon kapcsolódnak a célkitűzésekkel, a KKP hatásával kevésbé foglalkoznak.				

KKP	Átfogó célkitűzés	A hatás vagy általános eredmény mérése	Prioritások vagy beavatkozási irányvonalak vagy részcélok	A hatás vagy eredmény mérése
Spanyolország–Portugália (A terület)	Széles körű lehetőségeket rejtő határ menti területek harmonikus és kiegyensúlyozott fejlődésének elősegítése, a határ menti térség felértékelése az Európai Közösség tagállamainak perifériás gazdasági területeivel együtt	—	<p>15 specifikus célkitűzés 4 beavatkozási tengelyen csoportosítva. Példaként említve, az első tengely célkitűzései:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gazdasági és piaci integráció elősegítése</li> <li>2. A két ország közötti befektetések, gazdasági kapcsolatok és turizmus ösztönzése</li> <li>3. A területgazdálkodás tervezése versenyképesség-növelés céljából</li> <li>4. Területi integráció és agrártárségek fejlődésének elősegítése</li> </ol>	<p>Az első tengely esetében, a következő hatásmutatókat fogadták el:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Személyek és áruk áramlása</li> <li>2. Csatornahálózatok lefedettség szintje</li> <li>3. Vasúti és egyéb összeköttetések a főbb városok között</li> </ol>
Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein (A terület)	A régió fenntartható fejlődésének elősegítése továbbá határokon átvelő hálózatok megvalósítása és számuk gyarapítása	<p>Eredménymutatók</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Támogatott projektek száma</li> <li>2. Támogatott együttműködések száma</li> <li>3. Alapszakaszban lévő tanulmányok és dokumentumok száma</li> <li>4. Támogatott hálózatok száma</li> <li>5. Infrastruktúra-fejlesztésre irányuló projektek száma</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gazdasági fejlődés</li> <li>2. A környezet és a térség fejlődése</li> <li>3. Szociokulturális fejlődés</li> </ol>	<p>Az egyes prioritások szintjén elfogadott eredménymutatók a projektek számának mérésére vonatkoznak bizonyos témakörök vonatkozásában, mint pl. a régió fejlesztését előmozdító projektek száma és az innovációtranszfer terén működő projektek száma</p>
Északnyugat-Európa [ENO](B terület)	Innovatív és transznacionális együttműködés keretén belül, integrált megközelítési mód révén hozzájárulni együttes, kiegyenlített és fenntartható fejlődéshez az európai unióban, különösen az Északnyugati-térségre vonatkozóan	<p>Eredménymutatók</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Projektek becsült száma prioritásonként</li> <li>2. Transznacionális területgazdálkodási dokumentumok száma</li> <li>3. A magán- és közzférásban létrehozott munkavállalói hálózatok száma</li> <li>4. A minisztériumok közötti, kifejezetten területgazdálkodáshoz kapcsolódó együttműködések száma</li> </ol>	<p>21 célkitűzés, pl.: „régiónhoz való külső és belső hozzáférés” prioritás:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Az ENO és a világ többi része közötti tartós összefonódásról való gondoskodás</li> <li>2. a területi kohézióhoz való hozzájárulás a fenntartható áruszállítások révén</li> <li>3. az ismeretekhez és információhoz való hozzáférés szintjének javítása</li> <li>4. a jövőbeni döntések alapjainak javítása</li> </ol>	<p>A „régiónhoz való külső és belső hozzáférés” prioritáshoz kapcsolódó hatásmutatók:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. A térség elérhetősége (külső és belső)</li> <li>2. Szállítási módszerek fejlődése (modál split), különösen az „euro-folyosók” vonatkozásában</li> <li>3. Forgalmi dugók csökkentése</li> <li>4. Innovatív megközelítések száma</li> <li>5. Transznacionális együttműködési hálózatok száma</li> <li>6. Kisméretű befektetések összege</li> </ol>
	A globális célkitűzés általános, a mutatószámok nem mérik a célok teljesülését. Számos részcel. A megfelelő mutatókat meghatározták, számukat tekintve azonban nehezen kezelhetők.			

KKP	Átfogó célkitűzés	A hatás vagy általános eredmény mérése	Prioritások vagy beavatkozási irányvonalak vagy részcélok	A hatás vagy eredmény mérése
Földközi-tenger nyugati térsége (B terület)	A „Medoc” térség együttes területi versenyképességének növelése; az együttműködés kohéziójának erősítése a területfejlesztési intézkedések koherenciájának növelése révén, kiterjedtebb intézményközi integráció mellett; jelentősebb, több és fenntartható fejlődést előtérbe helyező transznacionális együttműködések előtérbe helyezése és kezdeményezése a programban érintett európai régiók szintjén, továbbá a Mediterrán-medence déli partján fekvő országok	Eredménymutatók 1. Projektekbe bevont szervezetek száma 2. Elvégzett stratégiai és térbeli elemzések száma 3. Közintézményeket bevonó hálózatok száma 4. Két országot és legalább egy harmadik felet (nem EU-tagállamot) bevonó projektek száma	4 prioritási tengely: 1. Mediterrán-medence 2. Területfejlesztési és urbanizációs stratégia 3. Szállítási rendszerek és információ társadalom 4. Környezet, a természeti-kulturális örökség megóvása és fenntartható fejlődés	Példák: 1. tengely eredményeinek mutatói: – A mediterrán térség finanszírozott területrendezési projektjeinek száma – A tenger két partjának közösségei közti megállapodások száma – Szakképzett személyek száma – A tenger két partján tevékenykedő vállalatok közös portáinak száma – Az új technológiák felhasználási arányának emelkedése a finanszírozott intézményeknél és vállalatoknál
Északi térség (C terület)	A globális célkitűzés nagyon kiterjedt és az elfogadott mutatókkal nem mérhető.  A regionális és kohéziós fejlesztési szakpolitikák és eszközök hatékonyságának javítása hálózathoz kapcsolásuk révén, különösen a fejlődésben és szerkezetváltásban lemaradt régiók esetében	—	—	—
(1) A „hatás” fogalma a hosszú távú hatásokra vonatkozik, az „eredmény” fogalma viszont a közvetlen és azonnali hatásokra.	A C terület célkitűzései és KKP-j még nincsenek megfelelően meghatározva. Nincsenek mutatószámok kidolgozva.			

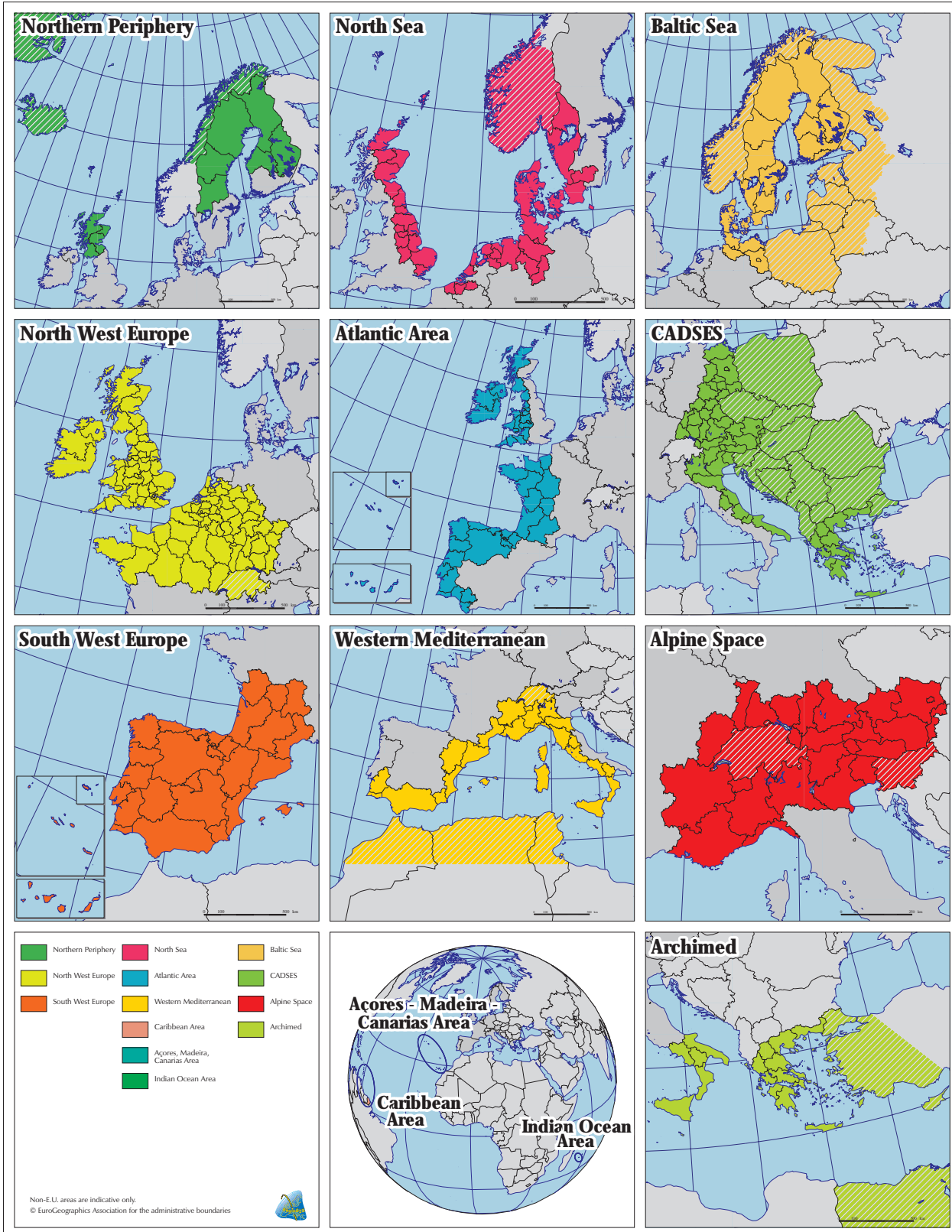
1. térkép



Forrás: Bizottság, DG REGIO.

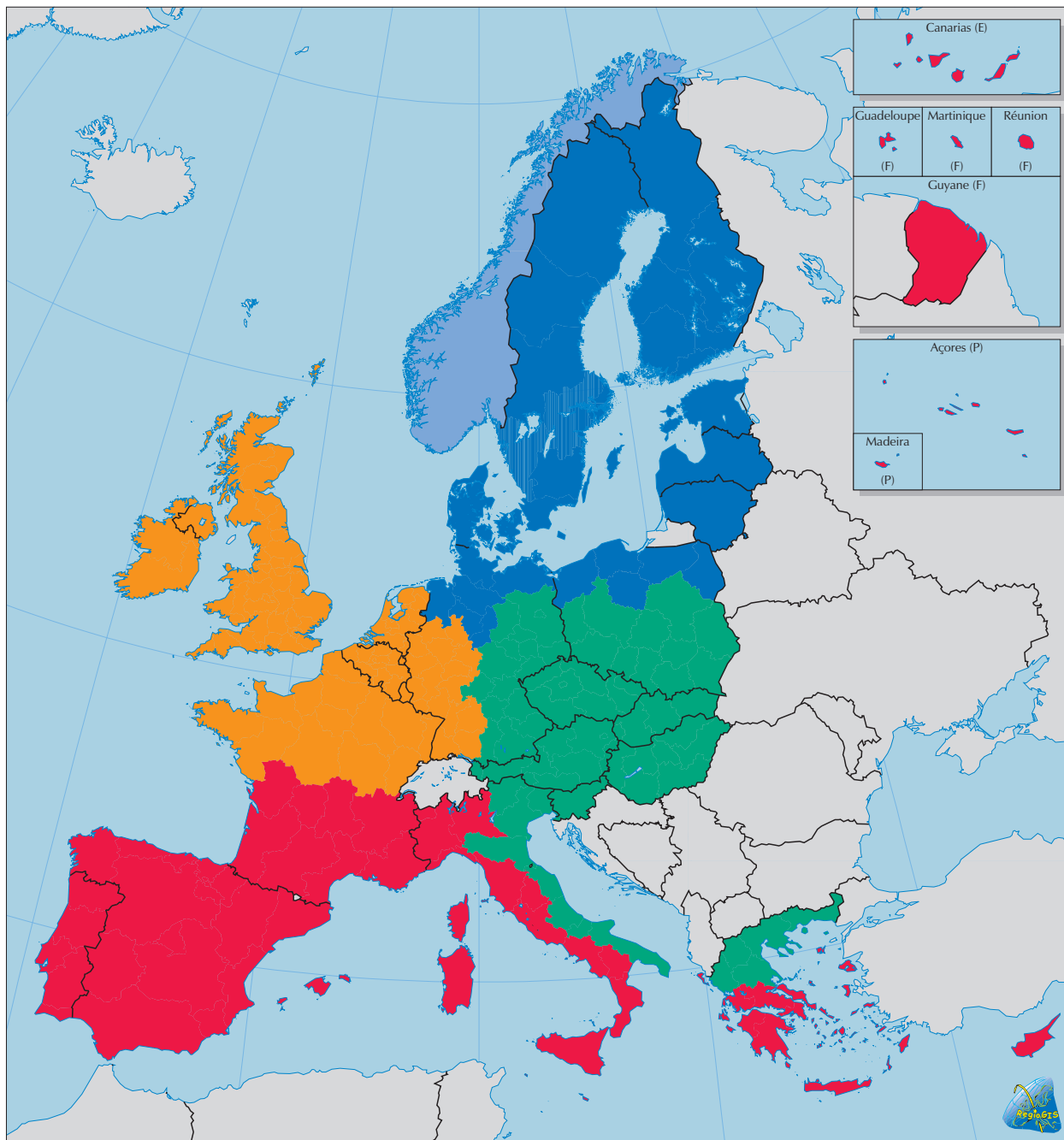
2. térkép

### Interreg IIB (2000-2006): Cooperation areas



Forrás: Bizottság, DG REGIO.

3. térkép



**INTERREG IIC (2000-2006)**

- South
- West
- North
- East

North East South West  
**INTERREG IIC**

0 100 500km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Forrás: Bizottság, DG REGIO.

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

### ÖSSZEFOGLALÓ

III. Tekintettel a határmenti programok nagy számára, az érintett területek sokféleségére, valamint a határmenti területek gazdasági és társadalmi fejlesztésének elsőrendű célkitűzésére, a Bizottság a „bottom up” megközelítés mellett döntött. Ezért az A és C részek orientációja az elsőbbséget élvező területeket tünteti fel viszonylag széleskörűen és nem kimerítően. A hozzáadott érték a határmenti együttműködésben és az ebből fakadó katalizátor hatásokban nyilvánul meg. A mutatóknak az e területen elért fejlődést kellene mérniük. Mindamellett számos akció nem anyagi jellegű, ez pedig megnehezítette a kiválasztott mutatók kidolgozását.

A legfontosabb szereplők irányultságainak fő vonalai ismertek voltak, és a Bizottság folyamatosan kapcsolatot tartott velük jóval az orientációk közzététele előtt.

IV. Annak ellenére, hogy a tökéletesítés mindig lehetséges, a Bizottság úgy találja, hogy az eljárások előkészítése megfelelő volt, és a főbb hiányosságok korrekciója megtörtént a tárgyalási feltételek szabta határok között. A késedelmek nagyrészt az e hiányosságok kiküszöbölésére felhasznált időből fakadnak, tekintetbe véve a valamennyi érintett tagállam beleegyezésének szükségességét. A késedelmek nem gyakoroltak jelentős hatást a programok indulására.

V. A jogi személyiséggel rendelkező valódi közösségi gazdálkodási rendszerek létrehozása megkönnyítené az együttműködési programok megvalósítását. A Bizottság a gazdasági és társadalmi kohézióról szóló harmadik jelentésében bejelentette azon szándékát, hogy a Tanács felé javaslatot tesz egy új jogi eszközre, egy európai együttműködési szervezet formájában.

VI. A „bottom up” megközelítés a szakértők által be nem azonosított olyan problémákat vet fel, melyeket a regionális és helyi hatóságok már megfogalmaztak, és amelyek a prioritások stratégiáját és kiválasztását meghatározzák. Mivel a határmenti együttműködési programok általános célkitűzése a határmenti területek gazdasági és társadalmi fejlődésének elősegítése, minden olyan terv, mely segíti az együttműködést ezen a területen, hozzájárulhat e cél eléréséhez.

VII. A Bizottság elismeri azt, hogy az Interreg kezdeményezés hozzáadott értékének különböző formáiból adódóan a megfelelő mutatók megtalálásában nehézség mutatkozik. A mutatók rendszere az egyéni Interreg III. programokban jóllehet ígéretes kezdet ebben az irányban.

A Bizottság arra ösztönözte a tagállamokat, hogy dolgozzanak ki a mutatókra vonatkozó információgyűjtést szolgáló terv- és adatbázis-kezelő számítógépes rendszereket.

VIII. A félidőben elkészített értékelések következtetéseit követően a Bizottság gyakran fellépett a programokat irányító hatóságoknál a mutatók rendszerének javítása érdekében. Az egyszerűsítés gyakorlatának keretében a Bizottság felkérte a tagállamokat, hogy eredményességi mutatóikat egyszerűsítsék, illetve azok számát korlátozzák.

IX. A Bizottság úgy véli, hogy a hozzáadott érték nagyobb, ha a határmenti együttműködési programok (PIC) hozzájárulnak a határmenti gazdasági zónák felzárkózásához is, nem csupán a határokon fennálló problémák pusztá megoldásához. E megközelítés befolyásolja a standard mutatók kialakításának lehetőségét még akkor is, ha ezen a téren akad még javítanivaló.

X. A Bizottság az irányvonalakat és a módszertani dokumentumokat jóval a következő ütemezési időszak kezdete előtt bemutatja. A Bizottság átgondolja az előzetes értékelés szerepét az új szabályozás előkészítése keretében.

XI. A Bizottság megvizsgálja a Számvevőszék ajánlását a következő tervezési időszak előkészítése kapcsán. Az együttműködés jogi eszközei tárgyában jelenleg dolgozik.

### INTRODUCTION

4. (a) The Commission would point out that the recommendation made in 4(a) has been taken into account in the guidelines for Interreg III. It would refer to the Court's observations at 7(b).

### THE COMMISSION GUIDELINES

12. The Commission shares the Court's view that it is important that guidelines are adopted before the preparation of programmes starts.

On the question of making available the guidelines for Interreg III, the Commission would refer to its reply to paragraph 28. On the question of specific operational and measurable objectives and targeted measures, it would refer to its replies in paragraphs 17 to 25.

15. (b) Cross-border institutions had been involved in Interreg programmes in some regions. However, the different national legal situations meant that the Commission could not prescribe cooperation structures and the guidelines therefore limited themselves to requiring joint governing bodies.

16. In its guidelines the Commission gives European economic interest groupings (EEIGs) as one of the avenues to be explored; this was done in a number of programmes but the results were rather disappointing, as is stated in paragraph 44. The Final Report on the *ex post* evaluation of Interreg II published in December 2003 has since confirmed that the EEIG instrument is not geared towards cooperation between public law based authorities and that it is very time and resource consuming to set up and created practical difficulties in operation.

On completion of the work carried out in the wake of the study on legal cooperation instruments, the Commission envisaged, in the proposals contained in the third report on economic and social cohesion, creating a legal instrument to facilitate the management of cooperation programmes.

17. (a) Cross-border programmes have similar objectives to those of traditional Structural Fund programmes, but with the specific feature set out in point 9 of the guidelines, namely the development of cross-border economic and social centres. This can only be achieved by developing as many links as possible between neighbouring socio-economic fabrics which, because of borders, have no links. The fundamental problem for border areas is the limited exchanges between actors on the two sides of the border.

(b) The intangible nature of a great many Interreg operations make it difficult to quantify the impact. The Commission would refer to its remarks in paragraph 21(a).

18. The Commission believes that the analyses at its disposal were adequate for defining the general objectives in the guidelines.

19. The Interreg III guidelines state the general aims and objectives to be pursued. It is, however, the situation in a particular border region that should determine the specific types of action that need to be covered by a programme.

20. The definition of the concrete objectives and priorities for the programmes by the Member States' authorities on the bases of the Interreg guidelines is in line with the principle of subsidiarity.

21. Given the diverse situations the Commission preferred not to set common indicators *ex ante*; instead it suggested examples of indicators to Member States. Defining indicators is a process which must be carried out on an ongoing basis and in partnership between the Commission, the management authorities and the monitoring and steering committees.

(a) Some of the most important benefits of Interreg are not quantifiable. One of the main ones is to create, often for the first time, a context where cooperation between individuals, public and private institutions and enterprises across borders can take place.

The greater the intangible content of projects, the greater the difficulty of developing indicators. The Commission has concentrated on developing indicators to measure the concrete results of cross-border and transnational cooperation in particular programmes. The current sets of indicators in individual Interreg III programmes represent a start in this direction.

(b) Despite the inherent difficulty of quantifying effects that are largely intangible, the Commission aimed in its documents to give examples of indicators that could be used in practice. In the light of the experience gained in using the indicators, the Commission recognises that there is room for improvement in the guidance on indicators.

(c) The Commission was aware of the needs in terms of interregional cooperation (strand C). Over the period 1994 to 1999, it had organised five calls for proposals which had attracted over 1 500 applications each representing a number of partners. In response to these calls it financed and monitored some 150 cooperation projects. On the basis of this experience the Commission decided to focus this type of cooperation on improving the effectiveness of regional development and cohesion policies and instruments. The Commission would emphasise the usefulness of this type of cooperation in an enlarged, 25-member Union with many bodies and authorities conducting policies or managing regional development measures.

22. The Commission adopted the approach of a basket of options from which the Member States could choose because of the diversity of situations in the regions. Both in the guidelines and during the negotiations the Member States were recommended, *inter alia*, because of the limited funds available, to focus the actions in each programme on certain prioritised measures deriving from the socio-economic analysis of the situation in the regions concerned.

Only NUTS III areas along the border could be included. Such regions may be disadvantaged in comparison with the average of the NUTS II regions to which they belong. For example the NUTS III areas on the Bavarian-Czech border face a different socio-economic situation than the average of the NUTS II areas of Niederbayern or Oberpfalz, which are close to the 2001 EU15 average.

24. The Commission wanted to leave the decentralised public authorities the choice of areas in which they wished to cooperate to improve their development policies and instruments. This allows steering committees to select the projects best suited to the regional development and cohesion objectives.

25. In concentrating operations, preference is given to projects with a heavy cooperation content, whatever the area, for the reasons explained in paragraphs 17 and 22 for cross-border projects and 24 for interregional projects. Sectoral concentration is appropriate in regions which have marked sectoral problems but not for a territory confronted with the general problem of weak socio-economic links because of the border. In this area at least it is the intangible nature of the effects of cooperation, in particular, which limits the possibilities of precise indicators for evaluation purposes.

26. The Commission was concerned not to complicate programme management, as any definition of areas not based on NUTS III would make analyses and the organisation of partnership more difficult and would also lead to disputes about the geographical eligibility of projects.

28. The Commission discussed drafts of the guidelines with the Committee for the Development and Conversion of Regions on 30 November and 13 and 20 December 1999. Before the formal approval of the guidelines the Commission services were also in regular contact with the regions and gave advice on the drafting of programmes. Drafts of the specific guidance on *ex ante* evaluation and indicators for Interreg III were available to Member States in the Technical Group on Evaluation as early as November 1999.

29. As stated in paragraph 28 the content of the guidelines was known well before they were finally published. The Commission does not therefore believe that the date of publication affected the quality of the proposals.

#### THE COMMISSION'S PROCEDURE FOR EXAMINING CIP PROPOSALS

32. The second phase of the examination of proposals involved inter-service consultations and culminated in a position paper. This was drawn up in accordance with internal instructions intended to ensure that the programmes were of good quality. It served as a basis for negotiations with the Member States' authorities. All the comments made during the inter-service consultation and all correspondence with the Member States were filed in the computer system and in hard copy. Desk officers systematically followed up the points raised in the position papers and discussed in the negotiation meetings.

33. The Commission had to find a balanced solution in partnership with the Member States.

- (a) The first version of the Spain-Portugal CIP provided only for the creation of secretariats working separately just for the subprogrammes. The corrected version of the programme, which was judged admissible, added the creation of a genuine JTS for support for the overall management of the programme (in the managing authority) and of the subprogrammes as regards operations coming under the responsibility of the central authorities of the two countries.

In order not to delay programme start-up, the Commission accepted this proposal which it felt was not ideal but was an improvement. Subsequently the Commission took a number of steps to ask for the position of the JTS to be improved.

- (b) The Spain-Portugal programme proposal was found inadmissible after the check of the first proposal of 18 December 2000. The proposal was found admissible on 14 February 2001 after additional documentation had been supplied.

The comments of the coordination unit on the admissibility of the MEDOC programme were of a qualitative nature and could not be used to justify declaring the programme proposal inadmissible. The comments were of a type to be considered in the context of the position paper.

34. The Commission considers that the internal instructions were adequate to ensure a consistent and transparent treatment of the programmes, while allowing the necessary flexibility to deal with the wide variety of programme areas and of quality in the programme proposals. It also considers that the Member States received adequate instructions for drafting proposals (see reply to paragraph 28). Further instructions would have run counter to the principle of subsidiarity and to the need to keep rules as simple as possible.

36. The exceeding of the time limit for the approval of programmes was largely due to delays in programme authorities' revision of their proposals, which first had to be agreed with their partners (see the Court's observation in paragraph 37(c)). Within the Commission, too, it was a considerable challenge to process a large volume of dossiers at the same time, with nearly half of the programme proposals arriving within the space of a few weeks around the deadline for submission.

As stated in its reply to paragraph 19 of Special Report No 7/2003 (see FN 19), the Commission believes that the regulation time limits were not very realistic, particularly for Interreg.

- 37 (c) The Commission would refer to its reply to paragraph 36.

38. The Commission has announced that programme complements will be dropped for the next programming period.

39. Many actors were still occupied with projects under the old Interreg II programmes, which could be implemented until the end of 2001. This reduced in practice the potential for new projects under the new programmes and therefore also reduced the effect of the delay in the publication of the guidelines and in the approval of programmes. The Commission would also refer to its communication of 20 September 2002 (COM(2002) 528) on the evolution of budget execution of the Structural Funds, in particular outstanding commitments (RAL).

#### COOPERATION DURING PREPARATION AND IMPLEMENTATION

41. Due to the specificities of the three strands, the involvement of the various partners was different. As laid down in the guidelines (paragraphs 22 and 23), cross-border cooperation programmes were to be drawn up by the regional or local authorities in partnership with the national authorities, whereas transnational cooperation programmes were to be drawn up by the national authorities in close cooperation with the regional or local authorities.

42. The Commission would refer to its replies to paragraphs 59 to 63.

44. An attempt was made in the north-west Region Interreg III B programme to set up a transnational association in the form of a European Economic Interest Grouping to host the managing authority and the joint technical secretariat of the programme. However, it was found during the negotiations that not all Member States provide for this type of institution with public responsibilities in their legislative systems. Concerning a possible new legal instrument for cooperation in the new period, the Commission refers to its reply to at point 16.

45. The guidelines state that the joint technical secretariat should assist the managing authority with the implementation and operational management of the programmes. Emphasis is placed on effectiveness and operational aspects, while the strategic aspects are left to the managing authority and the monitoring committee. For this reason, a JTS set up in a single location and consisting of representatives of the Member States concerned is, as a rule, better adapted to the guidelines.

48. In the guidelines the Commission had suggested that the system of financial management should allow a transfer from the ERDF, but preferably also national co-financing (point 25 of the guidelines).

#### CONSISTENCY BETWEEN THE INITIAL ANALYSIS AND CHOICE OF MEASURES AND THE ADDED VALUE OF THE FIRST PROJECTS TO BE ADOPTED

52. The Commission would refer to methodology working document No 2 'Ex ante evaluation of Structural Fund operations' which recommends an independent and objective evaluation, underlines the principle of proportionality, advocates an interactive link between *ex ante* evaluation and preparation of the strategy and proposes that the work of the evaluators be transmitted to the Commission either as an annex or as a document or series of separate documents.

54. The cooperation projects managed as ERDF innovative actions were completed at the end of 2002, i.e. after strand C was launched. Although there was no external evaluation of these projects, the experience acquired helped the secretariats responsible for implementing the CIPs of this strand.

56. (a) The Commission would refer to its replies to paragraphs 57 and 63 to 66.

(b) The Commission would refer to its reply to paragraph 63.

57. In focusing strand C on the objective of improving the effectiveness of regional development policies and instruments, the Commission believes that it is for the decentralised public authorities to identify areas of cooperation.

58. It is quite right that descriptions should present development-related problems, because the main problem created by borders is that of the inadequate intensity of economic and social relations between neighbouring actors, which is an obstacle to development. This is a tricky problem which takes time to resolve, as it involves developing cooperation between administrations and organisations of all kinds on both sides of the border. The missing links therefore concern a great many sectors of activity. On this point see the reply to paragraph 17.

(b) The examples show the differences in cooperation needs between different programmes. They also confirm the Commission's opinion that regions should have considerable scope to choose for themselves the types of cooperation they find most urgent.

It is true that the bottom-up approach, which the Commission considers essential in regional development, is potentially at odds with the principle of concentrating financial resources 'on a limited number of topics and measures' (point 11 of the guidelines). In particular, for programmes where there is long experience of cooperation and a limited development gap (at old internal borders), the tendency is to cover a large number of topics in order to take cooperation further, rather than concentrate on a limited number of topics.

60. The strand A Interreg programmes differ from traditional operation programmes in that they are directed at cooperation and use rather innovative mechanisms to achieve this goal. In view of the problems facing these areas as set out in paragraphs 17, 21, 22 and 58, it is normal that the topics covered should be the same as in traditional programmes.

61. What distinguishes strand B from strand A is that those who devised these programmes followed the recommendations of the ESDP to structure their cooperation. As a result virtually all the strand B CIPs have a structure related to the ESDP priorities, namely polycentric spatial development and a new urban-rural relationship, clarity of access to infrastructure and knowledge and wise management of the natural and cultural heritage. The Commission does, however, acknowledge that some of these CIPs could have been more targeted, but this is not always possible in trans-national partnership.

62. The Commission would refer to its reply to paragraph 57.

63. There are at least four reasons why strategy and priorities do not flow solely from the SWOT analyses: 1. the territories concerned do not come under a single public authority; 2. the statistics do not relate to all the territories concerned; 3. as the major problem is the weakness of cooperation links as explained in paragraph 17, the best way of identifying what steps needs to be taken is by a bottom-up approach; 4. the programmes are the outcome of a negotiation process between partners in different Member States trying to find a consensus.

The Commission considers that, for the four reasons given above, for cross-border CIPs a bottom-up approach gives better results. This inevitably means less targeting than with a top-down approach, but it must still take into account programme strategy and priorities. It is also closer to the concerns of authorities which are responsible for development matters and of local actors. The steps referred to at 3 and 4 should be explained in the CIPs and integrated in the SWOT analysis.

Finally, in the field of cross-border cooperation, even with more targeting the problems connected with borders would not all be resolved, some of them (e.g. differences between taxation and social security systems) are outside the scope of the ERDF or can only be addressed in part (e.g. judicial and administrative cooperation — See Annex II, point 7). Applying solutions in these areas is the sole responsibility of the Member States.

As regards transnational CIPs, the Commission can go along with the Court's analysis and its criticism of inadequate targeting. The Member States concerned were, in some areas, not sufficiently involved in identifying projects which genuinely created structures for the territories concerned. In future consideration should be given, for this strand, to developing more top-down working methods involving national administrations.

64. Complementarity lies principally in the cross-border cooperation aspect which comes on top of the traditional and economic and social development. For instance, two border regions will include the financing of business support in their regional programmes and, by way of complement, the exchange of experience in financing such services in Interreg.

65. For strand B, complementarity is achieved in that the CIPs finance transnational projects which are too complex for mainstream financing. For strand C complementarity derives from the objective of improving regional policies and instruments, some of which are used for implementing mainstream actions.

66. The selection committee must be in a position to base its decisions on its appraisal of the quality of the projects, as it is possible, with the quantified criteria, to quickly identify the strengths and weaknesses of each project and to discuss them in the steering committee. The Commission agrees with the Court that defining minimum quality would improve the selection system for certain programmes.

67. The trans-European nature of projects is one of the principal requirements of the guidelines. The Court is quite right in underlining that some strand A projects financed by Interreg are not carried out jointly by partners on both sides of a border. This is authorised by the guidelines where significant impact can be demonstrated on the other side of the border.

68. The Commission considers that exchange of experience is a way for the bodies involved in these exchanges to improve their know-how. In some cases they may then be in a position to carry out more effectively local development actions financed, for instance, under mainstream or Interreg financed cross-border programmes. This applies to improvement in business support and the prevention of coastal erosion.

69. The Commission believes that projects for the exchange of experience are often a prerequisite for the development of innovative action and better use of public funds. As regards the observation on the lack of targeting, the Commission would refer to its reply to paragraph 63.

#### THE FEASIBILITY OF MEASURING PROGRESS EX POST

71. As explained in the reply to paragraph 63, the bottom-up approach means taking into account the opinions of partners in determining objectives and not only the SWOT analysis. In addition, the general objective of cross-border CIPs of developing cooperation between administrations and organisations of all kinds on both sides of the border (see paragraph 63) and the intangible nature of a good many of the activities chosen make it difficult to quantify exactly the impact of the operation (see paragraphs 21 and 22).

73. Commission staff are in the process of analysing in detail the mid-term evaluation reports; this exercise will help to remedy the problems and shortcomings detected by the Court concerning the relevance of the indicators. What the Commission has seen so far is that one point criticised in a good many reports is that project partners can each determine their own indicators; in its official reaction to the reports the Commission will recommend that project partners be required to use the indicators stipulated in the programming documents (programme and complement). The lack of accuracy of the measurement of impact is mainly due to the intangible nature of the large number of activities financed.

74. The context indicators proper serve to define the starting situation, giving a snapshot of the region to which reference can be made to see whether the programme has had any impact on this situation. It is true that these indicators are not necessarily influenced by the operation, and that their value as far as the programme is concerned can be limited. Many earlier Interreg evaluations found that impact objectives cannot be quantified if this starting situation is not known. The Commission notes that a first step has been taken, but that harmonious application to all the CIPs would have been of more use.

75. As regards quantifiable indicators, i.e. of outputs and outcomes, as a rule it is the beneficiaries who state in their reports what has been achieved or, for some indicators, it is the joint secretariat.

It is only to be expected that contributions to overall objectives made by specific projects should be difficult to determine.

77. The Commission urged Member States to select only a limited number of relevant indicators. It reminded Member States of this recommendation in the simplification exercise (Communication of 25 April 2003 (C(2003) 1255)).

78. The Commission urged Member States to put in place computerised project management systems and databases to compile information for use as indicators.

## CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

79. The delays in the publication of guidelines and in the approval of programmes did not have any decisive effect on the quality of programmes (see replies to paragraphs 28, 29 and 36 to 39). As regards evaluation, some progress was made through the increased quantification of objectives, even though this progress was limited because of the intangible nature of many of them (see the reply to paragraph 21).

80. The Commission guidelines have produced significant advances in the CIP management system compared with the previous period. Further progress is expected on the basis of current experience and exchanges between management bodies under the Interact programme. The Commission is also planning to propose that the Council should introduce for the next programming

period a new legal instrument to facilitate the creation of joint structures.

81. On the matter of the analyses available, the Commission would refer to its replies to the observations in paragraph 18. As stated in paragraphs 17 and 58, the general objective of cross-border cooperation is the development of a cross-border economy by developing cross-border socio-economic centres out of the two economies separated by the border. This means that any opportunity for developing cooperation between administrations and socio-economic actors located on either side of the border should be promoted. Hence the guidelines deliberately provide a relatively wide field of action. In some CIPs, however, specific cross-border problems were identified, by reference to which targeted and measurable objectives were defined and resources were concentrated on these objectives. These two approaches are not therefore mutually exclusive, as is shown by the examples of targeting on specific problems that the Court quotes in paragraph 58.

82. The Commission would refer to its replies to paragraphs 26 and 55.

83. As the Member States were aware of the essential aspects of the guidelines before they were published and as the Commission was in regular contact with the regions while the proposals were being prepared, the Commission does not think that programmes suffered in quality because of the delay in publishing the guidelines. It would refer to its reply to paragraph 28.

84. The Commission organised systematic assessment of the quality of the proposals and monitored the action taken on its observations. Where, on occasion, it was unable to impose its demands, this was because it was involved in complex negotiations with a set of partners who also had to negotiate the adjustments requested between themselves.

85. The delays that occurred were not only when the Commission was examining the proposals. They were also the result of the time taken by Member States, who had to talk to each other and reach agreement on the improvements requested by the Commission. As explained in paragraphs 37 and 38, as a rule they took longer in doing this than the Commission did in examining the proposals.

As regards the low take-up of payment appropriations, the Commission would refer to its reply to paragraph 39.

86. Because of the search for the essential consensus in programmes involving a number of Member States and the very purpose of the programmes, CIPs are targeted at enhanced cooperation and not at predetermined sectors of activity. The Commission would also refer to its replies to paragraphs 58 and 59.

87. The Commission believes that improvements are still necessary in terms of shared structures, and it is reassuring to note that in most cases there is a single financial plan, despite the fact that the resources allocated to the structural funds are distributed by Member States.

88. The Commission would refer to its reply to paragraph 52.

89. As the Commission explained in paragraph 63, the bottom-up approach brings out concerns not identified by expert analysis. These concerns of regional and local authorities are used in cross-border areas in addition to expert studies to determine strategy and priorities. It is difficult to measure the impact of CIPs because of the intangible nature of cooperation objectives (see the reply to paragraph 73). The Commission pays attention to the analysis of the starting situation. It is for this reason that it proposed context indicators.

90. The principal objective of cross-border CIPs is to develop cross-border economic and social centres through joint strategies for sustainable territorial development and not only to resolve problems directly linked to borders. The main concern is to overcome the major handicap of these areas which lies in the weak links between actors who are located close to each other but in different Member States. Programmes do, none the less, seek to resolve certain specific problems linked to the existence of borders.

91. The priorities and measures are directed at resolving the major problem of limited links between actors, and not only to seek out specific problems which would justify sectoral targeting of actions. Targeting does exist, but it concerns the processes which generate cooperation and not sectors of activity, given that the key objective is to generate cross-border economic centres.

92. The objective set by the Commission in its guidelines for strand C, namely 'improving regional development policies and instruments', responds to a need which can be identified only by the public authorities concerned by comparing their own policies with those of their counterparts in other Member States. The bottom-up approach is therefore fully justified. It is, of course, difficult to provide a theoretical definition of relevant indicators for such an objective. The Commission and the Member States therefore agreed to define indicators pragmatically after examining the first series of selected projects.

93. Complementarity is to be found principally in the cross-border cooperation element which is additional to traditional economic development.

94. The wide range of measures financed derives from the bottom-up approach. In this connection the Commission believes that exchange of experience is a way of improving the know-how of the bodies involved and, in some cases, a prerequisite for the development of innovative actions and better use of public funds.

95. As explained in the reply to paragraph 63, the bottom-up approach involves taking account of the partners' opinions in determining objectives and not just the SWOT analysis. In addition, the general objective of cross-border CIPs is to develop cooperation between administrations and organisations of all kinds located on the two sides of the border (see paragraph 58).

96. The Commission acknowledges that in many cases there are too many indicators. But certain intangible objectives, which are a feature of Interreg programmes, cannot easily be measured by quantifiable indicators.

97. The Interact programme is an indication of the importance the Commission and the Member States attach to improving the design and implementation of these programmes by exchanging methods and experience between managers, Member States and the Commission.

(a) The Commission is looking into the problems with indicators in the mid-term reviews (see reply to paragraph 73).

(b) The Court itself observes (paragraph 67) that most of the projects selected so far satisfy the trans-European criterion. The Commission does not believe that projects should be concerned solely with resolving specific border-related problems (see paragraphs 58 and 63).

98. (a) The Interact programme also helps to prepare the future. However, the Commission believes that in view of the different situations which exist, the analyses must be conducted border by border within a wide-ranging partnership on the responsibility of the authorities in charge of the cross-border programmes and not on the Commission's responsibility.

(b) For all the objectives of the forthcoming programming period 2007 to 2013, the Commission will propose that the Council adopt strategic EU guidelines for cohesion policy. These guidelines will serve as a framework for preparing and implementing fund programming, including the European territorial cooperation objective.

(c) The Commission will present the guidelines and methodology documents before the next programming period gets under way.

(g) The Commission has announced that programme complements will be dropped in the next programming period.

(h) The Commission will consider the Court's recommendation when preparing the new period.

(i) The Commission will propose a specific Council regulation on this subject.