

Úřední věstník

Evropské unie

C 303

České vydání

Informace a oznámení

Svazek 47

7. prosince 2004

Oznámení č.

Obsah

Strana

I *Informace***Účetní dvůr**

2004/C 303/01

Zvláštní zpráva č. 4/2004 o programování iniciativy Společenství pro transevropskou spolupráci
Interreg III spolu s odpověďmi Komise

1

Tento Úřední věstník zrušuje a nahrazuje Úřední věstník C 303 ze dne 7. prosince 2004.

CS

I

(Informace)

ÚČETNÍ DVŮR

ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVA č. 4/2004

o programování iniciativy Společenství pro transevropskou spolupráci
Interreg III spolu s odpověďmi Komise

(předložena podle čl. 248 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o ES)

(2004/C 303/01)

OBSAH

	Odstavce	Strany
SHRNUTÍ	I–XI	5
ÚVOD	1–11	6
Souvislosti	1–5	6
Hlavní charakteristiky iniciativy pro období 2000–2006	6–9	7
Audit Účetního dvora	10–11	7
POKYNY KOMISE	12–29	8
Definují pokyny Komise transevropský projekt odpovídajícím způsobem?	13–14	8
Obsahují pokyny specifické prováděcí předpisy?	15–16	8
Obsahují pokyny specifické a měřitelné cíle, jakož i konkrétně zaměřená opatření?	17–25	8
Cíle a ukazatele	19–21	9
Konkrétní zaměřování opatření	22–25	9
Jsou způsobilé oblasti jasně definovány?	26–27	10
Byly členskými státy včas poskytnuty pokyny a metodické dokumenty?	28–29	10
PROCES ZKOUMÁNÍ NÁVRHŮ PIS KOMISÍ	30–39	10
Přispěl postup prověřování ke zvýšení kvality PIS?	31–34	10
Schválila Komise PIS ve stanovených lhůtách?	35–39	11
SPOLUPRÁCE PŘI PŘÍPRAVĚ A PROVÁDĚNÍ	40–50	11
Byly PIS připravovány v rámci konzultací?	41–42	11
Spolupracují členské státy při realizaci PIS?	43–50	12
PROVÁZANOST MEZI POČÁTEČNÍ ANALÝZOU A VÝBĚREM OPATŘENÍ A PŘIDANOU HODNOTOU PRVNÍCH SCHVÁLENÝCH PROJEKTŮ	51–69	12
Uplatňuje se při zpracování programů hodnocení <i>ex ante</i> (předběžné hodnocení)?	52	13
Byly zohledněny výsledky předcházejícího programového období?	53–54	13

	<i>Odstavce</i>	<i>Strany</i>
Byly provedeny integrované analýzy situace v jednotlivých regionech?	55–57	13
Jsou uváděné problémy zapříčiněné existencí hranic?	58	13
Odpovídají zjištěné potřeby prioritám programů?	59–63	14
Doplňují se vzájemně PIS Interreg III a tradiční pomoc v rámci EFRR?	64–65	14
Mají první schválené projekty transevropský ráz a zvyšují přidanou hodnotu?	66–69	14
MOŽNOST NÁSLEDNÉ MĚŘIT DOSAŽENÝ POKROK	70–78	15
Jsou cíle programů správně strukturovány?	71–72	15
Jsou cíle měřitelné a kvantifikovatelné?	73–78	15
ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ	79–99	16
Závěr	79–96	16
Pokyny se sice zaměřují na postupy realizace, ale byly vydány pozdě a obsahují příliš obecné cíle	80–83	16
Postup prověřování PIS musí být zdokonalen	84–85	16
Příprava a začátek realizace probíhají většinou za vzájemné spolupráce	86–87	17
Rozbory jsou převážně integrované, ale jsou využitelné jen v malé míře; mezi těmito rozbory a definicí opatření programů a projektů chybí vazby, je nutné zvýšit jejich přidanou hodnotu	88–94	17
Dostupné nástroje na měření dopadu PIS jsou v porovnání s jejich cíly nedosta- tečné	95–96	17
Doporučení	97–99	17
Odpovědi Komise		29

SEZNAM ZKRATEK A GLOSÁŘ POJMŮ

Cíl 1	Jeden ze tří prioritních cílů strukturálních fondů. Působí ve prospěch rozvoje a strukturálních změn regionů, jejichž rozvoj zaostává. Obecně řečeno všechny fondy přispívají na programy týkající se těchto regionů.
Cíl 2	Jeden ze tří prioritních cílů strukturálních fondů. Působí ve prospěch hospodářské a sociální přeměny oblastí, které čelí strukturálním obtížím. V tomto rámci působí pouze Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR) a Evropský sociální fond (ESF).
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj
EHZS	Evropské hospodářské zájmové sdružení. Jde o právní strukturu ustavenou nařízením Rady (EHS) č. 2137/85 ze dne 25. července 1985 (Úř. věst. L 199, 31.7.1985, s. 1). Právníkům a fyzickým osobám z různých členských států umožňuje vytvořit právní sdružení.
IS	Iniciativa Společenství. Vedle operačních programů, technické pomoci a inovačních akcí jedna z forem pomoci ze strukturálních fondů. Existují čtyři iniciativy Společenství: Interreg, Urban, Leader a Equal.
Koordinační výbor	Výbor zajišťující společný výběr projektů a koordinované monitorování jejich provádění. Skládá se ze zástupců různých zemí. Jeho úkoly může případně vykonávat monitorovací výbor.
Monitorovací výbor	Orgán jmenovaný dotčenými členskými státy pro každý program. Jeho úkolem je prověřovat řízení prováděné řídicím orgánem, zajišťovat dodržování priorit a pravidel pro provádění programu a zkoumat jeho hodnocení.
NUTS	Klasifikace územních statistických jednotek, která každý stát hierarchicky člení na regiony úrovně NUTS I, každý z těchto regionů je pak členěn na regiony NUTS II, které se dále dělí na NUTS III. Území Evropské unie tak zahrnuje 78 regionů úrovně NUTS I, 210 úrovně NUTS II a 1 093 úrovně NUTS III.
PIS	Program iniciativy Společenství
Platební orgán	Platební orgán je jmenován proto, aby sestavoval a podával žádosti o platby a přijímal platby od Komise.
PRPS	Plán rozvoje prostoru Společenství. Orientační a nikoli závazný dokument mezivládní povahy, který byl přijat na neformální Radě ministrů odpovědných za územní plánování v květnu r. 1999 v Postupimi. Tvoří rámec pro orientaci politiky a byl přijat pro zlepšení spolupráce v rámci těch odvětvových politik Společenství, které mají výrazný dopad na území.
Řídicí orgán	Orgán nebo subjekt určený k řízení programu pomoci. Je na jedné straně odpovědný za účinnost a řádnost řízení a na druhé straně za provádění (převzetí, prozkoumání a hodnocení navrhovaných operací, shromažďování údajů, vypracování výroční zprávy, uspořádání hodnocení v polovině období atd.)
SF	Strukturální fondy

STS	Společný technický sekretariát. Pomáhá řídicímu orgánu při provádění jeho úkolů.
SWOT	Z anglického Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (silné stránky, slabé stránky, příležitosti a hrozby). Analýza SWOT je pomocný nástroj pro vymezení strategie. Spočívá ve zpracování přehledu silných a slabých stránek, jakož i příležitostí a hrozeb ve zkoumané oblasti, zde konkrétně pro určité území.
Transevropský	Termín obecně převzatý pro tři okruhy iniciativy: přeshraniční spolupráce (okruh A), nadnárodní spolupráce (okruh B) a meziregionální spolupráce (okruh C).

SHRNUTÍ

I. Iniciativa Společenství (IS) Interreg vznikla v roce 1990 v důsledku izolace pohraničních oblastí. Navrhuje partnerům z různých členských států, aby vzájemně spolupracovali, a tím přispěli k otevření hranic. Tato iniciativa byla obnovena pro období 1994–1999 (Interreg II) a 2000–2006 (Interreg III). Na Interreg III bylo vyčleněno 4 875 milionů EUR, čímž se řadí co do objemu finančních alokací mezi největší iniciativy Společenství.

II. Účetní dvůr provedl audit iniciativy Interreg III za období trvající od přípravy pokynů Komise až po schválení prvních projektů konečných příjemců. Cílem tohoto auditu bylo zodpovědět následující otázky:

- a) Přispívají pokyny k dosažení cílů iniciativy Společenství?
- b) Uplatnila Komise při prověřování návrhů PIS odpovídající postup a přijala rozhodnutí ve stanovených lhůtách?
- c) Probíhá spolupráce jednotlivých partnerů v souladu s pokyny?
- d) Byla počáteční analýza jednotlivých regionů provedena v souladu s prioritami a opatřeními příslušné PIS podle ustanovení předpisů?
- e) Bude možné uskutečnit následné měření dosaženého pokroku?

III. Pokyny vydané k iniciativě Interreg III se zaměřují na postupy realizace programů, které mají za cíl podporovat spolupráci. Tyto pokyny byly k dispozici teprve více než rok po zahájení přípravy návrhů PIS. Neuvádí se v nich přesně stanovené, měřitelné a kvantifikovatelné cíle. Chybí ukazatele pro celkové posouzení dosaženého pokroku.

IV. Komise definovala a zavedla postupy prověřování PIS, avšak příprava hodnotících kritérií byla podceňena a náprava významných nedostatků zjištěných v návrzích nebyla dostatečná. Programy byly přijaty se zpožděním, což způsobilo přerušení spolupráce mezi regiony oprávněnými k čerpání pomoci a neumožnilo využít v plné míře disponibilní finanční prostředky.

V. Příprava programů probíhala v rámci konzultací, jak stanoví pokyny. Partneři z jednotlivých členských států se převážně podílejí na realizaci programů společně. Vytvoření skutečně společných implementačních struktur v oblasti PIS a alokaci finančních zdrojů z Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) nadále zabraňují přetrvávající překážky.

VI. Programy v rámci okruhu A a B iniciativy Interreg III zahrnují z hlediska souladu řadu analýz. Tyto analýzy jsou ale málo využitelné, neboť priority a opatření vycházely z jiných záměrů, které programy nevytvětlují, rozhodnutí týkající se řešení problémů souvisejících s existencí hranic nebyla přijata a analýzy neumožňují stanovení výchozí situace, na základě které by byl měřen dosažený pokrok. První schválené projekty byly připraveny a budou realizovány za spolupráce různých partnerů. Vzhledem k tomu, že některé projekty se omezují pouze na výměnu zkušeností, nepřispívají vždy významným způsobem k řešení specifických problémů pohraničních oblastí.

VII. Ukazatele pro následné hodnocení dosaženého pokroku jsou neuspokojivé, tj. nelze jimi dostatečně popsat cíle. Některé ukazatele by dále měly být jasně vymezeny a zdroje informací, ze kterých vycházejí, by měly být upřesněny. Ve většině prověřovaných případů se stále ještě nepoužívaly počítačové aplikace.

VIII. Účetní dvůr v současné době doporučuje zjednodušit a zdokonalit systémy ukazatelů používané pro jednotlivé PIS, aby bylo možné účinně měřit jejich dopad. Měla by být posílena kritéria pro výběr projektů, která by umožnila zvýšení hodnoty projektů, tj. míry, jíž přispívají k řešení pohraničních problémů.

IX. V případě obnovení iniciativy po roce 2006 by Komise měla provést analýzu za účelem identifikace přetrvávajících problémů, které vznikají v souvislosti s existencí hranic. Tato analýza by měla nezávisle na uplatňovaném přístupu sloužit ke stanovení konkrétních cílů, které mají v rámci iniciativy Společenství prioritní postavení a zvyšují její přidanou hodnotu. Ukazatele musí být z tohoto důvodu definovány pro každý okruh iniciativy. Stanovení detailních kritérií Komise pro hodnocení návrhů PIS by mělo dále umožnit uplatňování proaktivního přístupu ve vztahu ke členským státům. Analýzy požadované v rámci jednotlivých PIS by měly sloužit ke stanovení příslušných specifických cílů a měření pokroku na dané úrovni.

X. Před zahájením přípravy PIS by měly být k dispozici pokyny a metodické dokumenty. Dále by měla být ujasněna role předběžných hodnotitelů a obsah Programového dodatku.

XI. Finanční prostředky vyčleněné na iniciativu by za účelem podpoření spolupráce již neměly být přidělovány podle členských států, práce týkající se právních nástrojů spolupráce musí být dokončena a doporučení musí být zrealizována.

ÚVOD

10 432,5 milionů EUR přidělené na všechny čtyři IS ⁽³⁾. Jedná se o nejrozsáhlejší ze všech iniciativ. V *tabulce 2* je uveden přehled dostupných položek od začátku období.

Souvislosti

1. Iniciativa Společenství (IS) Interreg byla vytvořena v roce 1990 jako reakce na izolaci pohraničních oblastí. Hranice jednotlivých států tvoří překážku pro vyvážený rozvoj a integraci evropského území: na jedné straně od sebe v pohraničí hospodářsky, sociálně a kulturně oddělují lidská společenství ⁽¹⁾; na straně druhé jsou pohraniční oblasti často zanedbávány v rámci vnitrostátních politik, což jim v rámci příslušného vnitrostátního území dává okrajový ráz. IS byla obnovena pro období 1994–1999 (Interreg II) a 2000–2006 (Interreg III). Tato iniciativa, která usiluje zejména o podporu spolupráce mezi regiony z různých členských států, vyjadřuje podstatu budování Evropy.

2. Iniciativa Interreg je výslovně uvedena v základních předpisech o strukturálních фондах (SF) ⁽²⁾. Je prováděna z podnětu Komise, která pro ni přijímá pokyny popisující cíle, rozsah působnosti a prováděcí pravidla. V *tabulce 1* je znázorněna vazba mezi základními předpisy a projekty, které budou nakonec příjemci pomoci uskutečňovat.

3. Pro období 2000–2006 na ni byly na základě pomoci poskytnuté z Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR), jednoho ze čtyř strukturálních fondů, věnovány dostupné položky závazků ve výši 4 875 milionů EUR z celkové částky

4. Účetní dvůr se již zabýval IS Interreg na konci jejího prvního prováděcího období (Interreg I) ⁽⁴⁾. Hlavní závěry se týkaly:

- a) nedostatku přeshraničního zaměření projektů a nedostatku přeshraniční spolupráce, včetně řízení programů iniciativy společenství (PIS);
- b) neexistence ukazatelů a neuspokojivého způsobu hodnocení dopadu PIS;
- c) zpoždění v přijímání programů Komisí.

5. Po ukončení druhého prováděcího období (Interreg II) se Komise domnívala, že by mělo být dosaženo zlepšení, pokud jde o přeshraniční ráz projektů, hodnocení *ex ante* (předběžné hodnocení) a soustavy ukazatelů ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Například rozhodnutí v oblasti životního prostředí (znečištění, vodní zdroje atd.) mohou být přijata na jedné straně hranice, aniž by se přihlíželo k situaci na její druhé straně; infrastruktury (silnice, budovy atd.) mohou být postaveny na jedné straně, aniž by se bral ohled na existenci potřeb na straně druhé; prostředky hromadné dopravy mohou končit na hranicích nebo nebýt navzájem koordinovány apod.

⁽²⁾ Odstavec 38 preambule a články 20 a 21 nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. června 1999 o obecných ustanoveních o strukturálních фондах (Úř. věst. L 161, 26.6.1999, s. 1).

⁽³⁾ Podle článku 7 nařízení (ES) č. 1260/1999, je 5,35 % položek závazků strukturálních fondů pro období 2000–2006, které představují 195 miliard EUR v cenách roku 1999, věnováno na financování IS (Interreg, Urban, Leader a Equal). V článku 20 se dodává, že 2,5 % z této částky 195 miliard EUR je přiděleno na Interreg.

⁽⁴⁾ Výroční zpráva týkající se rozpočtového roku 1994, odstavec 4.61–4.72 a 4.89 (Úř. věst. C 303, 14.11.1995).

⁽⁵⁾ Viz „Iniciativa Společenství Interreg II 1994–1999: první bilance“, leden 2000, a Pracovní dokument č. 6 (5. května 2000) – „Hodnocení *ex ante* a ukazatele pro Interreg A (okruh A)“. Tento dokument byl v pracovním dokumentu č. 7 rozšířen i na okruh B.

Hlavní charakteristiky iniciativy pro období 2000–2006

6. Interreg III obsahuje tři okruhy ⁽¹⁾: okruh A týkající se přeshraniční spolupráce mezi sousedními regiony (53 PIS), okruh B týkající se nadnárodní spolupráce v rámci velkých regionálních seskupení (13 PIS) a okruh C pro meziregionální spolupráci na celém území Společenství (čtyři PIS). Jejich hlavní charakteristiky jsou uvedeny v *tabulce 3*. Iniciativa se tedy již neomezuje na přeshraniční spolupráci, která jí posloužila za základ v roce 1990. Stala se iniciativou transevropské spolupráce (viz glosář pojmů) ⁽²⁾.

7. Ve vztahu k předcházejícím generacím iniciativy byla v pokynech k Interregu III výrazně posílena pravidla, která mají vést k lepší spolupráci, především pokud jde o:

- a) společný ráz strategie pro způsobilou oblast;
- b) jednotnost orgánů provádějících PIS: každý program musí mít jediný řídicí orgán, jediný platební orgán, společný technický sekretariát (STS), koordinační výbor tvořený zástupci jednotlivých zemí a jediný monitorovací výbor (viz glosář pojmů); každá smlouva o dotaci musí být uzavřena s jediným konečným příjemcem, který má právní odpovědnost a který potom musí se svými partnery pro daný projekt smluvně upravit svá práva a své povinnosti ⁽³⁾;
- c) jednotnost finančních podkladů PIS: finanční plán musí být jediný, protože účast EFRR již není zprostředkována členským státem; bankovní účet, na který jsou prováděny platby z EFRR, musí být také jen jeden ⁽⁴⁾.

8. Jednotnost prováděcích orgánů a finančních podkladů by v zásadě měla v dané oblasti podporovat vznik společné strategie a společného postupu. Kromě toho může usnadnit řízení PIS ze strany Komise, která musela dříve jednat s tolika stranami a žádostmi o platby, kolika členských států se každý PIS týkal.

9. Kromě toho zavádějí nové pokyny nutnost klást větší důraz na doplňkovost s další pomocí ze SF. Ve snaze o zjednodušení je IS Interreg v současnosti zajišťována pouze z EFRR.

Audit Účetního dvora

10. Vzhledem k rozsahu iniciativy (viz odstavec 3), vzniklým obtížím (viz odstavce 4 a 5) a podstatným změnám, učiněným pro období 2000–2006 (viz odstavec 7), zkoumal Účetní dvůr programování Interregu III. Cílem bylo odpovědět na následující otázky a zároveň se zabývat tím, jak bylo naloženo s připomínkami, které Účetní dvůr vyjádřil při svém prvním šetření (viz odstavec 4):

- a) Jsou pokyny s to posilovat dosažení cílů IS?
- b) Uplatnila Komise při prověřování návrhů PIS odpovídající postup a přijala rozhodnutí ve stanovených lhůtách?
- c) Probíhá spolupráce jednotlivých partnerů v souladu s pokyny?
- d) Existuje provázanost mezi základní diagnózou týkající se dotčeného regionu a prioritami a opatřeními PIS, jak je to stanoveno v pokynech?
- e) Bude možné uskutečnit následné měření dosaženého pokroku?

11. Audit pokrýval období od přípravy pokynů Komisí po první rozhodnutí o přijetí návrhů předložených příjemci. K těmto projektům dosud nebyla podána prohlášení o výdajích. První dvě otázky byly zkoumány na úrovni Komise. Další tři otázky byly zkoumány na úrovni členských států. Bylo vybráno osm PIS, z nichž byl vytvořen vzorek vystihující jednotlivé možné situace, to znamená jednotlivé okruhy uvedené v pokynech Komise a jednotlivé souvislosti (viz *tabulka 4*). Tyto PIS představují 20 % rozpočtového rámce věnovaného této iniciativě. Audit se netýkal hledisek spjatých se spoluprací na vnějších hranicích, jelikož tato hlediska jsou specifická, zejména pokud jde o koordinaci s dalšími finančními nástroji ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Sdělení Komise členským státům ze dne 28. dubna 2000 o pokynech pro iniciativu Společenství týkající se transevropské spolupráce a určené na podporu sladěného a vyváženého rozvoje evropského území – Interreg III (Úř. věst. C 143, 23.5.2000, s. 6). Sdělení Komise členským státům ze dne 7. května 2001 „Meziregionální spolupráce“ – okruh C iniciativy Interreg III (Úř. věst. C 141, 15.5.2001, s. 2).

⁽²⁾ Ačkoli do provádění některých PIS Interreg byly zapojeny kandidátské země na přistoupení a třetí země (viz označení některých PIS na *mapě 1*, šrafované regiony na *mapě 2* a některé regiony nebo země na *mapě 3*), nestaly se v souvislosti s IS příjemci finanční podpory. Pomoc, které se jim dostalo, byla založena na jiných nástrojích Společenství, než jsou strukturální fondy.

⁽³⁾ Dříve byly prováděcí orgány oddělené a pro každý z členských států, kterého se týkal některý PIS, byli určeni různí koneční příjemci.

⁽⁴⁾ Dříve obsahovaly PIS tolik finančních plánů a bankovních účtů pro příjem plateb Společenství, kolika členských států se týkal daný PIS.

⁽⁵⁾ Viz výroční zpráva za rozpočtový rok 2002, odstavce 7.46–7.59 (Program přeshraniční spolupráce Tacis) a 8.51–8.57 (Program přeshraniční spolupráce Phare) (Úř. věst. C 286, 28.11.2003).

POKYNY KOMISE

12. Komise pro IS stanoví pokyny, v nichž mají být uvedeny podmínky zaměřené na zajištění přidané hodnoty ve vztahu ke klasické pomoci podle cílů 1 a 2 (viz glosář pojmů). Účetní dvůr se domnívá, že pokyny by měly vymezit zvláštní požadavky týkající se projektů, které budou příjemci provádět, specifická provozní pravidla pro PIS a způsobilé oblasti. Definovány musí být i specifické, operační a měřitelné cíle, jakož i konkrétně zaměřená opatření. Pro uspokojivé zohlednění pokynů je důležité, aby tyto pokyny byly dostupné před tím, než bude zahájena příprava PIS.

Definují pokyny Komise transevropský projekt odpovídajícím způsobem?

13. Transevropský projekt ⁽¹⁾ Komise v pokynech definovala ve vztahu k jeho provádění a jeho dopadu: operace musí být „společně vybrány a prováděny bude ve dvou nebo několika členských státech či dotčených třetích zemích, nebo v jediném členském státě za podmínky, že lze prokázat výrazný dopad na jiné členské státy nebo třetí země“ ⁽²⁾. V pokynech se rovněž uvádí, že přidaná hodnota transevropského přístupu musí být prokázána pro všechna opatření a projekty.

14. Proto je třeba, aby definice transevropského projektu byla funkční na úrovni každého PIS, a je nutno se ujistit o tom, že projekty přispívají k řešení problémů spojených s existencí hranic (viz odstavce 66–69).

Obsahují pokyny specifické prováděcí předpisy?

15. V hodnocení *ex post* (následném hodnocení) Interregu I, provedeném na žádost Komise, již byla vyjádřena různá doporučení týkající se realizace. V rámci projektu „Linkage Assistance and Cooperation for the European border regions“ (LACE, Pomoc a spolupráce pro integraci evropských pohraničních regionů) ⁽³⁾,

⁽¹⁾ Termín obecně používaný pro všechny tři okruhy iniciativy: přeshraniční spolupráce (okruh A), nadnárodní spolupráce (okruh B) a meziregionální spolupráce (okruh C).

⁽²⁾ Bod 7 Sdělení Komise členským státům ze dne 28. dubna 2000.

⁽³⁾ Hodnocení *ex post* přeshraničních PIS za léta 1989–1993 – hodnocení iniciativy Interreg I provedené Frère Consultants – srpen 1996. Projekt „Linkage Assistance and Cooperation for the European border regions“ (LACE, Pomoc a spolupráce pro integraci evropských pohraničních regionů) vedlo „Sdružení evropských hraničních regionů“ (AEBR). Sdružení AEBR bylo založeno v roce 1971 s cílem zastupovat přeshraniční evropské regiony. Sdružení má téměř osmdesát členů, kteří zastupují 160 pohraničních oblastí na vnitřních a vnějších hranicích Evropské unie. Mimo jiné vypracovalo tyto dokumenty: „Přeshraniční spolupráce na mořských hranicích“ (červen 1998), „Institucionální aspekty přeshraniční spolupráce“ (březen 1999), „Interreg IIIA: vzory řízení programu“ (listopad 1999). Existují ještě další dokumenty, ty však vznikly až po přípravě pokynů: „Přeshraniční finanční řízení“ (leden 2000) a „Dokument o operačních pokynech pro přípravu a řízení programů Interreg IIIA (2000–2006)“ (červen 2000).

byla na základě prováděcích předpisů pro programy zpracována typologie PIS Interreg II, upozorňující na neintegrovanejší praktické postupy. Doporučení, která se odrazila i v pokynech (viz odstavec 7), se týkala:

- a) co nejširší účasti všech složek, včetně soukromého a neobchodního sektoru, a to již v době přípravy každého PIS;
- b) společné přípravy a řízení, zajišťovaných pokud možno stálou přeshraniční organizací; Komise měla tudíž povzbuzovat vznik stálých přeshraničních struktur a připravovat vzorové dohody mezi regiony;
- c) používání jediného bankovního účtu pro fondy Společenství, schopného posloužit i pro vnitrostátní fondy;
- d) uzavření každé smlouvy o dotaci s jediným partnerem, na jehož účet by byla dotace poukázána; tento příjemce by měl mít své vlastní smluvní vazby na partnery na jedné i druhé straně hranice.

16. V pokynech se uvažuje o vytvoření evropských hospodářských zájmových sdružení (EHZS) (viz glosář pojmů), aby bylo možno provádět spolupráci prostřednictvím skutečných společných struktur. Členské státy však vyzdvihly řadu problémů právního rázu, přičemž Komise již neměla čas zabývat se jimi podrobněji (viz odstavec 44). V lednu roku 2003 Komise zahájila studii týkající se právních nástrojů, které lze použít v rámci transevropské spolupráce.

Obsahují pokyny specifické a měřitelné cíle, jakož i konkrétně zaměřená opatření?

17. Z hlediska cílů a ukazatelů se již v následném hodnocení Interregu I upozorňovalo na:

- a) nezbytnost objasnit předmět spolupráce, neboť programy Interreg jsou utvářeny tak, aby sledovaly stejné cíle jako klasické programy, ovšem tyto klasické programy mají k dispozici mnohem rozsáhlejší finanční zdroje a všechny způsobilé regiony nejsou dotčeny rozvojovými problémy;
- b) nedostatek jasných a kvantifikovaných výchozích cílů;
- c) nezbytnost zavést relevantní ukazatele.

18. V očekávání stanoviska Parlamentu k pokynům pro Interreg III Komise zpracovala krátký informační dokument, v němž je uvedena první bilance Interregu II ⁽⁴⁾. Tento dokument je nicméně velmi obecný a týká se prováděcích otázek. I přes analýzy zmiňované v odstavci 15 a výsledky hodnocení PIS z Interregu II, provedeném v polovině období, neměla Komise v případě Interregu I či Interregu II obvykle k dispozici rozbor specifické situace

⁽⁴⁾ „Iniciativa Společenství Interreg II 1994–1999: první bilance“, leden 2000, Evropská unie – regionální politika.

způsobilých oblastí, ani informace o pokroku v plnění cílů iniciativy nebo specifických cílů PIS. Tato situace představovala překážku pro určení konkrétních specifických cílů.

Cíle a ukazatele

19. V pokynech pro Interreg III jsou specifické cíle každého okruhu široké (viz *tabulka 3*). Kromě toho se má vzhledem k obecnému zaměření SF a politik Společenství rovněž dbát na zaměstnanost, konkurenceschopnost, udržitelný rozvoj a podporu rovných příležitostí pro muže a ženy.

20. Komise orgánům členských států pověřených PIS ponechala odpovědnost za to, aby na základě analýzy problémů spojených s hranicemi stanovily konkrétní cíle. Přestože stanovila provozní pravidla (viz odstavce 7 a 15–16), nestanovila specifický a měřitelný cíl. Proto je mimořádně důležité, aby při zkoumání návrhů programů členských států dbala na to, že budou zvoleny opodstatněné a konkrétně zaměřené možnosti.

21. Dokumenty určené na pomoc těmto orgánům při přípravě PIS z hlediska hodnocení *ex ante* a ukazatelů určených pro Interreg ⁽¹⁾ měly především poukázat na klíčové myšlenky vyjadřující priority Komise, a to zejména v očekávání hodnocení *ex post*. Na tomto základě, jakož i na základě zkušeností získaných během dvou předcházejících generací IS by tak bylo bývalo užitečné určit minimální společnou soustavu ukazatelů, které by se daly použít pro všechny programy v rámci téhož okruhu. Ve skutečnosti tyto dokumenty:

- a) zdůrazňují zejména obtíže s uskutečňováním hodnocení *ex ante*, s vymezením akčních priorit a s měřením dopadu programů; nejsou příliš použitelné pro zavádění systému umožňujícího posoudit dopad PIS;
- b) udržují určitou nevyjasněnost v oblasti ukazatelů; ukládají sice, že se má určit omezený počet ukazatelů, přitom však postupně hovoří o ukazatelích souvislostí, dopadu, spolupráce / integrace, realizace, výsledků, o klíčových ukazatelích a doporučují používání kvalitativních ukazatelů; jsou uváděny příklady týkající se realizace, výsledků a dopadu; přesto však přetrvává určitá nepřesnost v definicích těchto jednotlivých kategorií, zejména mezi ukazateli realizace a výsledků, jelikož například počet účastníků projektu je někdy pokládán za ukazatele výsledku;

- c) nepokrývají okruh C, pro který bylo dohodnuto, že ukazatele budou stanoveny průběžně, jelikož Komise tento okruh vytvořila jako rámec pro spolupráci, aniž by přesně znala specifické potřeby a odpovídající cíle (viz odstavec 24); ačkoli projekty spolupráce byly od roku 1995 podporovány z EFRR, neměla Komise při přípravě pokynů k okruhu C k dispozici jejich hodnocení.

Konkrétní zaměřování opatření

22. Pokyny Komise pro okruh A obsahují seznam opatření, která mají pouze informativní ráz. Komise ponechala členským státům možnost vypracovat programy s velmi širokým rozsahem. Podle programů pomoci podle cílů 1 a 2 mohou tyto programy obsahovat opatření v oblasti hospodářství, sociálních otázek, kultury a životního prostředí, doprovázejí je však zvláštní prováděcí podmínky, jejichž snahou je posílit přeshraniční spolupráci. Jejich finanční zdroje jsou nicméně o mnoho menší než ty, které jsou vyhrazeny pro tradiční programy, zejména pokud se přihlíží i k rozsahu území způsobilých pro PIS. Tato území mohou rovněž zahrnout oblasti nezpůsobilé pro pomoc z EFRR podle cíle 1 a 2, to znamená regiony, které nevykazují žádné zvláštní problémy v oblasti rozvoje nebo přeměn. Tyto záležitosti jsou dalšími důvody (viz odstavec 20) k tomu, aby se Komise v době zkoumání návrhů programů od členských států ujistila o tom, že pomoc je konkrétně zaměřena (viz odstavce 59–63).

23. Pokyny pro okruh B předpokládají zohlednění priorit obsažených v politikách Společenství, a to zejména transevropské sítě, jakož i doporučení pro územní rozvoj vyjádřené v rámci „Plánu rozvoje prostoru Společenství“ (viz glosář pojmů). Z toho pramení určitý specifický ráz tohoto okruhu, ačkoli dotčené území je velice rozsáhlé a finanční zdroje jsou omezené, což vyžaduje, aby byl mezi jednotlivými možnostmi pomoci proveden výběr.

24. Pokud jde o okruh C, je ve výchozích pokynech Komise pouze vyhlášen obecný cíl, totiž zlepšení účinnosti politik a nástrojů regionálního rozvoje a soudržnosti (viz *tabulka 3*). Ve druhém sdělení, zveřejněném 15. května 2001, je jeho obsah upřesněn, neboť se v něm uvádí pět témat meziregionální spolupráce ⁽²⁾, mezi nimiž je i položka „jiné“. V jejím rámci bylo od počátku provádění PIS z tohoto okruhu podáno nejvíce žádostí o pomoc a přiznáno největší množství příspěvků, což ukazuje na příliš široký záběr celého tohoto okruhu.

⁽¹⁾ Jde o pracovní dokument č. 6 (5. května 2000) „Hodnocení *ex ante* a ukazatele pro Interreg (okruh A)“ a o pracovní dokument č. 7 (říjen 2000), který přebírá obsah předcházejícího dokumentu a doplňuje jej, pokud jde o okruh B. Hodnocení *ex ante* musí zejména sloužit k posouzení provázanosti strategie a zvolených cílů vzhledem k určeným slabým a silným stránkám.

⁽²⁾ „Aktivity podporované v rámci cílů 1 a 2 strukturálních fondů“, „Meziregionální spolupráce, do níž jsou zapojeny orgány veřejné správy nebo obdobné organizace účastníci se jiných programů Interreg“, „Meziregionální spolupráce v oblasti rozvoje měst“, „Meziregionální spolupráce sdružující regiony, které se účastní jednoho nebo více ze tří témat novátorských regionálních akcí pro období 2000–2006“ a „Další vhodné náměty pro meziregionální spolupráci“.

25. Konečně pak jsou cíle zvolené Komisí pro pokyny příliš obecné. Kromě toho nejsou dostupné pracovní dokumenty dostatečnou podporou pro to, aby řídicí subjekty naplňovaly operační a přiměřené ukazatele určené k měření dosahovaných cílů. Způsobila opatření jsou tudíž nesourodá a umožňují velký rozptyl projektů. Toto jsou právě důvody, které Komise uvádí ve svém pracovním dokumentu č. 6 na vysvětlení nízké jakosti hodnocení dřívějších programů. Soustředování pomoci je přitom jednou z hlavních zásad pomoci ze SF, určenou k zajištění jejich účinnosti. Pokud nebude proveden výběr možností na úrovni PIS, aby se stanovily konkrétní cíle a omezil rozsah působnosti, bude jejich provádění vést k rozdrobování prostředků a dosažený pokrok bude jen velmi obtížně měřitelný.

Jsou způsobilé oblasti jasně definovány?

26. Při přípravě nových pokynů vyvstala pro okruh A otázka vymezení způsobilých oblastí. Po překročení pásma 50 až 70 km od hranice ztrácí přeshraniční spolupráce stále více na účinnosti. Při neexistenci nástroje, který by umožnil území rozdělit přesněji, byly oblasti znovu stanoveny na základě klasifikace NUTS III (viz glosář pojmů), což vede k vymezení oblastí, jež v některých členských státech překračují mez 200 km a více od hranice. Zkoumané PIS okruhu A obsahují téměř všechny způsobilé oblasti, které přesahují mez 70 kilometrů od hranice (PIS region Ems-Dollart, PIS Alpy, PIS Irsko-Wales, PIS Španělsko-Portugalsko).

27. Okruhů B a C se tato otázka netýká, protože nespadají do rámce spolupráce založené na bezprostřední blízkosti, jako je tomu v okruhu A.

Byly členským státům včas poskytnuty pokyny a metodické dokumenty?

28. První strategické úvahy Komise ohledně Interregu III pocházejí z roku 1997. V březnu 1998 byl vyhotoven první dokument, v němž byly představeny základní možnosti ⁽¹⁾. Pokud jde o okruh C, pokyny Komise byly dokončeny v období leden až květen 2000, případně v prvních měsících roku 2001. Vzhledem ke zvláštním obtížím spojeným s přípravou programu Interreg však už na něm členské státy začaly pracovat. Obdobná situace nastala i v případě různých metodických pracovních dokumentů, které Komise připravovala speciálně pro Interreg (viz odstavec 21).

29. Vzhledem ke složitosti IS Interreg přispěla skutečnost opožděného zpřístupnění pokynů a metodických dokumentů ke zpoždění skutečného zahájení PIS. Vedla rovněž k tomu, že mohly být navrženy PIS nedostatečné jakosti.

⁽¹⁾ „Iniciativa transevropské spolupráce pro vyvážený rozvoj“, 6.3.1998, DG XVI/A/1.

PROCES ZKOUMÁNÍ NÁVRHŮ PIS KOMISÍ

30. Komise zkoumá shodu PIS s pokyny. Účetní dvůr se domnívá, že proces zkoumání by měl být dostatečně podrobný a že slabé stránky, na které bylo poukázáno, by následně měly vést ke zlepšení PIS. Konečně pak je důležité, aby PIS byly přijaty neprodleně, aby se zabránilo přerušení spolupráce zahájené v rámci Interregu II a umožnilo využití dostupných položek.

Přispěl postup prověřování ke zvýšení kvality PIS?

31. Postupy pro zkoumání návrhů programů již byly vymezeny a zavedeny. Sestávají ze dvou etap. První etapa se týká přípustnosti a jejím cílem je ujistit se o formálním dodržování předpisů Společenství. Druhá etapa zkoumání se týká kvality programů a slouží jako základ pro zlepšení, která by měla nastat v jejich obsahu při vyjednávání s členskými státy.

32. Útvary Komise použily seznam kritérií pro zkoumání návrhů PIS pouze v první etapě. Tento seznam je dosti obecný a provedená ověření měla pouze za cíl ujistit se o tom, že některé prvky jsou v návrzích programů výslovně obsaženy. Při kontrole prováděné Účetním dvorem nebylo možno jasně určit původ všech připomínek vyjádřených během etapy zkoumání a předaných Komisí členským státům. Ve složkách nebyl pokždě obsažen monitorovací dokument, který by ukázal, do jaké míry bylo vyhověno žádostem nebo připomínkám vyzdviženým v dopise zaslaném členským státům (kromě PIS Irsko-Wales, Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein, regionu Ems-Dollart a částečně v případě PIS západní Středomoří).

33. Proces zkoumání návrhů PIS pokždě nevedl k žádoucím zlepšením kvality PIS:

- a) hlediska, která vedla k prohlášení o nepřipustnosti prvního návrhu programu nebyla vždy dostatečně zohledněna. V případě PIS Španělsko-Portugalsko STS podle hodnocení neodpovídaly pokynům. Tento bod se při vyjednávání Komise s členskými státy objevil znovu. Ačkoli nebyl program podstatně změněn, návrh programu byl později Komisí přijat;
- b) ačkoli byly do návrhů PIS vneseny četné změny, nebyly odstraněny výrazné nedostatky; přitom slabé stránky byly odhaleny již v první fázi zkoumání, například z hlediska strategie a ukazatelů (PIS Alpy, PIS Španělsko-Portugalsko, PIS západní Středomoří). V některých případech (PIS Španělsko-Portugalsko, PIS západní Středomoří) ostatně útvary Komise pověřené zejména hodnocením regionálních politik usoudily, že návrhy PIS měly být prohlášeny za nepřipustné.

34. Vzhledem k počtu programů k posouzení a složitosti jejich prověřování by byl býval strukturovanější přístup, založený na podrobných kritériích usilujících o průhledné a stejnorodé hodnocení, mohl přispět ke zlepšení obsahu PIS (viz odstavce 51–78). Tato kritéria měla tedy být členským státům sdělena v jednom z pracovních dokumentů připravených Komisí dříve, než zahájily přípravu PIS (viz odstavec 21).

Schválila Komise PIS ve stanovených lhůtách?

35. Předepsané lhůty pro přijetí návrhů programů Komisí jsou následující:

- a) předložení návrhů členskými státy do šesti měsíců od zveřejnění sdělení Komise v *Úředním věstníku Evropských společenství*, tedy nejpozději 22. listopadu 2000 pro okruhy A a B a 14. listopadu 2001 pro okruh C;
- b) rozhodnutí Komise do pěti měsíců od převzetí přípustného návrhu, tedy nejpozději 21. dubna 2001 pro okruhy A a B a 13. dubna 2002 pro okruh C.

36. Předepsané lhůty byly velmi výrazně překročeny. Mezi návrhy PIS týkajícími se okruhů A a B bylo pouze 27 návrhů ze 66 odevzdáno ve stanovené lhůtě. Žádný z nich nemohl být přijat ve lhůtě pěti měsíců, lhůta pro přijetí se pohybovala od sedmi a půl měsíce do 14 a půl měsíce, s průměrem přibližně jeden rok.

37. Zkoumání těchto rozhodovacích procesů pro vzorek osmi vybraných programů ukazuje na to, že tuto lhůtu lze v průměru rozložit takto:

- a) téměř jeden měsíc na prohlášení programu za přípustný;
- b) téměř tři další měsíce pro zaslání písemných poznámek k převzatému návrhu členským státům;
- c) osm měsíců pro vyjednávání s členskými státy, pro získání opraveného návrhu, jeho prozkoumání a přijetí; jakmile je program s orgány členského státu vypracován, trvá vlastní rozhodovací proces v průměru jeden měsíc.

38. Konečně po schválení každého programu Komisí měl monitorovací výbor každého PIS do tří měsíců připravit a přijmout komplement programu. V tomto dokumentu mají být upřesněna některá hlediska týkající se provádění a monitorování. U několika zkoumaných programů nebyl monitorovací výbor s to přijmout komplement v předepsané lhůtě (PIS Irsko-Wales,

PIS Španělsko-Portugalsko). V některých případech způsobila nízká kvalita komplementu, že Komise mohla vydat s textem tohoto dokumentu souhlas teprve po roce či po ještě delší době (PIS Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein, PIS region Ems-Dollart a PIS západní Středomoří). Tyto komplementy obsahují mnoho opakujících se položek a proces přípravy silně zatížily ⁽¹⁾.

39. Zpoždění v přijímání programů nemělo vliv na zahájení období způsobilosti výdajů pro konečné příjemce v členských státech. Toto období se totiž stanoví na základě data převzetí přípustného návrhu PIS Komisí. Uvedené prodlevy však nicméně vyvolají určité přerušení v procesu spolupráce. Příjemci totiž raději před zahájením realizace projektu čekají na to, až bude jejich žádost schválena, což je možné teprve po přijetí programu Komisí, jakož i po vymezení a zavedení dalších podkladů, jako jsou například kritéria pro výběr projektů. Tyto prodlevy, spojené s opožděným zveřejněním pokynů, je třeba zahrnout mezi činitele, které vedly k novému rozdělení položek závazků z prostředků vyčleněných na rok 2000 a nízkému využívání dostupných položek plateb v letech 2001, 2002 a 2003 (viz tabulka 2).

SPOLUPRÁCE PŘI PŘÍPRAVĚ A PROVÁDĚNÍ

40. V pokynech se stanoví, že příprava a provádění PIS mají být zajišťovány ve formě spolupráce, zejména proto, aby se podpořil vznik společné strategie pro způsobilou oblast a aby se tak zvýšila kvalita projektů předložených příjemci pomoci.

Byly PIS připravovány v rámci konzultací?

41. Pokyny podporují účast soukromého sektoru, vysokých škol a nevládních organizací již ve fázi přípravy PIS. Tyto složky byly v případě PIS okruhu A skutečně zapojeny od prvních úvah, v ostatních případech ale až opožděně (PIS Španělsko-Portugalsko). Pokud jde o PIS okruhu B, do kterých je zapojen velký počet členských států, konzultace byly vzhledem k již tak složitému rázu přípravy provedeny jen částečně nebo vůbec ne. Pokud konzultace proběhla, vedla jen k chabým výsledkům. V případě okruhu C byla příprava PIS zajišťována společně Komisí a sekretariáty pověřenými těmito programy.

42. Vzhledem k tomu, že na proces jejich budování podle zásady „bottom-up“ (odzdola nahoru) nenavázal výběr možností umožňující vyčlenit akční priority, byly výsledkem tohoto procesu velmi široké programy pomoci obsahující nesourodá opatření a vedoucí k rozměňování dostupných zdrojů (viz odstavce 59–63).

⁽¹⁾ Viz Zvláštní zpráva č. 7/2003 týkající se realizace programování pomoci pro období 2000–2006 v rámci strukturálních fondů, odstavce 18–24 (Úř. věst. C 174, 23.7.2003).

Spolupracují členské státy při realizaci PIS?

43. K hlavním změnám vneseným do programů Interreg třetí generace (viz odstavec 7) patří jednotnost řídicího orgánu, platebního orgánu, monitorovacího výboru a bankovního účtu, na který je vyplácena pomoc z EFRR, i finančního plánu, jakož i působnost STS a koordinačního výboru.

44. Pro každý program byl určen jediný řídicí orgán a jediný platební orgán. Byl založen koordinační výbor, který se skládá ze zástupců jednotlivých zemí. I přes povzbuzení Komise nevedly pokusy o vytvoření EHVS jakožto subjektů realizace projektů Interreg k žádným výsledkům (PIS Alpy, PIS severozápadní Evropa) (viz odstavec 16). Tyto právnické subjekty by přitom umožnily zastoupení jednotlivých členských států, kterých se PIS týká. To však není možné tehdy, kdy jedinými orgány jsou orgány regionální, jako tomu je v případě zkoumaných programů.

45. STS byly vytvořeny podle různých vzorů, někdy vzdálených duchu pokynů, jejichž snahou je rovněž povzbudit spolupráci na úrovni organizací, které PIS provádějí. Komise s nimi přesto souhlasila, zejména proto, aby umožnila přijetí programů bez dalšího zvyšování zpoždění:

- a) nejúplnějším vzorem je STS vytvořený v jediném místě a sdružující osoby z různých dotčených členských států, obvykle s organizačními jednotkami v některých nebo ve všech členských státech; v nejlepším případě se STS nachází uvnitř subjektu pro transevropskou spolupráci tvořeného členskými státy (PIS region Ems-Dollart); v jiném případě je podřízen společnosti, která PIS přímo neprovádí, ale která má přesto transevropský ráz (PIS severozápadní Evropa); v posledním případě je právně součástí řídicího orgánu, ačkoli fyzicky je od něj oddělen, a zahrnuje zastoupení jednotlivých regionů členských států (PIS Alpy);
- b) vzor, který méně odpovídá duchu pokynů, je případ STS, který se fyzicky nachází uvnitř řídicího orgánu, ale nezahrnuje žádné zástupce z ostatních členských států, s nimiž jsou nicméně vedeny konzultace (PIS Irsko-Wales a PIS Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein);
- c) poslední případ se ještě více odchyluje od ducha pokynů (PIS Španělsko-Portugalsko): na každé straně hranice existují pouze organizační jednotky, které jsou součástí regionálních správních útvarů; často se nacházejí mimo vymezenou působnost oblast, která se kromě toho rozkládá velmi daleko od hranice; tím je přeshraniční oblast připravena o zdroj propagace PIS.

46. Bankovní účet používaný pro rozpočtové prostředky Společenství je jeden pro každý ze zkoumaných programů.

47. I finanční plán každého ze zkoumaných PIS je pouze jeden, to znamená, že členské státy prostředky nijak dále nerozdělují. Přesto se stává, že je tento plán předložen členským státem v příloze ke komplementu programu, jehož obsah byl ověřen Komisí (PIS Alpy) nebo že PIS obsahuje údaj od každého členského státu týkající se dotace z EFRR (PIS Španělsko-Portugalsko, PIS západní Středomoří). Kromě toho v jednom případě se propagace určená k obeznámení s PIS zmiňuje výlučně o podílu jednoho ze dvou členských států (PIS Španělsko-Portugalsko).

48. Monitorování spotřeby rozpočtových položek vložených každým členským státem pro vytvoření finančního plánu PIS je nicméně obvykle zajištěno. Základem pro sestavení jediného finančního plánu pro každý PIS je skutečně rozdělování zdrojů, které členský stát přidělil na EFRR, a to podle typu pomoci ⁽¹⁾, a dále pak způsob, jakým je každý stát pro program Interreg rozdělen podle svých priorit.

49. V pokynech se nakonec ukládá, aby smlouvy o poskytnutí dotace byly uzavřeny s jediným příjemcem označeným jako hlavní koordinátor, který se pak musí o právech a povinnostech dohodnout se svými transevropskými partnery pro daný projekt. Tato zásada byla dodržena u všech zkoumaných programů, s výjimkou jednoho případu, kdy byl každý návrh dotace podepsán všemi partnery projektů (PIS Irsko-Wales).

50. Stále ještě přetrvávají překážky pro navázání spolupráce se všemi partnery, kterých se týkají zkoumané PIS. Jde o právní hlediska a o přidělování finančních zdrojů pro IS z EFRR. Pokyny pro Interreg III však nicméně umožnily posílit spolupráci mezi všemi partnery, ačkoli se jejich zapojení do spolupráce v jednotlivých PIS liší.

PROVÁZANOST MEZI POČÁTEČNÍ ANALÝZOU A VÝBĚREM OPATŘENÍ A PŘIDANOU HODNOTOU PRVNÍCH SCHVÁLENÝCH PROJEKTŮ

51. V pokynech se stanoví, že postup zpracování PIS je obdobný tomu, který je uveden v základních předpisech pro strukturální fondy. Tento proces má za cíl, aby výběr opatření, do kterých zapadají projekty příjemců podpor, byl založen na analýze situace daného regionu. Tato analýza stejně jako zpracování PIS musí brát v úvahu stanovisko hodnotitele, kterého si vybraly členské státy. Úspěch IS závisí zejména na provázanosti tohoto procesu, v daném případě na přiměřenosti opatření ve vztahu k problémům určeným při analýze. Projekty také musí přispívat k řešení problémů spjatých s hranicemi, a ne mít pouze transevropský rozměr.

⁽¹⁾ Toto rozdělení bylo předmětem rozhodnutí na jednání nejvyšších představitelů států a vlád, které se konalo v Berlíně 24. a 25. března 1999.

Uplatňuje se při zpracování programů hodnocení ex ante (předběžné hodnocení)?

52. Autoři hodnocení ex ante často významnou měrou přispěli k přípravě a zpracování PIS. Zpracované dokumenty, nazvané „hodnocení ex ante“, obvykle tvoří texty, které již byly zcela převzaty do PIS, a podklady, které mají zdůvodnit jejich obsah. Proto se autoři hodnocení ex ante obvykle nevyjádřili kriticky k návrhům programů předložených Komisi, tj. návrhům, na jejichž zpracování se podíleli. Přesto však v jednom případě (PIS severozápadní Evropa) zaznělo několik zásadních kritických poznámek, v nichž se připomněl příliš široký základ cíle PIS a výhoda, jakou představuje stanovení jediného, jasného a nedvojznačného cíle. Nejdůležitější otázky však přesto nastolil autor hodnocení v případě, kdy zůstal stranou přípravy PIS (PIS Irsko-Wales): užitečnost vícečetných rozborů, slabá vazba mezi rozbohem a definováním priorit a opatření, jakož i nedostatečné vymezení problémů a potenciálních možností spojených s existencí hranice. Nedostatek kritického pohledu při zpracování návrhů PIS, spojený s obecným rázem cílů IS a chybějícími specifickými informacemi pro každou ze způsobilých oblastí (viz odstavce 17–25), jakož i s neexistencí podrobných a předem stanovených kritérií pro jakost (viz odstavec 34) byly na překážku přípravě kvalitních PIS.

Byly zohledněny výsledky předcházejícího programového období?

53. Při přípravě programů Interreg III byla pro předcházející období k dispozici pouze hodnocení prováděná v polovině období. Pokud jde o doporučení pro nové období, je jejich obsah velmi neustálený. Toto jsou nejvýraznější hlediska, na která upozornili autoři hodnocení a u kterých vychází najevo, že nebyla dostatečně zohledněna:

- a) nedostatečně jasná strategie a priority stanovené pro program (viz odstavce 58–63);
- b) nezbytnost definovat ukazatele umožňující měřit dopad programu; i přes úsilí vynaložené v této oblasti (viz odstavec 21) zůstávají návrhy v této oblasti nedostatečné (viz odstavce 73–77).

54. Okruh C v rámci Interregu II neexistoval. Projekty mezi-regionální spolupráce přesto řídila přímo Komise s ohledem na inovační akce SF. Komise neměla k dispozici jejich hodnocení.

Byly provedeny integrované analýzy situace v jednotlivých regionech?

55. S výjimkou jednoho ze zkoumaných programů (PIS Irsko-Wales) byl předložen integrovaný popis regionů založený na statistikách. Nejintegrovanější rozbor byl obsažen ve zkoumaných programech z okruhu B, což lze jistě vysvětlit vyšším

počtem členských států, které se na programech podílejí. Získání harmonizovaných a aktualizovaných statistik provázely četné obtíže: v některém z členských států chybí statistiky, liší se data předložení nebo definice, údaje nejsou dostatečně spolehlivé vzhledem k dělení na menší zeměpisné oblasti pro okruh A.

56. Tyto rozborů nejsou příliš využitelné, protože nesplňují dvě funkce, které by plnit měly:

- a) nenásledoval po nich výběr konkrétně zaměřených možností pro stanovení strategií pro dotčené regiony sloužících jako základ pro vymezení priorit a opatření PIS (viz odstavce 58–63);
- b) statistiky, na kterých byly založeny, neslouží k definování výchozí situace daného regionu, ve vztahu k níž budou ukazatele měřit dopad PIS (viz odstavce 73–77), což ohrožuje relevanci hodnocení dopadu.

57. Pokud jde o okruh C, chybí v pokynech Komise jasné určení potřeb (viz odstavec 24), což se rovněž promítá do PIS tohoto okruhu, do nichž není převzat žádný rozbor. Je tudíž obtížné určit cíle těchto programů a způsob, jak měřit pokrok, kterého bude dosaženo.

Jsou uváděné problémy zapříčiněny existencí hranic?

58. V popisech se hovoří o problémech spojených s rozvojem, jako v případě klasického programu pomoci z EFRR, obvykle bez toho, že by se někdo zabýval problémy způsobenými existencí hranice, jako jsou „chybějící vazby“⁽¹⁾. Přesto však:

- a) hranice mohou být v některých oblastech na překážku plnění cílů rozvoje. Jde zejména o problémy spojené s životním prostředím – pokud se projeví na jedné straně hranice, ovlivňují i druhou stranu (jakost vod, boj proti požárům, výsadba stromů, společné akce v chráněných oblastech, přírodní rizika apod.);
- b) některé programy obsahují hodnocení přeshraniční spolupráce a popisují výhody, ke kterým může vést v určitých oblastech, jako je trh práce, doprava a komunikace, věda a zdraví (PIS Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein a PIS region Ems-Dollart). Jiný program (PIS Španělsko-Portugalsko) ozřejmuje význam spolupráce v některých oblastech, jako je zajištění železničních spojů, řízení území, řek a vodních zdrojů v přeshraniční oblasti;

⁽¹⁾ Tento výraz je použit v pracovním dokumentu Komise č. 6 (5. května 2000) „Hodnocení ex ante a ukazatele pro Interreg (okruh A)“, s. 7. Chybějící vazba odpovídá tomu, že hranice působí jako zábrana. Komise uvádí jako příklady chybějící přeshraniční spoje, přeshraniční znečištění řek a nedostatečné vzájemné uznávání kvalifikace.

- c) jeden program z okruhu B (PIS severozápadní Evropa) umožňuje pochopit nadnárodní rozměr celé řady nových témat spojených s územním rozvojem (PRPS), jako je rozvoj náhradních způsobů dopravy a jejich doplňkovost, koordinace řízení velkých řek v regionu, zalesňování, rozvoj doplňkovosti mezi městy, rozvoj dopravy z okrajových oblastí regionu, koordinace akcí proti znečištění Lamanšského kanálu apod.

Odpovídají zjištěné potřeby prioritám programů?

59. Většina programů z okruhu A byla zpracována na základě přístupu „bottom-up“ (od zdola nahoru), který ve svých pokynech ukládá Komise: partneři, kteří by případně měli zájem o IS, byli vyzváni, aby učinili návrhy týkající se oblastí, ve kterých by měly být realizovány projekty. Tyto návrhy posloužily k vymezení opatření a posléze priorit PIS, aniž by byl proveden výběr možností. Snahou spíše bylo vytvořit velmi široké programy, aby se tak umožnilo maximálnímu počtu subjektů podílet se na jejich realizaci. Občas se členské státy dohodly na opatřeních ještě před provedením rozboru situace regionu (PIS region Ems-Dollart, PIS Španělsko-Portugalsko).

60. V důsledku toho byly programy často velmi široké a zahrnovaly opatření soustředěná uměle, což vedlo k sestavení abstraktních priorit a cílů, jejichž dosažení nebylo možno změřit. Připomínky ve stejném duchu zazněly i v hodnoceních předcházejících období a od některých autorů hodnocení *ex ante* (viz odstavce 52–53). Ve všech zkoumaných programech z okruhu A tedy najdeme opatření v oblasti hospodářství, sociálních věcí, rozvoje venkova, lidských zdrojů, životního prostředí, kulturního dědictví a turistiky. Tím se vysvětluje, proč se tyto PIS až na zvláštní prováděcí pokyny spojené s touto iniciativou jinak neliší od klasických programů pomoci (viz odstavce 43–49). V případě, kdy Komise shledala, že rozsah opatření je příliš široký (PIS Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein), byla jedna priorita zrušena, opatření spadající do této priority však byla začleněna do priorit zbývajících.

61. V případě okruhu B jsou opatření specifitější, protože v obou zkoumaných případech mají vazbu na PRPS. Pro dosažení dohody mezi členskými státy však byly jednotlivé priority PRPS⁽¹⁾ zachovány a další byly přidány, byť má území, kterého se program týká, rozlohu o velikosti jednoho z největších států Unie. Každé opatření tedy mělo jen slabý dopad.

62. Programy z okruhu C, které neobsahují rozbor potřeb a další rozčlenění celkového cíle, který je tomuto okruhu přiřazen v pokynech, nejsou dále děleny na priority a opatření.

63. Ve všech zkoumaných programech okruhů A a B tedy existuje nesoulad mezi rozbohem regionu způsobilého pro Interreg a vymezením strategie a priorit programu. Priority programu vycházely z jiné problematiky, která není v těchto programech výslovně uvedena, a jejich obsah je velmi široký. Kombinace přístupů „top-down“ (shora dolů) a „bottom-up“ (zdola nahoru) by měla umožnit přihlížet jak k potřebám, jež vyplynuly z předběžných rozborů, tak k potřebám vyjádřeným místními subjekty. Jednotnost prováděcích orgánů PIS a finančních podkladů sice podporuje spolupráci (viz odstavec 50), nevedla však ke stanovení konkrétně zaměřené strategie určené k řešení problémů spojených s hranicemi.

Doplňují se vzájemně PIS Interreg III a tradiční pomoc v rámci EFRR?

64. Zkoumané PIS z okruhu A občas obsahují poznámky, které mají ukázat na doplňkovost s tradičními programy pomoci. Ve skutečnosti však tato doplňkovost vyplývá pouze z velmi široké náplně PIS Interreg, které zahrnují mnohá opatření blízká se tradičním programům pomoci, od nichž se obvykle liší pouze prováděcími pokyny⁽²⁾ (viz odstavce 22–25 a 59–60).

65. U okruhů B a C nebylo srovnání provedeno v rámci kontroly, jelikož dané regiony byly obvykle způsobilé pro několik desítek různých programů podle cíle 1 a 2. Případné poznámky týkající se doplňkovosti jsou jen výslovným plněním požadavků obsažených v předpisech (PIS severozápadní Evropa).

Mají první schválené projekty transevropský ráz a zvyšují přidanou hodnotu?

66. Ve všech zkoumaných programech je definice transevropského projektu, převzatá z pokynů Komise (viz odstavce 13–14), prováděna na základě kritérií způsobilosti a výběru, jimž je přidělen určitý počet bodů (kromě PIS region Ems-Dollart). Tato kritéria se například týkají existence dopadu na obě strany hranice, intenzity spolupráce mezi partnery a vytváření

⁽¹⁾ Priority PRPS se týkají: „polycentrického rozvoje prostoru a nového vztahu město/venkov“, „srovnatelného přístupu k infrastrukturám a vědomostem“ a „obezřetného řízení přírody a kulturního dědictví“.

⁽²⁾ Pro danou způsobilou oblast je obtížné provést srovnání finančních zdrojů dostupných v rámci Interregu III se zdroji poskytnutými pro programy pomoci podle cíle 1 a cíle 2, neboť způsobilé oblasti nejsou zcela totožné, jelikož oblasti způsobilé pro Interreg nemusí nutně být oblastmi způsobilými pro cíl 1 a pro cíl 2. Můžeme se přesto domnívat, že pro programy Interreg okruhu A se poměr mezi těmito finančními zdroji pohybuje od 1:20 do 1:50.

přeshraničních sítí. Připojena jsou idalší kritéria pro posouzení celkové jakosti projektu, jako je například jeho příspěvek k cílům opatření, jeho inovační ráz, trvalost jeho účinků a schopnost partnerů dovést jej do konce. Celkový počet bodů pro každý z projektů, umožňující srovnání mezi projekty, není vždy vypočítán (PIS Alpy, PIS Španělsko-Portugalsko, PIS Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein, PIS severní oblast). Dále nebyla pro žádný ze zkoumaných projektů stanovena minimální jakost potřebná k tomu, aby mohly být projekty předloženy k rozhodnutí nebo aby mohly být přijaty. Toto vymezení by však nicméně bylo užitečné vzhledem k tomu, že obavy týkající se použití dostupných položek mohou vést k přijetí projektů nižší jakosti.

67. Většina zkoumaných projektů ⁽¹⁾ má transevropský ráz, partneři z jednotlivých členských států je připravili a měli by je uskutečňovat společně. Vyznačují se duchem spolupráce. Některé projekty nicméně spočívají zejména v souběžném provádění dílčích projektů na jedné i druhé straně hranice a jejich transevropská hodnota je poměrně nízká (okruh A: ustavení infrastruktury pro říční turistiku na jedné i druhé straně hranice, vznik muzeí, obnova dvou historických obytných budov, byt se má následně provést akce, jež má těmto projektům vtisknout transevropský ráz; oprava dvou silnic na jedné straně hranice a výstavba silnice na straně druhé, realizace části technologického parku na straně jedné a obchodního parku na straně druhé; okruh B: vytvoření sítě mezi osmi partnery ze čtyř členských států s cílem vytvořit internetový portál pro každý z regionů na základě stejného vzoru).

68. Příspěvek projektů k řešení problémů spojených s hranicemi není vždy příliš vysoký, neboť některé jsou omezeny téměř výlučně na výměnu zkušeností a nejsou dosti zaměřeny na akce (okruh A: přenos dovedností v lékařském oboru, výměna zkušeností mezi pěstiteli, vytvoření sítě organizací poskytujících podporu podnikům na základě pořádání společných seminářů; okruh B: výměna zkušeností v oblasti boje proti erozi pobřeží).

69. Na základě prvních přijatých projektů vychází najevo, že definice transevropského projektu je prakticky naplňována a že mnoho z těchto projektů zahrnuje spolupráci mezi různými partnery. Přidaná hodnota některých projektů je však přesto nízká, protože nejsou zaměřeny na akční rovinu nebo protože by mohly být realizovány v jiných regionech. Ačkoli je zlepšení soustav kritérií pro výběr možné, je tato slabina především způsobena nejasností v plněných cílech a rozsahem opatření na úrovni každého PIS (viz odstavce 59–63).

MOŽNOST NÁSLEDNĚ MĚŘIT DOSAŽENÝ POKROK

70. Základní předpisy o strukturálních fondech předpokládají, že se má pomoc hodnotit, zejména se má pro posouzení jejího dopadu provést hodnocení *ex post*. Výsledky hodnocení by měly přispět ke zlepšení kvality pomoci v následujících obdobích.

Jsou cíle programů správně strukturovány?

71. Jak ukazuje proces vymezování priorit a opatření u zkoumaných PIS z okruhů A a B (viz odstavce 55–63), nemohly být cíle určeny na základě rozboru situace daného regionu a volby možností provedené v rámci určité strategie. Programy obvykle obsahují jeden až dva cíle velmi obecné povahy, po nichž následuje několik dílčích cílů, výjimku tvoří pouze některé programy, pro které byly stanoveny početné dílčí cíle (15 pro PIS Španělsko-Portugalsko, 21 pro PIS severozápadní Evropa a 10 pro PIS západní Středomoří) (viz *tabulka 5*). Neexistence jasného a konkrétního hlavního cíle rozepsaného do nejdůležitějších dílčích cílů předznamenává obtíže v oblasti hodnocení dopadu.

72. PIS z okruhu C byly koncipovány na základě jediného cíle vymezeného Komisí, totiž zlepšení účinnosti politik a nástrojů regionálního rozvoje a soudržnosti. Nebyl vymezen žádný dílčí cíl.

Jsou cíle měřitelné a kvantifikovatelné?

73. Komise naléhala na to, aby byly pro každý program předloženy ukazatele. Výjimku tvoří programy z okruhu C, pro něž bylo toto vymezení odloženo na okamžik, kdy bude přijat dostatek projektů, aby tak bylo možno lépe vystihnout obsah prováděných akcí. Byly tedy zpracovány ukazatele. Nicméně měření dopadu u všech zkoumaných programů buď není přesně stanoveno, nebo je velmi nedokonalé, to znamená, že se ukazatelé měří jen jedno hledisko ohlášených cílů nebo, pokud se ukazatele týkají priority, odrážejí jen část opatření, ze kterých se skládá (viz *tabulka 5*). U některých programů má navíc každý předkladatel projektu možnost určit si sám své vlastní ukazatele (PIS region Ems-Dollart, PIS Alpy, PIS Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein).

74. V některých programech z okruhu A jsou předloženy ukazatele bez vazby na stanovené cíle, označované jako ukazatele přeshraničních souvislostí ⁽²⁾ a ukazatele intenzity spolupráce ⁽³⁾ (PIS Alpy, PIS Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein, PIS region Ems-Dollart; PIS Španělsko-Portugalsko s nimi počítá, ale nejsou v něm dále zpracovány). Ačkoli se program od programu liší, jsou

⁽¹⁾ Kontrola se týkala vzorku projektů vybraných mezi prvními projekty, které byly přijaty orgány odpovědnými za každý PIS zvolený pro toto šetření. K těmto projektům dosud nebyla podána prohlášení o výdajích.

⁽²⁾ Například: počet přeshraničních pracovníků, počet podniků, které vyvíjejí přeshraniční činnost, procento obyvatelstva, které hovoří jazykem sousední země.

⁽³⁾ Například: počet společných informačních systémů, počet přeshraničních sítí.

velmi obecné a jejich význam pro daný program je omezený. Na obecnější úrovni okruhu A této iniciativy by přitom bývaly mohly mít určitý význam, kdyby byly vypracovány a sladěně používány pro všechny PIS z tohoto okruhu.

75. Jiná slabá stránka spočívá v neexistenci vymezení informačních zdrojů, na jejichž základě byly ukazatele vypočítány, nebo způsobu, jímž byly získány. Vazby mezi ukazateli, od nejnižší úrovně po nejvyšší, to znamená od projektů k celkovým cílům PIS, nelze často určit.

76. Konečně i přes zjištěné nedostatky bylo u několika programů vynaloženo úsilí na kvantifikaci, občas na úrovni celku, jindy na úrovni priorit a někdy na úrovni opatření. Přesto však nebylo možno získat pracovní dokumenty umožňující ujistit se o způsobu, jímž byla tato kvantifikace sestavena. Mají-li však být tyto kvantifikované cíle užitečné, je třeba, aby mohly být následně porovnány s tím, co bylo realizováno, aby z toho bylo možno vyvodit závěry. Pokud nemohou být dohledány podmínky, za jakých byly sestaveny konečné cíle, budou závěry, které bude možno vyvodit z tohoto srovnání, nepříliš opodstatněné.

77. Otázka měření stupně realizace cílů je stále odsouvána. Obecný ráz cílů zvolených na úrovni PIS a nestejnorodost opatření představují překážku pro vymezení přiměřených a užitečných ukazatelů. Přitom je důležité vyjasnit situaci v oblasti ukazatelů a provést výběr, jehož cílem bude zachovat pouze ty, které jsou nezbytné pro monitorování postupu PIS a pro přijímání rozhodnutí, jakož i pro měření dopadu.

78. Pouze dva z osmi zkoumaných programů (PIS Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein a PIS region Ems-Dollart) byly vybaveny počítačovým systémem řízení projektů a databází určenou ke shromažďování informací v oblasti ukazatelů. Regiony členských států tyto systémy vyvíjely odděleně, což jen zvýší náklady a povede ke zpoždění při zavádění monitorování PIS.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Závěr

79. Ve vztahu ke slabým stránkám zjištěným při šetření Účetního dvora ohledně Interregu I došlo k posílení transevropského rázu projektů a spolupráce při provádění PIS (viz odstavec 7). Nicméně bylo opakovaně zjištěno velké zpoždění a i přes jisté úsilí nebyla nalezena uspokojivá odpověď na otázku hodnocení dopadu IS, a to zčásti v důsledku nejasného a velmi širokého pojetí cílů stanovených v pokynech a na úrovni PIS.

Pokyny se sice zaměřují na postupy realizace, ale byly vydány pozdě a obsahují příliš obecné cíle

80. Pokyny Komise obsahují definici transevropského projektu, který má být prováděn v každém PIS (viz odstavce 13–14) a ve snaze o posílení spolupráce kladou větší požadavky na prováděcí fázi. Otázka provádění spolupráce prostřednictvím skutečných společných struktur, jako jsou EHVS, nebyla nicméně rozvedena dostatečně podrobně. Tyto struktury mohou zastupovat jednotlivé dotčené regiony a nést odpovědnost za oblast realizace (viz odstavce 15–16).

81. Komise neměla k dispozici rozbor týkající se specifické situace působících oblastí a pokroku dosaženého v plnění cílů IS nebo specifických cílů PIS. Nové pokyny nestanoví konkrétně zaměřené a měřitelné cíle. Představují spíše prostor pro možné akce, v jehož rámci jsou členské státy vybídnuty k tomu, aby pohromadě spolupracovaly na tématech, která si mají společně vymezit. Pokud nebude pro stanovení konkrétních cílů proveden výběr možností na úrovni PIS, povede provádění IS k rozměňování zdrojů. Komise nestanovila společné ukazatele umožňující měřit na úrovni Společenství jako celku pokrok dosažený díky provedení iniciativy (viz odstavce 17–25).

82. Nebyl vyřešen problém spojený s tím, že pro okruh A jsou v některých členských státech vymezené oblasti příliš velké na to, aby umožnily účinnou spolupráci v důsledku současných parametrů klasifikace NUTS (viz odstavce 26).

83. Pokyny Komise a pracovní dokumenty určené na pomoc členským státům při zpracování jejich programů byly zveřejněny opožděně, zatímco příprava návrhů PIS v členských státech již začala. To způsobilo zpoždění v realizaci PIS a vedlo k tomu, že mohly vzniknout programy nedostatečné jakosti (viz odstavce 28–29).

Postup prověřování PIS musí být zdokonalen

84. Kritéria pro zkoumání v oblasti kvality návrhů programů předaných členskými státy nebyla dostatečně podrobná a připravená. Proces prozkoumání návrhů PIS pokaždé nevedl k žádoucím zlepšením (viz odstavce 31–33 písm. a)).

85. Doba zkoumání návrhů programů byla mnohem delší, než se předpokládalo. Toto zpoždění znamenalo zkrácení období, během kterého mohou být vypracovány projekty, a vyvolalo kratší či delší přerušení procesu spolupráce mezi působícími regiony členských států. Mělo za následek nové přidělení položek závazků v roce 2000 a malé využívání položek plateb během prvních čtyř let daného období (viz odstavce 35–39).

Příprava a začátek realizace probíhají většinou za vzájemné spolupráce

86. Předběžný konzultační proces s možnými předkladateli projektů se provádí u většiny programů. Ovšem vzhledem k tomu, že po něm nenásleduje výběr možností, vede tento proces k předkládání nepříliš konkrétně zaměřených PIS (viz odstavce 41–42).

87. Byly ustaveny jednotné prováděcí orgány a jednotné finanční podklady. Spolupráce mezi všemi partnery byla skutečně posílena. Přesto je však možno věci zlepšovat: na jedné straně neexistence skutečných společných struktur zastupujících jednotlivé členské státy vedla k tomu, že řídící orgány mají plnit úlohu, které chybí reálný základ (viz odstavce 43–44); na druhé straně nebyl vždy zachován duch spolupráce, který má převažovat při vytváření STS a jednotnost finančního plánu nebyla v několika případech zcela dodržena v důsledku toho, že členský stát rozděloval prostředky přiřazené SF a zejména pak iniciativám Společenství (viz odstavce 45–50).

Rozbory jsou převážně integrované, ale jsou využitelné jen v malé míře; mezi těmito rozbory a definicí opatření programů a projektů chybí vazby, je nutné zvýšit jejich přidanou hodnotu

88. Autoři hodnocení *ex ante* se obvykle podíleli na přípravě a sestavování PIS, nemohou proto zcela nezávisle poskytnout kritické stanovisko, které je od nich požadováno (viz odstavec 52).

89. Rozbory, na kterých by mělo být založeno určení priorit a opatření PIS, vyžadují mnoho práce a hodně času. Je třeba, aby je prováděli odborníci. Ačkoli jsou obvykle pro způsobilý region předloženy, nejsou přesto dost dobře využitelné, zejména proto, že informace v nich obsažené neslouží k vymezení výchozí situace regionu, na jejímž základě pak mají ukazatele měřit dopad PIS. Pokud povede proces konzultací „bottom-up“ k tomu, že se výsledky těchto analýz budou rozcházet, mělo by se v programu vysvětlit, jaké jsou k tomu důvody (viz odstavce 55–57).

90. Kromě toho jsou určené problémy obecné a nejsou specifickým následkem existence hranic, ačkoli u některých PIS jsou opatření (životní prostředí, územní hlediska ve vztahu k PRPS atd.) odůvodněné, protože hranice se z podstaty věci jeví jako překážky (viz odstavec 58).

91. Konečně příčinné vztahy mezi těmito analýzami a prioritami PIS jsou nejasné. Sledované cíle, jakož i priority a opatření vycházejí z jiných záměrů, než jsou ty, které mají za cíl řešit konkrétně zaměřenými akcemi specifické problémy spojené s hranicemi. Programy obsahují velmi různorodá opatření, což vede k rozdrobování zdrojů a rozměňování dopadu. Jednotnost prováděcích orgánů PIS sice podporuje spolupráci, nevede však ke stanovení konkrétně zaměřené strategie (viz odstavce 59–63).

92. Programy z okruhu C jsou vymezeny nejhůře, protože se v nich spojují neurčité specifické pokyny s neexistencí hodnocení *ex ante*, které by přitom mělo upřesnit jejich potřeby. Nemožnost vymežit ukazatele ukazuje také na to, že Komise nebyla na zavedení tohoto okruhu dostatečně připravena (viz odstavce 24, 57, 62, 72).

93. Doplnkovost PIS z okruhu A s tradiční pomocí je především spojena s šíří PIS Interreg. Prozkoumání doplnkovosti v PIS by bylo účelné pouze tehdy, pokud by tyto PIS byly konkrétněji zaměřené (viz odstavce 64–65).

94. Většina z prvních přijatých projektů byla připravena a bude realizována v duchu spolupráce. Příspěvek některých projektů k řešení problémů spojených s hranicemi nicméně není příliš vysoký, neboť některé projekty jsou omezeny na výměnu zkušeností anebo nejsou spojeny s existencí hranic. Účetní dvůr se domnívá, že tato přidaná hodnota je příliš nízká, což je především způsobeno neurčitostí sledovaných cílů a velkým rozsahem opatření každého PIS (viz odstavce 66–69).

Dostupné nástroje na měření dopadu PIS jsou v porovnání s jejich cíli nedostatečné

95. PIS obsahují cíle na úrovni celku, na úrovni priorit a na úrovni opatření. Nejsou výsledkem provedeného výběru možností pro řešení specifických problémů spojených s hranicemi a jejich propojení není patrné (viz odstavce 71–72).

96. Ukazatele PIS jsou početné a jejich cíle vyjadřují jen nedostatečně nebo vůbec ne. Ukazatele jsou zde spíše proto, že jsou povinné, než proto, že by vyplývaly z potřeby měřit pokrok ve vztahu k vytčeným cílům. Kromě toho by některé z nich měly být definovány a měly by se přesněji uvést informační zdroje. U několika ukazatelů bylo vynaloženo úsilí na kvantifikaci, nespočívají však na základní analýze a týkají se nepříliš relevantních cílů. Ve většině zkoumaných případů by měla výpočetní technika umožnit shromažďování statistických informací týkajících se dopadů neexistujících ukazatelů (viz odstavce 73–78).

Doporučení

97. Pro současné období:

- a) Měly by se zlepšit a zjednodušit soustavy ukazatelů zvolené pro každý PIS, aby tak bylo možno účelně měřit jejich dopad vzhledem ke slabým stránkám, které byly jinak zjištěny.
- b) U nových projektů, na které by mohly být pro každý PIS čerpány položky závazků do budoucna, by měla být posílena kritéria výběru, aby se tyto projekty více zaměřily na řešení specifických problémů spojených s hranicemi.

98. V případě obnovení iniciativy po roce 2006:

- a) Měl by být zahájen rozbor pro určení toho, které problémy spojené s hranicemi přetrvávají a pro které z nich Interreg představuje přidanou hodnotu ve vztahu k tradiční pomoci podle cíle 1 a 2.
- b) Pro každý z okruhů Interregu by měla Komise vzhledem k informacím, které získala o situaci způsobilých oblastí, stanovit konkrétní cíle, které pokládá za prioritní. Poté by měla pro každý okruh navrhnout společnou soustavu ukazatelů umožňující sledovat dosažený pokrok.
- c) Měla by být vymezena přesná kritéria pro posuzování návrhů PIS. Ta by umožnila postupovat aktivně ve vztahu k členským státům, aby se hned od počátku zlepšila jakost návrhů PIS a relevance informací, které obsahují. To by po objasnění cílů IS umožnilo podnítit projekty s vyšší přidanou hodnotou.
- d) Analýzy požadované pro každý PIS by měly posloužit jako základ pro stanovení cílů a měření pokroku.
- e) Pokyny, pracovní dokumenty a další informace sloužící k přípravě návrhů PIS by měly být dostupné dříve, než bude tato příprava zahájena.

- f) Úloha posuzovatele *ex ante* a obsahu jeho hodnocení by měla být vyjasněna, neboť není vždy jednoduché skloubit pomocnou funkci při sestavování návrhů PIS s úlohou kritika obsahu tohoto PIS.
- g) Měla by být prozkoumána užitečnost informací převzatých do komplementu programu, aby se tak odlehčilo jeho obsahu.
- h) Finanční zdroje, které jsou na iniciativu přidělovány, by neměly být rozděleny mezi členské státy, ale měly by být společné.
- i) Mělo by se pokračovat v zahájených pracích týkajících se právních nástrojů spolupráce, aby je bylo možno použít v rámci Interregu.

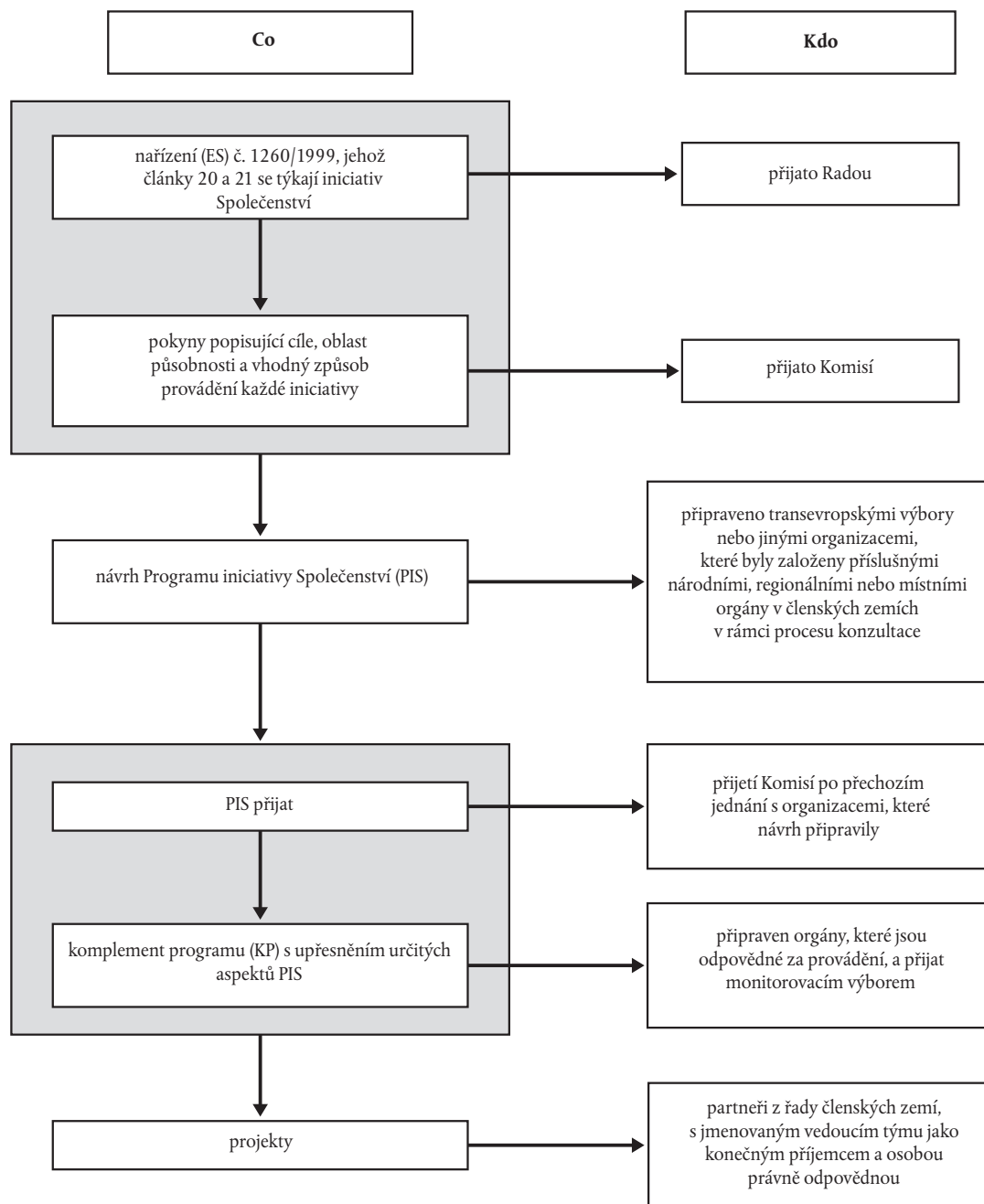
99. IS Interreg nabízí partnerům z různých členských států možnost spolupracovat a přispívá k otevírání hranic. Ve všech etapách realizace iniciativy se setkává několik členských států a jejich regionů. Zaslouží si, aby ještě během programového období 2000–2006 bylo vynaloženo úsilí v oblasti ukazatelů, měření jejího dopadu a kritérií výběru. Pokud Komise hodlá tuto iniciativu obnovit i po roce 2006, mělo by se v očekávání následujícího období vynaložit úsilí zejména na koncepční práci a na podmínky realizace.

Tuto zprávu přijal Účetní dvůr v Lucemburku na svém zasedání dne 1. července 2004.

Za Účetní dvůr
Juan Manuel FABRA VALLÉS
předseda

Tabulka 1

Od základních předpisů v oblasti strukturálních fondů Společenství k projektům podporovaným EFRR



Tabulka 2

Plnění rozpočtu programu Interreg III

(miliony EUR)

	2000	2001	2002	2003 (prozatímní)
Závazky				
Původní finanční prostředky	818,0	777,0	762,9	688,9
– opakované přidělení	–818,0 ⁽¹⁾		+147,3	+188,0
– převody		–73,3 ⁽²⁾	–46,7 ⁽²⁾	
+ převedené finanční prostředky			+109,4 ⁽³⁾	
= disponibilní fin.prostředky (a)		703,7	972,8	876,9
Plnění (b)		594,3	972,8	876,9
Finanční prostředky k převedení (a) – (b)		109,4 ⁽³⁾	0,0	0,0
Míra plnění (b)/(a)	0 %	84 %	100 % ⁽⁴⁾	100 % ⁽⁴⁾
Platby				
Původní finanční prostředky	139,0	223,6	370,0	563,3
– převody		–22,7 ⁽⁵⁾		–370,0 ⁽⁵⁾
= disponibilní fin. prostředky (a)		200,9	370,0	193,3
Plnění (b)		82,9	267,5	182,2
Zrušené finanční prostředky (a) – (b)	139,0	118,0 ⁽⁵⁾	102,5 ⁽⁵⁾	11,1 ⁽⁵⁾
Míra plnění (b)/(a)	0 %	41 % ⁽⁵⁾	72 % ⁽⁵⁾	94 % ⁽⁵⁾

⁽¹⁾ Opakované přidělení prostředků z roku 2000 k prostředkům na období 2002–2006, neboť pro rok 2000 nebyl přijat žádný PIS.

⁽²⁾ Převod do položky „inovační akce“ v návaznosti na zpoždění při schvalování celé řady PIS a zpoždění na straně některých členských států. V roce 2001: Řecko-Albánie (okruh A), Řecko-FYROM (okruh A), Itálie-Albánie (okruh A), Itálie-Adrie (okruh A), Karibik (okruh B), Reunion (okruh B) a Jižní oblast (okruh C). V roce 2002: Řecko-Itálie (okruh A), Řecko-Turecko (okruh A), Archimédy (okruh B) a Západní Středomoří (okruh B).

⁽³⁾ Finanční prostředky převedené z roku 2001 do roku 2002 v návaznosti na zpoždění při schvalování celé řady PIS: Irsko-Severní Irsko (okruh A), Řecko-Kypr (okruh A), Španělsko-Atlantik (okruh B), Severozápadní Evropa (okruh B) a Západní oblast (okruh C).

⁽⁴⁾ Míra plnění 100 % s ohledem na mechanismus automatického vázání ročních finančních prostředků ke dni 30. dubna každého roku (článek 31 nařízení Rady (ES) č. 1260/1999).

⁽⁵⁾ Výše převodu platebních finančních prostředků a zrušených finančních prostředků, jakož i nízká míra plnění. Tyto údaje jsou důsledkem pozdního přijetí PIS Komisí a následně času potřebného pro výběr a zahájení prvních projektů (viz body 35–39). Přibližně 70 % částek placených v letech 2001, 2002 a 2003 odpovídá platbám automatických záloh ve výši 7 % z příspěvku ERDF (Evropský fond pro regionální rozvoj) na PIS, které byly přijaty.

Pozn.: viz výroční zpráva Účetního dvora za rozpočtový rok 2001, odstavce 3.7–3.8 a 3.34 (Úř. věst. C 295, 28.11.2002).

Zdroj: generální ředitelství Komise pro regionální politiku a výkaz příjmů a výdajů

Tabulka 3

Základní charakteristiky tří okruhů iniciativy Společenství Interreg III

	Cíl	Způsobit oblasti	Přednostní úkoly	Zdroje
Okruh A: Přeshraniční spolupráce	Vytvořit mezi sousedícími hraničními regiony přeshraniční ekonomická a sociální střediska na základě společných strategií udržitelného územního rozvoje.	Oblasti podél vnitřních a vnějších pozemních hranic Společenství a určité přímořské oblasti, uvedené v příloze k pokynům Komise; přiléhající oblasti mohou být uznány jako způsobilé při splnění určitých podmínek. Viz mapa 1.	Uvedeny v příloze k pokynům, nicméně seznam není vyčerpávající (rozvoj městu, venkova a pobřeží; MSP; iniciativy v oblasti zaměstnanosti; integrace na trhu práce a sociální začlenění; sdílení lidských zdrojů a vybavení; životní prostředí, energetické zdroje; doprava, komunikace; spolupráce v právní a správní sféře; lidský a institucionální potenciál atd.).	Nejméně 50 % příspěvků jednotlivých členských států na Interreg, tj. 3 539,2 milionů EUR v cenách roku 2003. Tento okruh zahrnuje 53 PIS.
Okruh B: Nadnárodní spolupráce	Příklady projektů: — zavedení a podpora používání jednodenních jízdenek k použití na všech druhích veřejné dopravy v rámci přeshraniční oblasti, — veřejná opatření k využití potenciálu přeshraničních turistických regionů (školení pro turistické průvodce, podpurné akce, rezervací systém). Podpořit vyšší stupeň územní integrace v rámci velkých seskupení evropských regionů s cílem dosáhnout trvale udržitelného, harmonického a vyváženého rozvoje ve Společenství a lepší územní integrace s kandidátskými a dalšími sousedními státy.	Rozsáhlé geografické oblasti, uvedené v pokynech, v rámci kterých je sdruženo několik evropských regionů či celých členských států. Viz mapa 2.	Uvedeny v příloze k pokynům, nicméně seznam není vyčerpávající (strategie územního rozvoje v nadnárodním měřítku; podpora účinných a udržitelných dopravních systémů a lepšího přístupu k informační společnosti; podpora životního prostředí, kulturního dědictví a přírodních zdrojů; podpora integrované spolupráce mezi přímořskými regiony a integrace ostrovních regionů; podpora spolupráce mezi nejvzdálenějšími regiony).	Nejméně 14 % příspěvků jednotlivých členských států na Interreg, tj. 1 313,6 milionů EUR v cenách roku 2003. Tento okruh zahrnuje 13 PIS.
Okruh C: Meziregionální spolupráce	Příklady projektů: — integrované činnosti realizované 14 partnery ze čtyř členských států s cílem podpořit existující vysokorychlostní železniční síť (vyhrazené pokladny, putovní výstavy a akce, průzkum potřeb a spokojenosti cestujících atd.), — provádění pokusů a modelování v oblasti opatření v zemědělství, lesnictví a v oblasti životního prostředí s cílem potlačit erozi půdy, odtok povrchové vody a zadržování vody, a to v rámci partnerství mezi subjekty ze tří členských států. Vytváření projekcí pro další dva regiony a realizace kampaní na zvýšení veřejného povědomí o problematice, zejména za účelem zahrnutí do plánu využívání půdy. Zvýšení účinnosti postupů a nástrojů regionálního rozvoje a soudržnosti vytvářením sítě partnerské spolupráce.	Na celém území Společenství, mezi partnery v nesousedících regionech různých členských států. Viz mapa 3.	Pět témat vztahujících se k meziregionální spolupráci (činnosti související s cílem 1 nebo cílem 2, programy Interreg, s rozvojem měst, s inovativními regionálními aktivitami a obecně vzato jakékoli téma týkající se meziregionální spolupráce).	6 % příspěvků jednotlivých členských států na Interreg, tj. 307,5 milionů EUR v cenách roku 2003. Tento okruh zahrnuje 4 PIS.
	Příklady projektů: — vytvoření sítě mezi 19 partnery ve 13 zemích pro řízení programů strukturálních fondů s cílem výměny informací a zkušeností v oblasti rozvoje venkova (konference a semináře určené zejména pro nové členské země).			

Tabulka 4

Programy prověřované v rámci auditu

PIS	Druh – rozpočet EFRR	Konkrétní souvislosti	Plocha způsobilé oblasti v tis. km ²
region Ems-Dollart (D a NL)	okruh A – 35,4 mil. EUR	program menšího rozsahu	19
Alpy (F a I)	okruh A – 63,3 mil. EUR	horská oblast	45
Irsko-Wales (IRL a UK)	okruh A – 47,6 mil. EUR	přímořská oblast	27
Španělsko-Portugalsko (E a P)	okruh A – 806,9 mil. EUR dva podprogramy přijaté s rozpočtem EFRR přibližně 330,2 mil. EUR	nejrozsáhlejší program	137
Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein (A, D, CH a LI)	okruh A – 17,5 mil. EUR	program menšího rozsahu	27
Severozápadní Evropa (ENO) (B, D, F, IRL, L, NL, UK)	okruh B – 329,7 mil. EUR	nadnárodní program	787
Západní středomoří (MEDOCC) (E, F, I, P, UK)	okruh B – 103,8 mil. EUR	nadnárodní program	545
Severní oblast (ZN) (DK, D, S, SF)	okruh C – 32,8 mil. EUR	meziregionální program	irelevantní ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Území Unie je rozčleněno na čtyři části, z nichž každá je v rámci okruhu C pokryta. Pokud je sídlo hlavního manažera projektu ve způsobilé oblasti PIS, veškeré výdaje spojené s projektem jsou účtovány k tomuto PIS, i když se sídlo ostatních partnerů nachází vně této způsobilé oblasti. Z tohoto důvodu není údaj o ploše způsobilé oblasti relevantní.

Tabulka 5

Příklady ukazatelů určených k měření celkového dopadu či výsledků ⁽¹⁾ programu

Tato tabulka obsahuje příklady ukazatelů, které jsou určeny k měření dopadu či výsledků osmi auditovaných PIS, a to jak v celkovém vyjádření, tak na úrovni dílčích cílů. Ukazatele výsledku existují rovněž pro nižší úrovně PIS. Ačkoliv poskytují dodatečné informace, není uvedeno, jakým způsobem budou začleněny do vyšších úrovní (viz zmínka v bodu 75).

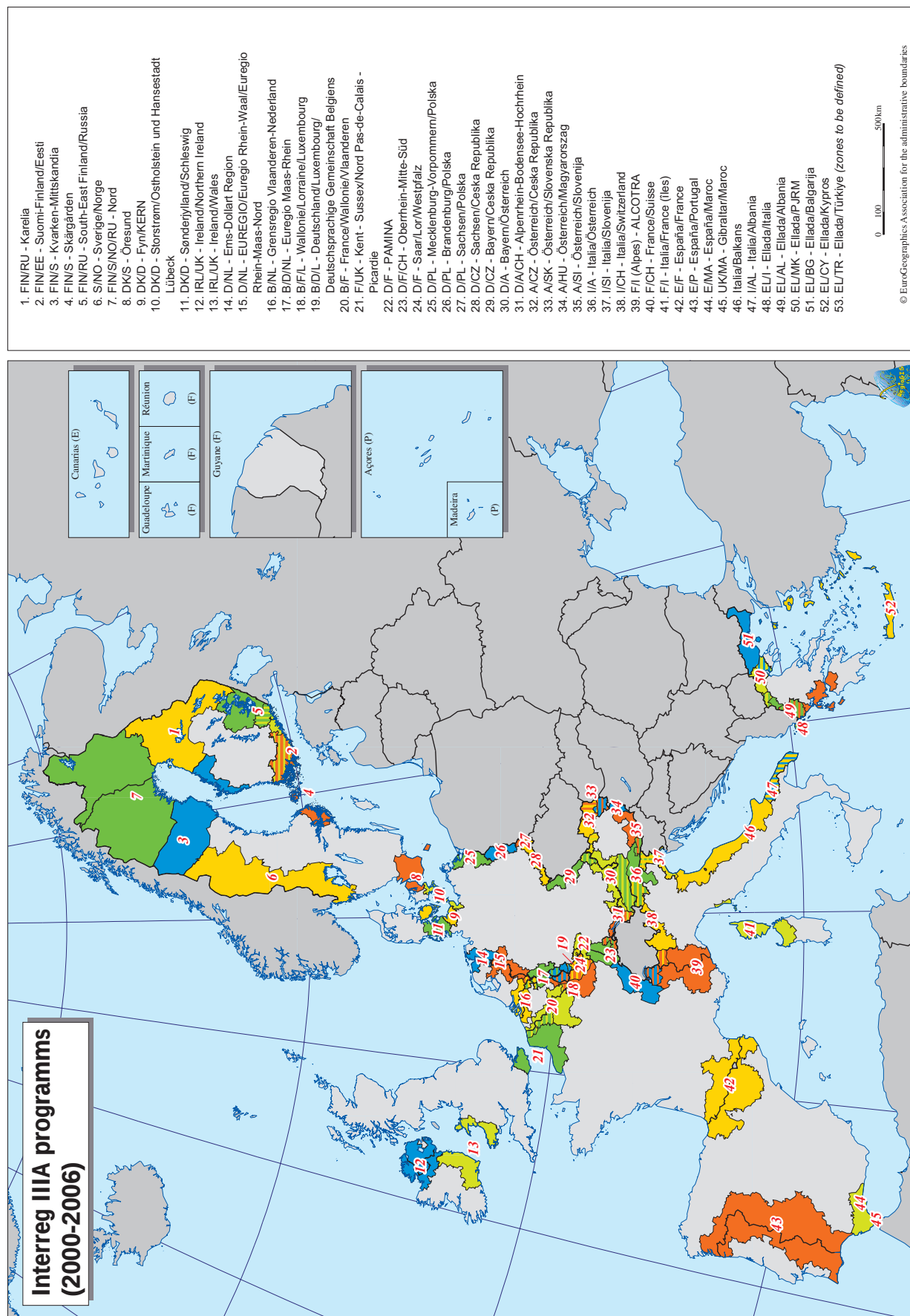
PIS	Celkový cíl	Ukazatel celkového dopadu nebo výsledku	Priority a dílčí cíle	Ukazatel dopadu nebo výsledku
Region Ems-Dollart (okruh A)	Podporovat udržitelnou ekonomickou a sociální integraci a rozvoj regionu Ems-Dollart s cílem optimálního využití lidského, ekonomického a přírodního potenciálu, který je v současné době nevyužit z důvodu existence hranic.	—	- podpora kvalitativního růstu - zavedení sítě na úrovni struktury - rozvoj lidských zdrojů - podpora setkávání a jazykového vzdělávání a výměna zkušeností - využití potenciálu informačních a komunikačních technologií - podpora mobility a přístupu	Ukazatele výsledku - počet projektů - počet sítí - počet partnerů - počet vytvořených nebo zachovaných pracovních míst - počet osob, které se naučily jazyk související s zeměpisem - zohlednění rovných příležitostí - udržitelnost projektu
Alpy (okruh A)	Zvolené ukazatele nemohou být použity k měření rozsahu, v jakém byly dílčí cíle či celkový cíl naplněny.	- zvýšení počtu pracovních příležitostí - zastavení hromadného stěhování z venkovských a horských oblastí - dva ukazatele k měření počtu iniciativ spolupráce	- společné řízení území s cílem dosažení udržitelného rozvoje - podpora vnímání příslušnosti k přeshraničnímu regionu v kontextu evropského občanství - podpora konkurenceschopnosti hraničních oblastí	Například poslední dílčí cíl by měl být měřen pomocí následujících ukazatelů dopadu: - úroveň rozvoje venkovských podnikatelských jednotek - časové a územní rozložení přílivu turistů - dva ukazatele k měření spolupráce mezi podniky - nárůst počtu certifikovaných podnikatelských jednotek a výrobků
Irsko-Wales (okruh A)	Dosažení udržitelného rozvoje prostřednictvím progresivní integrace ekonomického a sociálního rozvoje a rozvoje životního prostředí regionu, který se zaměřuje na svůj budoucí vývoj a je přitažlivý, pokud jde o kvalitu života, sociální rovnost, životní prostředí a komunikační spojení; vytvoření regionu, který bude ve svém úsilí směřovat k potřebě konkurovat v globální ekonomice. Toho bude dosaženo prostřednictvím rozvíjení vztahů mezi veřejným, soukromým a neziskovým sektorem za účelem vytvoření kvalitních pracovních míst v moderní ekonomice.	—	- podněcovat ekonomický, sociální a technický rozvoj v přeshraniční oblasti - dosažnout udržitelného růstu prostřednictvím zlepšení celkové kvality přeshraniční oblasti	Například první dílčí cíl by měl být měřen pomocí následujících ukazatelů dopadu: - odhadovaný počet vytvořených nebo zachovaných pracovních míst - počet osob navštěvujících vzdělávací kurzy - podíl projektů, které se vztahují k informačním technologiím Pro druhý dílčí cíl: - počet sdílených kulturních akcí - počet sdílených iniciativ k podpoře turismu - počet výzkumných projektů v oblasti životního prostředí a moří

Tyto cíle jsou velmi komplexní a velmi široce postavené. Propojení mezi ukazateli a cíli je nejasné a ukazatele se příliš nevztahují k dopadu PIS.

PIS	Celkový cíl	Ukazatel celkového dopadu nebo výsledku	Priority a dílčí cíle	Ukazatel dopadu nebo výsledku
Španělsko-Portugalsko (okruh A)	Podporovat harmonický a vyvážený rozvoj v příhraničních regionech prostřednictvím vytvoření širokého spektra příležitostí ke změně přístupu k přeshraniční oblasti spolu s periferními ekonomikami, mezi členskými státy Evropského společenství.	—	15 konkrétních cílů seskupených do čtyř prioritních oblastí. Například u první priority se jedná o následující cíle: 1. podporovat ekonomickou integraci a propojování trhů 2. zvyšovat tok investic, intenzitu ekonomických vztahů a pohyb náštěvníků mezi dvěma zeměmi 3. plánovat využití území s cílem zvýšit jeho konkurenceschopnost 4. podporovat územní integraci a rozvoj venkovských oblastí	V případě první priority byly přijaty následující ukazatele dopadu: 1. pohyb osob a zboží 2. pokrytí spádové oblasti odpadních vod 3. železniční a jiná spojení mezi hlavními městskými centry
Celkový cíl je široce postavený a je doprovázen velkým počtem dílčích cílů. Dané ukazatele jsou s ohledem na rozsah cílů nedostupující.				
Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein (okruh A)	Podporovat udržitelný rozvoj v regionu a vytvořit a posílit přeshraniční síť.	Ukazatele výsledku 1. počet podpořených projektů 2. počet podpořených iniciativ spolupráce 3. počet studií a základních plánovacích dokumentů 4. počet podpořených sítí 5. počet projektů ke zlepšení infrastruktury	1. ekonomický rozvoj 2. územní rozvoj a rozvoj v oblasti životního prostředí 3. socio-kulturní rozvoj	Ukazatele výsledku, které byly přijaty pro každou prioritu, se snaží zjišťovat počet projektů v určitých oblastech, např. počet projektů, jejichž cílem je podpořit daný region a počet projektů v oblasti přenosu inovací.
Cíle jsou velmi obecné a k jejich měření není možné použít dané ukazatele.				
Severozápadní Evropa (okruh B)	Prispívat k soudržnějšímu, vyrovnanějšímu a udržitelnějšímu rozvoji evropského území, zejména oblasti severozápadní Evropy, a to prostřednictvím inovativního a integrovaného přístupu k nadnárodní spolupráci v územních otázkách.	Ukazatele výsledku 1. odhadovaný počet projektů v rámci jednotlivých priorit 2. počet nadnárodních dokumentů souvisejících s řízením území 3. počet stálých zaměřených sítí v soukromém a veřejném sektoru 4. počet mechanismů spolupráce mezi ministerstvy v otázkách, které se úzce dotýkají řízení území	21 cílů, mezi které patří například prioritní dosažení „vnitřní a vnější dostupnosti regionu“: 1. poskytnout udržitelné propojení mezi severozápadní Evropou a zbytkem světa 2. přispět k územní soudržnosti prostřednictvím udržitelných systémů dopravy 3. zlepšit přístup ke znalostem a informacím 4. zlepšit východiska, na základě kterých bude v budoucnosti možné činit rozhodnutí	Ukazatele dopadu pro prioritu „vnitřní a vnější dostupnost regionu“: 1. dostupnost území (vnitřní a vnější) 2. rozvoj druhů přepravy (modální rozdělení), zejména v rámci „eurokoridorů“ 3. snižování výskytu dopravních zácp 4. počet inovativních přístupů 5. počet transnacionálních sítí spolupráce 6. celková částka malých investic
Celkový cíl je široký a je doplněn ukazateli, které neměří rozsah jeho naplnění. Existuje značný počet dílčích cílů. Příslušné ukazatele byly vymezeny, nicméně pokud jde o jejich počet, jeví se jejich řízení jako složité.				

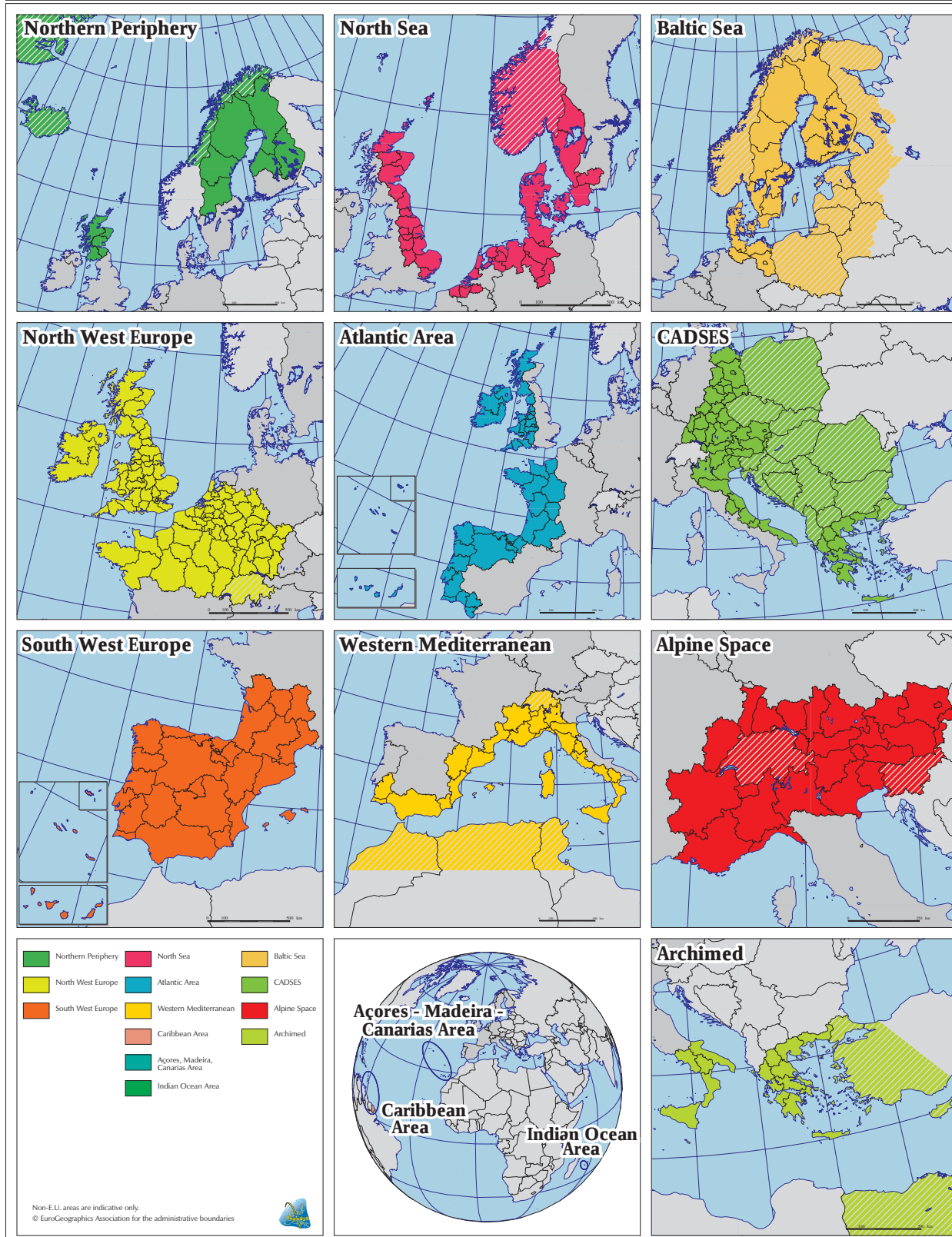
PIS	Celkový cíl	Ukazatel celkového dopadu nebo výsledku	Priority a dílčí cíle	Ukazatel dopadu nebo výsledku
Západní Středomoří (okruh B)	Zvýšit územní konkurenceschopnost v rámci celé oblasti západního Středomoří; posílit soudržnost oblastí spolupráce prostřednictvím zvýšení míry souladu rozvojových politik pro dané území cestou zvýšeného propojení mezi institucemi; podporovat a zahajovat pestřejší a početnější nadnárodní iniciativy spolupráce za účelem dosažení udržitelného rozvoje v rozsahu evropských regionů způsobilých k účasti v programu, a to spolu s nečlenskými zeměmi na jižním pobřeží Středomoří.	Ukazatele výsledku 1. počet organizací zahrnutých do projektu 2. počet provedených územních a strategických studií 3. počet sítí zahrnujících veřejné orgány 4. počet projektů zahrnujících více než dvě země nebo nejméně jednu nečlenskou zemi	Čtyři priority: 1. středozemní pánev 2. regionální rozvojová strategie a urbanistické systémy 3. dopravní systémy a informační společnost 4. životní prostředí, podpora dědictví a udržitelný rozvoj	Příklady ukazatelů dopadu pro prioritu 1: — počet financovaných projektů k rozvoji středomořské oblasti — počet dohod mezi orgány na dvou březích Středomoří — počet školících osob — počet portálů sdílených více než jedním podnikatelským subjektem na dvou březích Středomoří — růst míry používání nových technologií ze strany financovaných orgánů a podnikatelských subjektů
Severní oblast (okruh C)	Celkový cíl je velmi široce postavený a nemůže být měřen pomocí přijatých ukazatelů. Zvýšení účinnosti politik a nástrojů regionálního rozvoje a soudržnosti prostřednictvím vytvoření sítí, zvláště v rámci zaostávajících regionů a regionů procházejících přeměnou.	—	—	—
Cíle okruhu C a příslušných PIS nebyly dosud přiměřeně určeny. Dosud nejsou k dispozici ukazatele.				
(1) Pojem „dopad“ zohledňuje dlouhodobé účinky, zatímco „výsledky“ jsou přímé a okamžité.				

Mapa 1

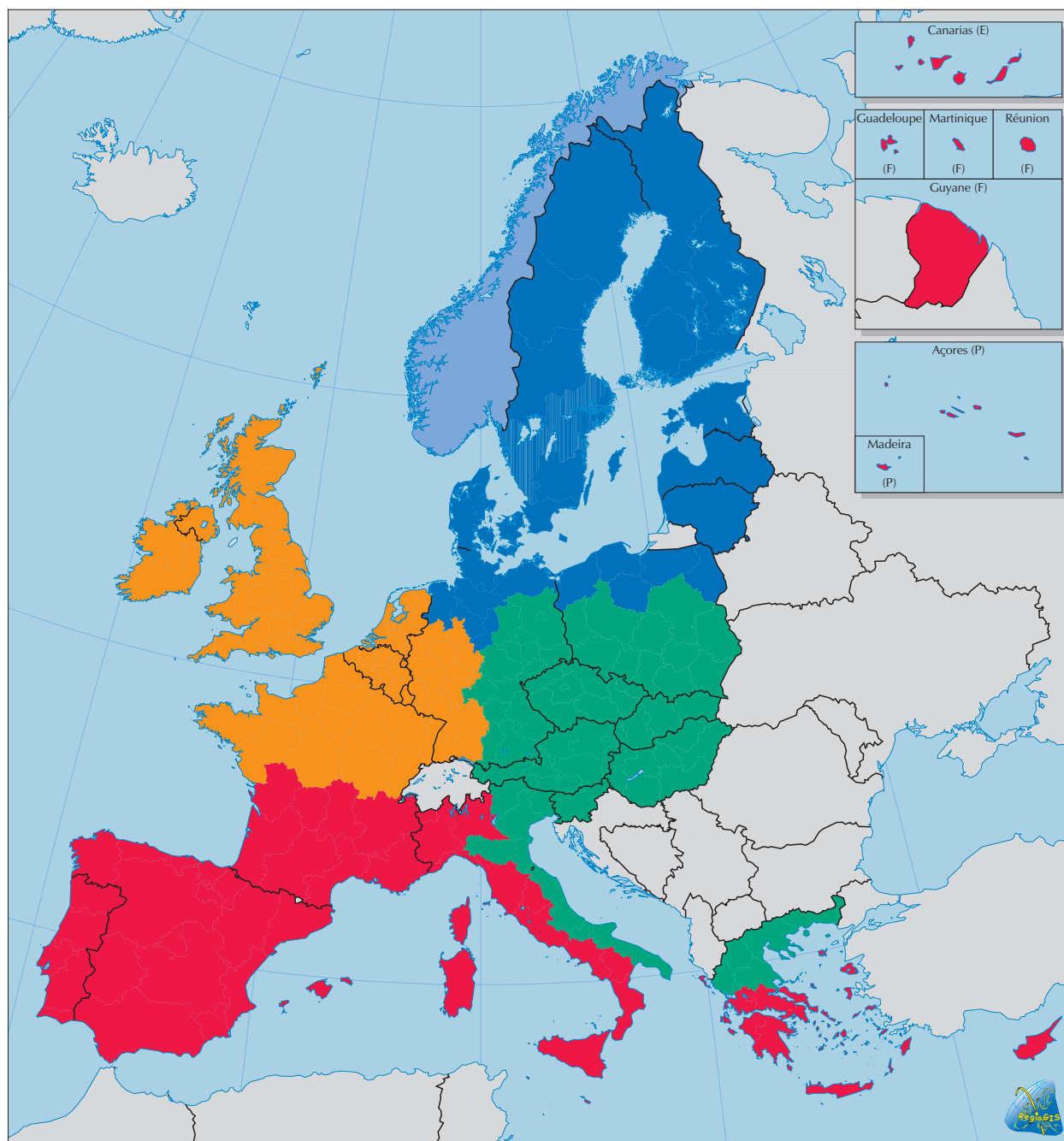


Mapa 2

Interreg IIIB (2000-2006): Cooperation areas



Mapa 3



INTERREG IIIC (2000-2006)

- South
- West
- North
- East

North East South West
INTERREG IIIC

0 100 500km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

ODPOVĚDI KOMISE

SHRNUTÍ

III. S ohledem na velký počet přeshraničních programů, různorodost dotčených oblastí a prioritní cíl rozvoje přeshraničních ekonomických a sociálních pólů si Komise ve svém zaměření zvolila přístup „zdola“. Z tohoto důvodu se zaměřením na části A a C vztahuje k prioritním oblastem z pohledu relativně širokého, i když ne vyčerpávajícího. Přidaná hodnota spočívá v rozvoji přeshraniční spolupráce a v následných podpůrných účincích. Ukazatele by měly měřit pokrok, jehož se v této oblasti dosáhlo. Nicméně jelikož byl velký počet akcí jiného než hmotného charakteru, bylo obtížnější sledované ukazatele zjišťovat.

Hlavní subjekty byly seznámeny se základními liniemi metodických pokynů a Komise s nimi udržovala pravidelné kontakty ještě před zveřejněním těchto metodických pokynů.

IV. I když je vždy možné určité zlepšení, Komise se domnívá, že postupy připravila dostatečně a že odstranila hlavní nedostatky v rámci možností daných vyjednáváním. Zpoždění bylo způsobeno především dobou potřebnou na odstranění těchto nedostatků, protože bylo nutné dosáhnout dohody všech dotčených členských států. Dopad zpoždění na zahájení programů byl malý.

V. Vytvoření opravdových společných struktur řízení, stanovujících právní subjektivitu by usnadnilo zavádění programů spolupráce. Komise ve své třetí zprávě o hospodářské a sociální soudržnosti oznámila svůj záměr navrhnout Radě nový právní nástroj ve formě struktury evropské spolupráce.

VI. Přístup zdola odhalil obavy, jež nebyly zjištěny v odborných rozbořech, avšak vyjádřily se o nich regionální a místní orgány, jež podporují strategii a volbu priorit. Jelikož globálním cílem přeshraničních PIS (programů iniciativy Společenství) je přispět k rozvoji přeshraničních hospodářských a sociálních pólů, může se na dosažení tohoto cíle podílet každý projekt podporující tuto spolupráci.

VII. Komise si je vědoma obtíží při hledání vhodných ukazatelů, které souvisejí s tím, že přidaná hodnota iniciativy Interreg se projevuje v celé řadě forem. Slibným začátkem jsou v tomto směru soubory ukazatelů pro jednotlivé programy Interreg III.

Komise vybídla členské státy, aby vytvořily informatické systémy na řízení projektů a databáze na shromažďování informací o ukazatelích.

VIII. Na základě závěrů průběžného hodnocení Komise často naléhala na řídicí orgány programů, aby systémy sledování ukazatelů zlepšily. Ve snaze o zjednodušení Komise členské státy vyzvala, aby zjednodušily a snížily počet ukazatelů svých výsledků.

IX. Komise odhaduje, že přidaná hodnota bude vyšší, jestliže PIS přispějí ke zviditelnění přeshraničních hospodářských pólů a nejen k pouhému řešení stávajících problémů na hranicích. Volba tohoto přístupu ovlivňuje možnost předvídat standardní ukazatele, i když tato oblast ještě skýtá možnosti zlepšení.

X. Komise předloží metodické pokyny a dokumenty dostatečně včas před začátkem příštího programovacího období. Komise zvažuje roli hodnocení *ex-ante* v rámci příprav nových nařízení.

XI. Komise prostuduje doporučení Dvora v kontextu příprav příštího programovacího období. Pracuje na právních nástrojích spolupráce.

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 basis 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.