



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 28.10.2005
COM(2005) 537 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO
EUROPEO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

INFORME ANUAL SOBRE EL PROGRAMA SAPARD – año 2004

{SEC(2005) 1375}

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2000, la Unión Europea decidió intensificar la ayuda de preadhesión al desarrollo rural de diez países candidatos de Europa Central y Oriental mediante la creación de un programa especial de adhesión para el desarrollo agrícola y rural (SAPARD). En el informe anual de 2000 sobre ese programa se detallan el sistema de ejecución y de gestión del mismo.

La asistencia financiera canalizada a través del programa SAPARD estaba dirigida a ayudar a los países beneficiarios a realizar ajustes estructurales de su sector agrario y rural antes de su adhesión a la Unión Europea. La ayuda pretendía mejorar la transformación, la comercialización y la calidad de los productos, para que se ajustasen a las normas comunitarias, y resolver problemas específicos señalados por cada país.

2. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA SAPARD¹

Entre el año 2000 y el 2004, se asignó a los países beneficiarios del programa SAPARD un total de 2 412,1 millones de euros para mejorar el sector rural y agrario, de los que 1 334,2 millones correspondieron a los nuevos Estados miembros y 1 077,9 millones a Bulgaria y Rumanía. En ese período, se abonaron realmente 991 millones de euros. Sólo en 2004 se pagaron 573,5 millones de euros a los países beneficiarios (380,4 millones a los nuevos Estados miembros y 193,1 millones a Bulgaria y Rumanía).

El 1 de mayo de 2004, se produjo la adhesión a la UE de ocho de los diez países beneficiarios de SAPARD. A lo largo de 2004, los nuevos Estados miembros dejaron de financiar nuevos proyectos al amparo de sus respectivos programas SAPARD y comenzaron a hacerlo por medio de los programas de postadhesión.

Los nuevos Estados miembros han aprovechado las estructuras creadas para ejecutar el programa SAPARD para acometer los programas de postadhesión. Además, según se desprende de los datos sobre los gastos de postadhesión comprometidos para medidas de tipo SAPARD, los niveles de contratación para estas medidas son más elevados que los de otros tipos de medidas en la mayoría de los países. Así, por ejemplo, en Letonia el porcentaje de contratación es del 100 % en Letonia y del 63 %, por término medio, en Estonia.

A finales de 2004, las agencias SAPARD habían contratado más de 37 000 proyectos, que cuentan con una contribución comunitaria de más de 2 200 millones de euros, en total.

3. EVALUACIÓN DE LA MEDIDA EN QUE SE HAN LOGRADO LOS OBJETIVOS DE SAPARD²

Ahora que ha finalizado la contratación de fondos de SAPARD en los nuevos Estados miembros, resulta más sencillo hacer una evaluación global de la ejecución de SAPARD. Por múltiples motivos, como la diversidad de indicadores y de inversiones, es prácticamente imposible efectuar una evaluación basándose en los indicadores fijados en los programas SAPARD. Por ello, el presente informe se centrará básicamente en la ejecución con relación a los objetivos de SAPARD. En él se analizará el grado de ejecución de las medidas de

¹ Véase el anexo A.

² En los anexos B y C figura una presentación horizontal de estos objetivos.

inversión en las explotaciones agrarias y en el sector alimentario, que contribuyen, en particular, a la adaptación al acervo comunitario, y de las otras dos medidas de inversión, en infraestructuras rurales y en diversificación de las actividades económicas, que contribuyen, en particular, al desarrollo económico sostenible y a la creación de empleo en las zonas rurales. Estas cuatro medidas suponen el 86 % de los fondos asignados al amparo de SAPARD.

En lo que atañe a Bulgaria y Rumanía, el presente informe expondrá los avances habidos en 2004.

3.1. Nuevos Estados miembros

A finales de 2004, los ocho países habían logrado comprometer la totalidad de los fondos que la UE les había asignado y habían preparado un gran número de proyectos destinados a ser financiados en virtud de programas de postadhesión.

En el contexto de la medida de inversión en las explotaciones agrarias, el 41 % de los fondos disponibles en los ocho países se ha comprometido en el sector de la producción animal y de los productos de origen animal, que es en el que más urgía adoptar las normas del acervo comunitario, y el 16 % en el sector de los cultivos herbáceos. Aunque este último es un sector relativamente importante en algunos de esos países, la concentración de fondos en él obedece más bien a las dificultades económicas por las que pasa el sector de la producción animal y los productos de origen animal.

En el caso de las inversiones en el sector de la transformación y de la comercialización de alimentos, el capítulo de los productos a base de carne y el de la leche y los productos lácteos, que son los dos más necesitados de adaptación al acervo comunitario, representaban respectivamente el 51 % y el 22 %. Además, los datos de seguimiento ponen de manifiesto que el nivel de inversiones en el sector de la primera transformación y, en particular, en mataderos, ha aumentado en determinados países, contribuyendo así a la adaptación al acervo comunitario. En Hungría, por ejemplo, se ha triplicado el número de proyectos de mataderos.

Haciendo una primera evaluación de esos resultados, puede decirse que las inversiones realizadas en virtud de esas dos medidas han contribuido en gran medida a conseguir los objetivos de SAPARD.

En 2004, la medida referida a infraestructuras rurales fue la que registró los niveles de compromiso más elevados, lo que refleja la imperiosa necesidad de mejorar las infraestructuras de las zonas rurales, especialmente en Polonia.

En el contexto de la medida de diversificación de las actividades económicas, el 20 % de los fondos comunitarios asignados se utilizaron en inversiones de turismo rural y el 11 % en inversiones destinadas a desarrollar servicios básicos.

Las inversiones propiciadas por estas dos medidas han contribuido a mejorar las infraestructuras básicas y fomentar el desarrollo sostenible de las actividades económicas en el medio rural.

La finalidad principal de la medida agroambiental era conseguir experiencia con miras a la preparación y ejecución del programa medioambiental de postadhesión; este objetivo se consiguió, especialmente en Eslovaquia y la República Checa.

3.2. Bulgaria y Rumanía

Los fondos comprometidos en Bulgaria y Rumanía en 2004 ascienden en total a 226,7 millones de euros.

La ejecución de SAPARD en 2004 en Bulgaria fue muy satisfactoria en cuanto a número de proyectos aprobados. Así, el 31 de diciembre de 2004 la agencia SAPARD había aprobado 1 909 proyectos, que suponen una contribución comunitaria de 285,4 millones de euros, lo que equivale prácticamente al doble de los aprobados en 2003. Esta cifra corresponde al 100 % de los fondos SAPARD disponibles para el período 2000–2004.

Los fondos de la UE asignados a la medida de inversiones en explotaciones agrarias se comprometieron íntegramente. A finales de 2004 se había financiado un número de proyectos que era más del doble de los financiados a finales de 2003. El sector de los cultivos herbáceos siguió copando un porcentaje de fondos (44 %) más elevado que en otros países por la gran necesidad de racionalización y mecanización existente.

En el caso de la medida de inversiones en el sector de la transformación y la comercialización, se ha contratado el 96 % de los fondos comunitarios asignados para el período 2000–2004. Las inversiones en el sector de los productos cárnicos representan el 31 % de esos fondos, las del sector de la leche y los productos lácteos, el 14 %, y las de las frutas y hortalizas, el 28 %.

También en el caso de la medida encaminada a la diversificación de las actividades económicas han aumentado el nivel de contratación y el número de proyectos. Las actuaciones más importantes han sido las inversiones en el apartado del turismo rural (42 %) y en el de la madera, la carpintería y los biocombustibles (33 %).

Asimismo, en 2004 comenzaron a acometerse las infraestructuras rurales y la renovación de pueblos. A finales de año, el nivel de contratación de estas dos medidas era, respectivamente, del 84 % y del 71 %. En el caso de la primera de ellas, el 83 % de los fondos se destinó a la red viaria.

En Rumanía, a finales de 2004, la agencia SAPARD había aprobado 1 096 proyectos, a los que la UE aporta 452,4 millones de euros, cifra que supone el 57 % de los fondos SAPARD previstos para el período 2000–2004.

La medida de infraestructuras rurales es la más importante de todas en Rumanía y a ella se ha destinado el mayor porcentaje de fondos de la contribución SAPARD de la UE a este país. A finales de 2004, el nivel de contratación era del 122 % y se concentraba fundamentalmente en tres apartados: red viaria (49 %), agua potable (35 %) y red de alcantarillado (16 %).

Es fundamental que, de aquí a finales de 2005, se contraten proyectos de transformación y comercialización, de inversión en explotaciones agrarias y de diversificación para evitar que se pierdan fondos.

La medida de transformación y comercialización es la segunda en importancia por el porcentaje de fondos comunitarios que recibe. En el período de 2000–2004, arrojaba un nivel de contratación del 41 %, concentrado fundamentalmente en dos apartados: productos cárnicos (51 % de los fondos comprometidos) y sector de la leche y los productos lácteos (21 %).

El nivel de contratación en inversiones en explotaciones agrarias sólo alcanzó el 15 % de los fondos disponibles; el 53 % de los fondos comprometidos se destinó al sector de los cultivos

herbáceos. En el caso de la medida de diversificación, el nivel de contratación no pasó del 11 % y, de este porcentaje, el 94 % de los fondos se destinó a actuaciones de turismo rural.

4. EJECUCIÓN Y GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS

4.1. Seguimiento de la ejecución de los programas

En 2004, el comité de seguimiento de SAPARD se reunió en dieciocho ocasiones y se modificaron seis programas SAPARD. Al margen de su labor habitual de seguimiento, el Comité centró su trabajo en la modificación de programas. Las modificaciones consistieron básicamente en lo siguiente: i) revisión de algunos aspectos de ciertas medidas atendiendo a la experiencia y a los resultados de la evaluación intermedia; ii) actualización de los cuadros financieros y, en algunos países, asignación de los intereses producidos; iii) adaptación de los programas aún no aprobados. En los ocho nuevos Estados miembros, efectuó además la revisión final de los cuadros financieros y la adaptación final de los programas (anexo D).

En Bulgaria, las modificaciones perseguían concentrar en mayor medida los recursos en medidas que i) contribuyeran a la adopción del acervo comunitario y ii) mejorasen la productividad de las explotaciones agrarias en la perspectiva de la próxima adhesión. En Rumanía, el comité de seguimiento debatió cómo aumentar el nivel de contratación y analizó las propuestas de modificación de programas encaminadas a resolver el problema del conflicto de intereses en los proyectos de infraestructuras.

Los diez países presentaron sus informes anuales de ejecución.

4.2. Evaluación intermedia

En 2004, la Comisión analizó los informes de evaluación intermedios. Las conclusiones y recomendaciones enunciadas en ellos fueron tenidas en cuenta para modificar los programas de Bulgaria y Rumanía y con miras a la gestión de los programas de postadhesión en los ocho nuevos Estados miembros.

4.3. Ventanilla de crédito rural

Para contribuir a mejorar el sistema de crédito rural, se puso en marcha en 2003 un proyecto especial, denominado «ventanilla de crédito rural», dentro del mecanismo de financiación de pequeñas y medianas empresas de PHARE. La aplicación de este proyecto, destinado a facilitar a los agricultores y a las empresas rurales el acceso a servicios financieros, ha sido más lenta de lo esperado. La Comisión está estudiando los motivos de esa situación y cómo subsanarla.

5. INICIATIVAS JURÍDICAS

En este apartado se sintetizan las iniciativas jurídicas tomadas en 2004³.

Se modificaron el Reglamento del Consejo relativo al programa SAPARD y el Reglamento de aplicación de la Comisión para equiparar la asistencia financiera a Bulgaria y Rumanía con la que reciben los nuevos Estados miembros desde su adhesión. Ello significó, entre otras cosas,

³ Anexo E.

lo siguiente: i) aprobación de una nueva medida subvencionable que permite a las comunidades rurales diseñar y aplicar estrategias de desarrollo rural a nivel local, ii) ajuste de la intensidad de las ayudas a la de las ayudas que reciben los nuevos Estados miembros, e iii) introducción de un cierto margen de flexibilidad en el uso de los regímenes nacionales de facilitación del acceso a créditos.

El Reglamento del Consejo se modificó una segunda vez para incluir a Croacia como país beneficiario de SAPARD en el período 2005–2006.

La Comisión adoptó un nuevo reglamento por el que se prorrogaba el plazo de validez de los acuerdos de financiación (AFP y AFA) celebrados con los países SAPARD que han pasado a ser Estados miembros. Durante un período transitorio, se permite a esos países aplicar normas distintas de las previstas por la normativa comunitaria. En virtud de ese Reglamento, algunas disposiciones de esos acuerdos, como las relativas al procedimiento de transferencia de la gestión, dejaron de aplicarse.

La Comisión elaboró unas directrices sobre el cierre de los programas SAPARD con objeto de que los nuevos Estados miembros tuvieran elementos de referencia.

En 2004, la Comisión aprobó acuerdos de financiación por los que se asignaban 225,2 millones de euros a Bulgaria y Rumanía. Posteriormente, aprobó un nuevo acuerdo de financiación por el que se asignaban a estos dos países 1,5 millones de euros más.

6. ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA TRANSFERENCIA DE LA GESTIÓN, LAS AUDITORÍAS Y LOS CONTROLES

6.1. Actualización de la transferencia de la gestión de las ayudas y de las actividades de control⁴

En 2004, la Comisión adoptó tres nuevas decisiones sobre transferencia de la gestión de las ayudas. A finales de ese año, se había transferido la gestión del 100 % de los fondos asignados a la República Checa, Eslovaquia y Eslovenia.

Para comprobar el funcionamiento de los sistemas de gestión y control interno, se realizaron auditorías en Eslovaquia (marzo de 2004), Polonia (abril de 2004), Rumanía (mayo de 2004) y Bulgaria (octubre de 2004). A raíz de ellas, se sugirieron algunas recomendaciones.

6.2. Decisión de liquidación de cuentas

Mediante la Decisión C(2004) 3603 de la Comisión de 28 de septiembre de 2004, se liquidaron las cuentas de 2003 de siete de los países SAPARD (Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia).

Las cuentas de Bulgaria, Polonia y Rumanía no se liquidaron a la espera de que estos países enviaran información complementaria y se analizase ésta.

6.3. Decisión de conformidad de la liquidación

La auditoría de conformidad, iniciada en septiembre de 2003, prosiguió en 2004. Durante este año, se efectuaron seis auditorías durante las cuales se hizo una comprobación general de los

⁴ Véase anexo F.

procedimientos aplicados por las agencias autorizadas y por los organismos locales encargados de la gestión y el control de las medidas SAPARD en la República Checa, Eslovaquia, Polonia, Hungría y Rumanía. En Bulgaria, se realizó una segunda auditoría de los gastos declarados en 2004.

En todas esas auditorías se examinaron expedientes de pago seleccionados por muestreo y se realizaron inspecciones sobre el terreno de algunos beneficiarios finales.

Los auditores analizaron sobre todo los aspectos del acuerdo de financiación plurianual en los que se consideraba que existía más riesgo en cuanto a: i) observancia de los principios de gestión financiera cabal y, en particular, el de economía y el de rentabilidad; ii) doble financiación o solapamiento de financiaciones; iii) gastos realizados al amparo de SAPARD no cofinanciables por la Comunidad; iv) criterios de financiación fijados para cada medida en los programas de desarrollo rural; vi) sustitución de personas consideradas «personal fundamental»; v) la amplitud y calidad de las inspecciones; vii) contratación pública y viii) declaraciones específicas.

Las deficiencias detectadas fueron comunicadas a las autoridades competentes. Cuando finalicen los procedimientos de liquidación de cuentas, se determinará con arreglo al acuerdo de financiación plurianual si procede aplicar correcciones financieras a los correspondientes gastos.

6.4. Trabajo realizado por el Tribunal de Cuentas

El 19 de febrero de 2004, el Tribunal de Cuentas presentó a la Comisión un informe especial sobre SAPARD titulado «¿Se ha gestionado bien SAPARD?» en el que formulaba críticas sobre la consecución de los objetivos de SAPARD y sobre los retrasos de ejecución debidos a falta de planificación por parte de la Comisión y en el que apuntaba que la falta de recursos propios de los beneficiarios finales, la dificultad de los beneficiarios posibles para acceder a créditos y la complejidad de los procedimientos habían dado lugar a una infrutilización importante de los fondos disponibles.

Aun así, el Tribunal consideró que la decisión de la Comisión de aplicar un sistema descentralizado de ejecución fue la correcta dado el gran número de proyectos que previsiblemente se iba a financiar. Según el Tribunal, gracias a ello i) se establecieron sistemas claros y controles clave antes de que se realizara gasto alguno, ii) se documentaron bien los procedimientos, iii) los sistemas funcionaron bien en la práctica y iv) se respetaron los procedimientos de control en la mayoría de los expedientes examinados. El Tribunal reconoció que el programa SAPARD había contribuido eficazmente a la preparación de la ampliación de la UE.

6.5. Información sobre irregularidades

En 2004, la OLAF fue informada de 91 irregularidades: 27 en Polonia, 23 en Eslovenia, 18 en Rumanía, 15 en Lituania y 8 en Hungría. Aunque la calidad y la cantidad de los informes ha mejorado claramente, la Comisión lamenta los retrasos que continúan produciéndose, la falta de información de algunos países y, ocasionalmente, la pésima calidad de las comunicaciones y la pérdida de información que ello supone.

La mayoría de las irregularidades obedece a una aplicación incorrecta de las normas de contratación pública en el contexto de las medidas de infraestructuras y mataderos, a la aceptación de gastos no subvencionables y a una evaluación insuficiente de las repercusiones

medioambientales de los proyectos. Las carencias en materia de personal y de formación y los índices elevados de rotación del personal se consideran factores de riesgo.

7. PERSPECTIVAS

7.1. Croacia

Para comenzar a preparar la aplicación del programa de ayuda de preadhesión en Croacia, la Comisión efectuó en septiembre de 2004 una misión de información en ese país. Paralelamente, se informó a las autoridades croatas de los pasos fundamentales que debían dar para que la ejecución del programa de ayuda de preadhesión pudiera comenzar cuanto antes.

En noviembre de 2004, la Comisión organizó un seminario de introducción para proporcionar a Croacia información sobre el programa SAPARD y sobre el sistema que debe implantar antes de poder recibir fondos de la UE.

7.2. Instrumento de preadhesión (IPA)

La Comunicación de la Comisión sobre las perspectivas financieras para 2007–2013 recomienda reformar el sistema de ayuda exterior, incluida la ayuda de preadhesión⁵. La Comisión propone un marco único para esta última llamado instrumento de preadhesión (IPA).

En las futuras perspectivas financieras, el tipo de ayuda dispensado por medio del programa SAPARD se canalizará a través del componente de desarrollo rural.

⁵ COM(2004) 101.