



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 4.6.2003
COM(2003) 329 final

INFORME DE LA COMISIÓN

INFORME GENERAL
SOBRE LA ASISTENCIA DE PREADHESIÓN
(PHARE - ISPA - SAPARD)
EN 2001

[SEC(2003)656]

ÍNDICE

RESUMEN.....	3
1. Antecedentes	5
2. Resumen de Phare	5
3. Resumen de ISPA	8
4. Resumen de SAPARD	10
5. Descripción general de los mecanismos de los instrumentos de preadhesión	11
5.1. Compromisos y transferencia de fondos	11
5.2. Estructuras ejecutivas en los países candidatos	13
5.3. Descentralización de la ejecución en virtud del artículo 12 del Reglamento de Coordinación.....	14
6. Seguimiento y evaluación	15
6.1. Phare.....	15
6.2. ISPA	17
6.3. SAPARD.....	18
7. Coordinación.....	19
7.1. Observaciones de carácter general	19
7.2. Coordinación dentro de la Comisión	20
7.3. Coordinación nacional	20
7.4. Coordinación con el BEI y las instituciones financieras internacionales	21
ANEXO.....	23

RESUMEN

Éste es el segundo informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los tres instrumentos de preadhesión y su coordinación de conformidad con el artículo 13 del Reglamento del Consejo sobre la coordinación de la ayuda de preadhesión¹. En este Reglamento de Coordinación se distribuyen como sigue los ámbitos de acción de los tres instrumentos de preadhesión:

Phare se dedica a medidas prioritarias relacionadas con la adopción del acervo comunitario mediante el refuerzo de la capacidad administrativa o el apoyo a inversiones conexas. Este instrumento incluye asimismo un elemento de cohesión económica y social y puede también financiar medidas de medio ambiente y transporte que constituyan una parte accesoria pero indispensable de los programas integrados de reestructuración industrial o desarrollo regional (1 634 millones de EUR).

ISPA financia grandes proyectos de medio ambiente y de infraestructuras de transporte (1 109 millones de EUR).

SAPARD financia medidas de apoyo a la agricultura y al desarrollo rural (539,6 millones de EUR).

La **estrategia de programación** adoptada por SAPARD es similar a la de los programas de desarrollo agrícola y rural de los Estados miembros, mientras que la de ISPA es semejante a la del Fondo de Cohesión en los ámbitos del medio ambiente y el transporte. Por su parte, el programa Phare no tiene una contrapartida directa en los Fondos Estructurales de la Comunidad, pues trata de la adopción del acervo comunitario. No obstante, el componente del programa Phare de cohesión económica y social se ha diseñado para apoyar proyectos similares a los financiados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo. En la misma línea, el programa de cooperación transfronteriza es similar al programa comunitario Interreg.

La programación de estos tres instrumentos tiene su base en las Asociaciones para la Adhesión y los Programas Nacionales de Adopción del Acervo preparados con los países candidatos a la adhesión. SAPARD funciona con un programa plurianual 2000-2006, mientras que ISPA y Phare tienen programas anuales aprobados por la Comisión a propuesta de los países candidatos. Además, los proyectos de Phare e ISPA reciben la aprobación de la Comisión (Delegación u oficinas centrales) antes de ser ejecutados.

De la ejecución de los tres programas **se ocupan los países candidatos**. En el caso de Phare e ISPA, la Comisión verifica previamente la documentación relativa a las licitaciones y la adjudicación de los contratos. La Comisión no participa en la gestión de SAPARD en los países beneficiarios, sino que confía los asuntos relacionados con las medidas enmarcadas en el programa a los organismos ejecutivos de dichos países y únicamente supervisa los proyectos a posteriori. Este enfoque está contemplado en el artículo 12 del Reglamento de Coordinación. Con el mismo fundamento jurídico, está previsto que Phare e ISPA introduzcan

¹ Reglamento (CE) del Consejo nº 1266/1999, de 21 de junio de 1999, relativo a la coordinación de la ayuda a los países candidatos en el marco de la estrategia de preadhesión y por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 3906/89, (DO L 161 de 26.6.1999, p. 68).

un sistema de ejecución descentralizada ampliado, con arreglo al cual las licitaciones en los países candidatos sólo estén sometidas a controles a posteriori en la fecha de su adhesión.

El año 2001 fue el segundo año operativo para SAPARD e ISPA. Todos los programas de SAPARD se habían aprobado ya en 2000; uno de ellos (Letonia) se modificó en 2001. Los convenios de financiación bilaterales plurianuales y anuales se negociaron y se concluyeron (a excepción de Rumania), y se comprometieron las asignaciones anuales para 2000. El establecimiento de los organismos ejecutivos de SAPARD ha progresado sustancialmente: cinco países candidatos recibieron la concesión para gestionar su respectivo organismo de SAPARD y la consiguiente transferencia de fondos de SAPARD en 2001.

En cuanto a Phare, la aportación de la ayuda a los países candidatos se ha efectuado de acuerdo con las orientaciones revisadas adoptadas en 1999, que mantienen su objetivo del programa de preparación a la adhesión, teniendo en cuenta los dos nuevos instrumentos de preadhesión. En torno al 30 % de la ayuda se ha destinado a desarrollo institucional, con el hermanamiento (envío de expertos en comisión de servicios desde las administraciones de los Estados miembros a los países candidatos) como instrumento principal, mientras que el 70 % restante se ha destinado a inversiones de mejora del marco normativo y cohesión económica y social, con lo que se ha facilitado la adopción del acervo.

La **coordinación de los tres instrumentos** ha quedado garantizada con una clara división de responsabilidades entre ellos, una base común de programación y contactos periódicos entre las diferentes partes. Un comité a nivel de la Dirección asegura la coordinación entre los servicios de la Comisión interesados. Se ha presentado al Comité de Gestión de Phare, que asiste a la Comisión en la coordinación de los instrumentos, un documento general sobre la asistencia. A escala nacional, y de acuerdo con el objetivo de descentralización, la Comisión ha instado a los Estados candidatos a mejorar la coordinación interministerial, como condición indispensable para el éxito de la futura gestión de los Fondos Estructurales por los países candidatos.

La Comisión ha mantenido también contactos periódicos con el BEI y otras instituciones financieras internacionales, con el fin de garantizar la máxima complementariedad en la financiación de los programas y proyectos. En particular, ISPA, que financia grandes proyectos de infraestructura, ofrece buenas oportunidades de cooperación con otras fuentes de financiación.

El año 2001 ha sido el segundo en que se han aplicado los tres instrumentos de preadhesión. Se ha avanzado mucho en el establecimiento de los nuevos instrumentos de ISPA y SAPARD. Hubo que adaptar el programa Phare para tener en cuenta los nuevos instrumentos y se hizo más hincapié en la cohesión económica y social. La cooperación entre los diferentes servicios de la Comisión se ha incrementado y se ha seguido realizando de acuerdo con el Reglamento de Coordinación. Con la creación en los países candidatos de las estructuras necesarias para los instrumentos de preadhesión, un paso importante del desarrollo institucional, estos países se han empezado a preparar para los Fondos Estructurales.

En el documento técnico que se presenta como anexo al presente informe figuran secciones sobre la programación y la ejecución de los instrumentos de preadhesión en cada uno de los países beneficiarios.

1. ANTECEDENTES

En la Cumbre de Luxemburgo de diciembre de 1998, el Consejo Europeo aprobó una nueva estrategia para la preparación de los países candidatos a la ampliación y puso a su disposición una cantidad considerable de recursos financieros adicionales para asistencia a la adhesión. El 26 de marzo de 1999, en el Consejo Europeo de Berlín, los Jefes de Estado y de Gobierno firmaron un acuerdo político sobre la Agenda 2000, cuyos objetivos eran reforzar las políticas comunitarias y dar a la Unión Europea un nuevo marco financiero para el periodo 2000-2006, con vistas a la ampliación.

De acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Berlín, desde el año 2000 la Comunidad ha duplicado con creces su asistencia de preadhesión a los países candidatos de Europa Central y Oriental: tal como propuso la Comisión Europea en la Agenda 2000, entre 2000 y 2006 se aportarán anualmente 3 174 millones de EUR (cifras de 2001) por medio del programa Phare y los otros dos instrumentos de preadhesión, ISPA y SAPARD, introducidos en el 2000. El desglose de la asistencia comunitaria de preadhesión en 2001 fue el siguiente: 1.634 millones de euros para Phare, 1.109 millones para ISPA y 539,6 millones para SAPARD.

De acuerdo con la Cumbre de Niza, que aceleró el proceso de negociación de la adhesión, el uso óptimo de la asistencia de preadhesión para ayudar a los países candidatos en sus esfuerzos por asumir plenamente el acervo en unos cuantos años es de la mayor importancia. Teniendo en cuenta la magnitud de la tarea, resulta esencial garantizar que la asistencia comunitaria se pueda utilizar con la mayor eficacia posible. La coordinación de los tres instrumentos es obviamente un elemento importante para lograrlo.

En 2001, estaban en curso las negociaciones de adhesión con los primeros doce países, y el objetivo afirmado en el Consejo Europeo en Göteborg era acabarlas para final de 2002 con los países que están preparados para la adhesión, de modo que puedan participar como miembros en las elecciones al Parlamento Europeo de 2004. El Consejo Europeo de Laeken, en diciembre de 2001, confirmó la determinación de la Unión "a llevar a buen término las negociaciones de adhesión para finales de 2002, a fin de que éstos puedan participar en calidad de miembros en las elecciones al Parlamento Europeo de 2004".

Este informe se refiere al año 2001, que fue el segundo en que se aplicaron ISPA y SAPARD. El documento ofrece información sobre las dotaciones financieras por país y por cada uno de los instrumentos y los mecanismos de ejecución correspondientes. Por último, se centra en la coordinación entre los tres instrumentos de preadhesión, de los que se ofrecen descripciones detalladas en sus respectivos informes anuales². Se espera que este informe, junto con sus anexos, constituya una documentación útil sobre el papel fundamental de la ayuda de preadhesión a la hora de preparar la adhesión de los países candidatos.

2. RESUMEN DE PHARE

Introducido en 1989 para ayudar a Polonia y Hungría, y posteriormente a otros países de Europa Central y Oriental, el aspecto central de "preadhesión" de Phare se estableció en 1997 en respuesta al lanzamiento por el Consejo Europeo de Luxemburgo del actual proceso de ampliación. Las orientaciones generales de Phare se ajustaron en 1998 para tener en cuenta la

² Informe Phare: COM(), Informe ISPA: COM(2002) 596 final, informe SAPARD: COM(2002) 434 final.

creación de SAPARD en el ámbito de la agricultura y el desarrollo rural y de ISPA en el del medio ambiente y las infraestructuras de transporte.

Los compromisos de Phare para el 2001 ascendieron a un total de 1.634 millones de euros. Las operaciones financiadas fueron:

- **programas nacionales:** 1.091 millones de , repartidos del siguiente modo:
 - Bulgaria: 83 millones de euros
 - República Checa: 65 millones de euros
 - Estonia: 26 millones de euros
 - Hungría: 90 millones de euros
 - Letonia: 31 millones de euros
 - Lituania: 46 millones de euros
 - Polonia: 411 millones de euros
 - Rumania: 274 millones de euros
 - Eslovaquia: 44 millones de euros
 - Eslovenia: 21 millones de euros
- **Programa especial de cierre de instalaciones nucleares: 168 millones de euros**
- **Cooperación transfronteriza: 163 millones de euros**
- **Programas regionales y horizontales: 212 millones de euros**

La Comisión Europea ha ido transfiriendo cada vez más responsabilidades relativas a la gestión y la ejecución de los programas Phare a las autoridades de los países candidatos. Esto forma parte del proceso para ayudarlos a prepararse a la adhesión a la Unión Europea y a su gestión subsiguiente de los fondos de cohesión y estructurales.

A medida que se completaban los programas Phare más antiguos y se iniciaban otros nuevos, los proyectos ejecutados en 2001 se fueron basando cada vez más en el enfoque orientado a la adhesión establecido en las nuevas orientaciones de Phare de 1998³. Estos proyectos se gestionan por medio del Fondo Nacional y de un pequeño número de organismos ejecutivos existentes en cada país. El papel que desempeña la Unidad Central de Financiación y Contratos de cada país candidato, responsable de todos los programas de desarrollo institucional y, en algunos casos, de las actividades de inversión, es esencial. Los demás organismos ejecutivos actúan como precursores de las estructuras administrativas que serán necesarias para ejecutar los Fondos Estructurales después de la adhesión.

³ Las «Directrices de ejecución del programa Phare en los países candidatos para el período 1998-1999» se aprobaron en junio de 1998 y se refieren a los presupuestos de Phare de 1998 y 1999 [SEC (1998) 1012].

Los nuevos mecanismos de ejecución reflejan lo aprendido con la ejecución del programa Phare en años anteriores y, en particular, la necesidad de garantizar que la responsabilidad del manejo de los fondos comunitarios corresponde a un número limitado de «centros de excelencia». Éste es un requisito básico para la plena transferencia de responsabilidades de la Comisión al país candidato en licitaciones y adjudicaciones de contratos (descentralización ampliada).

La supeditación a la adhesión subyacente en las nuevas orientaciones del programa Phare conlleva una mayor importancia de los programas nacionales que abordan los puntos débiles detectados en los informes periódicos preparados por la Comisión sobre cada país candidato. En consecuencia, se reduce la importancia de los programas multinacionales, que anteriormente eran muy útiles para sensibilizar sobre cuestiones de interés común para varios países candidatos, y en especial sobre las relacionadas con el acervo. Esta fase ya se ha superado y, en la actualidad, lo que se ha de conseguir es que estos países adquieran la capacidad sobre el terreno que precisan para ejecutar el acervo.

La programación de 2001 se basó en las directrices revisadas del programa Phare que la Comisión había aprobado en 1999⁴. Dichas orientaciones incluyen los cambios aprobados en 1998 y tienen en cuenta los nuevos reglamentos ISPA y SAPARD que entraron en vigor en 2000. También ponen de relieve la necesidad de utilizar Phare para ayudar a los países candidatos a prepararse para beneficiarse de los Fondos Estructurales después de la adhesión (cohesión económica y social). Las directrices prevén que alrededor de un 30% de la ayuda se dedique al desarrollo institucional. De hecho, en 2001, la cifra se situaba en torno al 40%, siendo sus instrumentos principales *Twinning* (comisión de servicios de expertos de Gobiernos y organismos de los Estados miembros en los países candidatos para ayudar a desarrollar la capacidad de ejecutar una parte específica del *acervo*) y *Twinning Light* (una versión de escala más reducida de *Twinning* introducida en 2001, según lo recomendado en la Revisión de Phare de 2000⁵). El equilibrio de la ayuda se reflejó en inversiones diseñadas para mejorar el marco reglamentario, con lo que se facilitaba la adopción del *acervo*, y para apoyar la cohesión económica y social.

Por otra parte, la Comisión ha revisado y reforzado la organización interna de sus Delegaciones para la supervisión de las licitaciones y las adjudicaciones de contratos organizados por las autoridades de los países candidatos. De este modo, las Delegaciones han podido asumir su aprobación, que en otro caso hubiera correspondido a la sede central. Las Delegaciones siguen asimismo los progresos de la ejecución de los proyectos en los países candidatos.

En su Documento de Estrategia de 2001, la Comisión Europea identificó la necesidad de un nivel adecuado de capacidad administrativa y judicial en los países candidatos para la aplicación correcta del *acervo*. La Comisión, por lo tanto, propuso establecer un plan de acción, que debe analizar con cada uno de los países candidatos su planteamiento para ejecutar sus prioridades y, en caso necesario, sus intenciones de intensificar sus esfuerzos para el desarrollo institucional.

⁴ SEC (1999) 1596

⁵ COM(2000) 3103/2.

3. RESUMEN DE ISPA

El «Instrumento Estructural de Preadhesión», ISPA, es el instrumento financiero de la Comunidad Europea diseñado para asistir a los diez países beneficiarios de Europa Central y Oriental en el cumplimiento de los requisitos del acervo comunitario en los ámbitos del medio ambiente y el transporte.

ISPA se rige por las Asociaciones para la Adhesión y los Programas Nacionales de Adopción del Acervo y sigue un enfoque similar al del Fondo de Cohesión, dentro de los ámbitos de medio ambiente y transporte.

Principales logros en 2001

Puesta en práctica de la política ambiental comunitaria y consolidación de las relaciones europeas de transporte

En 2001 los créditos de compromiso de ISPA con cargo a la línea presupuestaria B7-020 se utilizaron principalmente para 94 nuevas medidas ISPA y segundos tramos⁶ para los proyectos decididos en 2000 (1,109 millones de euros), de los que 2,7 millones de euros se comprometieron para asistencia técnica para el Sistema de Ejecución Descentralizada Ampliada (SEDA) y 26,1 millones de euros, para preparación de proyectos. La Comisión decidió un total de 94 nuevos proyectos con un coste total de proyectos de 2.300 millones de euros, siendo la financiación comunitaria para estos nuevos proyectos de más de 1.100 millones de euros. El resto debe ser cofinanciado por los estados beneficiarios (fuentes nacionales a nivel central, regional y local) e instituciones financieras internacionales (IFI). El índice medio de subvención comunitaria se situó en el 64 % del coste del proyecto en 2001.

En el ámbito del **medio ambiente**, el apoyo de ISPA pretende contribuir a la ejecución de la política medioambiental comunitaria. Para maximizar el impacto de la asistencia comunitaria en el cumplimiento de los objetivos de la legislación en materia de medio ambiente, ISPA se concentra en primer lugar en las Directivas de medio ambiente cuya ejecución sea más costosa. Esto afecta a los cuatro sectores siguientes:

- Abastecimiento de agua potable
- Tratamiento de las aguas residuales
- Gestión de los residuos sólidos y de los residuos peligrosos, y
- Mejora de la calidad del aire

El 51,92 % del presupuesto ISPA de este año se destinó a proyectos de medio ambiente. Más de mitad de la financiación ISPA en el sector ambiental para el año 2001 se dedicó a proyectos de tratamiento de las aguas residuales. Fundamentalmente los proyectos se centraron en trabajos de alcantarillado para ampliar, reemplazar o reparar sistemas actuales de los países beneficiarios. Aproximadamente un 26 % de la financiación se asignó a proyectos de agua potable, la mayoría de ellos combinados con proyectos de tratamiento de aguas

⁶ Las medidas ISPA se comprometen en tramos anuales, lo que significa que el compromiso se reparte como mínimo durante dos años. Por lo tanto, los compromisos para el ejercicio presupuestario 2001 también incluyen los segundos tramos para algunos proyectos decididos en 2000.

residuales. Alrededor del 15 % de la financiación en este sector se aplicó a la gestión de residuos sólidos, fundamentalmente en proyectos de vertidos.

El componente **transporte** de ISPA está orientado a la construcción de la futura red transeuropea de transportes (Decisión 1692/96 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 1996) definida en el informe sobre la evaluación de las necesidades de infraestructuras de transportes de los países beneficiarios de Europa Central. También se ha de dar prioridad al desarrollo integrado de los diez corredores paneuropeos de transporte, aprobados en la tercera conferencia paneuropea de transportes, que se celebró en Helsinki en junio de 1997.

Los fondos ISPA gastados en este sector en 2001 se han centrado en ampliar más la Red de evaluación de las necesidades de infraestructuras de transportes. El 57,5% de los fondos del sector del transporte se han asignado a proyectos de carreteras que incluyen construcción de nuevas carreteras y mejoras para cumplir las normas de capacidad y seguridad de la UE. Alrededor del 40% se ha destinado a financiar proyectos cuyo objetivo es la rehabilitación y modernización de la infraestructura ferroviaria existente de acuerdo con las normas de la UE.

A través de ISPA, la Comunidad proporciona ayuda financiera a los proyectos ambientales que requieren en particular grandes inversiones de infraestructura, a saber para suministro de agua y tratamiento de las aguas residuales, así como para gestión de residuos. Además, ISPA ha demostrado ser un instrumento acertado para ayudar a los países candidatos a consolidar su comprensión y su capacidad administrativa para aplicar la legislación ambiental clave.

En 2001, ISPA proporcionó asistencia técnica a los países candidatos con objeto de aumentar, a través de la formación, su capacidad de aplicar legislación ambiental horizontal clave, especialmente las Directivas de evaluación del impacto ambiental (85/337/CEE y 97/11/CE). Al pedir una evaluación de los efectos potenciales de los proyectos ISPA sobre áreas ambientalmente sensibles, la Comisión ha facilitado la comprensión por parte de los países candidatos de la legislación destinada a la protección de aves y hábitats silvestres. Además, se han proporcionado directrices adicionales para ayudar a los países candidatos a evitar daños irreversibles en las áreas que podrían convertirse en parte de una futura red Natura 2000.

En el sector del transporte, el papel de ISPA ha sido contribuir a la construcción de la futura red transeuropea de transporte y apoyar la interconexión e interoperabilidad dentro de las redes nacionales y entre éstas y la red de la UE.

Aumento de la capacidad administrativa de gestión de proyectos

Los proyectos que se vayan a financiar a través de ISPA deben ser compatibles con las políticas comunitarias y respetar las normas de competencia y contratación pública. Sin embargo, los países candidatos tuvieron dificultades para ejecutar estas normas muy rigurosas de licitación y contratación, lo que provocó retrasos en la aplicación del proyecto. Para reparar estas deficiencias, la Comisión emprendió en 2001 varios seminarios de formación y otras iniciativas para proporcionar ayuda para mejorar la capacidad de los países candidatos en materia de licitación y contratación pública, y asegurar el cumplimiento de las normas comunitarias. Las actividades continuarán en 2002.

La Comisión también decidió medidas de asistencia técnica para disponer fondos para la preparación de proyectos de alta calidad. Con las decisiones adoptadas en 2000 y 2001, se asignó un total de 59,9 millones de euros a 30 medidas de asistencia técnica para consolidar el

flujo de proyectos para 2002 y más adelante. Estas medidas incluyen apoyo para preparar una reserva de proyectos que serán financiados por el Fondo de Cohesión después de la adhesión.

Sistemas de gestión y control financiero

En 2001, la Comisión realizó auditorías de los sistemas para evaluar en qué medida los países candidatos habían establecido sistemas de gestión y control acordes con los requisitos definidos en el Reglamento ISPA⁷. Estas auditorías constataron que los países candidatos han hecho esfuerzos considerables en la creación de sistemas de gestión y control, pero deben adoptarse otras medidas en algunas áreas centrales. Los países candidatos están abordando ahora las observaciones y las recomendaciones incluidas en los informes de auditoría. En 2002, los servicios de auditoría de la Comisión harán un seguimiento de estas acciones.

Se prestó asistencia técnica para preparar a los países candidatos al Sistema de Ejecución Descentralizada Ampliada (SEDA). La preparación del Sistema de Ejecución Descentralizada Ampliada se centra en la consecución del cumplimiento de los sistemas de gestión y control financiero con unos requisitos indispensables así como en la adecuación de los procedimientos de licitación y contratación.

4. RESUMEN DE SAPARD

Con los recursos financieros del presupuesto comunitario, que ascienden a más de 500 millones de euros anuales en el periodo 2000-2006, las prioridades de SAPARD, establecidas en el Reglamento SAPARD⁸, son contribuir a la aplicación del acervo comunitario sobre la política agrícola común y políticas conexas y resolver problemas prioritarios y específicos de la adaptación sostenible del sector agrario y las zonas rurales de los países candidatos. Además de la producción agraria primaria, pueden recibir ayudas los proyectos destinados a mejorar la transformación, la comercialización y la calidad de los productos, así como medidas de desarrollo rural más generales.

Las ayudas otorgadas a través de SAPARD se basan en un único programa de desarrollo rural y agrario por cada país candidato durante 2000-2006. El contenido de cada programa refleja las prioridades que, dentro de los límites impuestos por el Reglamento SAPARD, establecen las autoridades nacionales, en función de las circunstancias y necesidades particulares del país.

Los programas SAPARD son en gran medida comparables a los programas de desarrollo rural y agrario de los Estados miembros. El ejercicio de programación era alto totalmente nuevo para las administraciones de los países candidatos. No obstante, los programas para los 10 países estaban listos y fueron aprobados por la Comisión en el otoño de 2000, y uno de ellos (el de Letonia) se modificó en 2001, sobre todo para tener en cuenta el trabajo asociado con la concesión de la gestión al organismo SAPARD.

Otra de las características del planteamiento programático de SAPARD es que, a diferencia de lo que ocurre con los otros instrumentos de preadhesión, Phare e ISPA, cuyos elementos clave

⁷ CE n° 1267/1999, modificado.

⁸ Reglamento (CE) n° 1268/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el periodo de preadhesión (DO L 161 de 26 de junio de 1999, p. 87).

son gestionados, al menos en parte, por la Comisión, en el caso de SAPARD la Comisión no interviene en ninguna de esas tareas clave, ni siquiera en la selección de los proyectos. Para SAPARD se optó por un planteamiento alternativo, con arreglo al cual las autoridades nacionales de los países candidatos asumen toda la responsabilidad, mediante una gestión "plenamente descentralizada". La finalidad perseguida era conseguir los objetivos de base del instrumento SAPARD, es decir, en primer lugar, la realización de un gran número de proyectos de pequeña envergadura, en principio, en las zonas rurales de cada país, y, en segundo lugar, la creación de estructuras que puedan también hacerse cargo de la aplicación del acervo en cuanto tenga lugar la adhesión. No obstante, este planteamiento llevaba aparejados dos requisitos fundamentales que debían cumplirse antes de que se pudieran conceder las ayudas.

El primer requisito era básicamente de carácter normativo. Dada la novedad del instrumento, era necesario introducir nuevas disposiciones legales comunitarias. También era necesario negociar con los países candidatos una serie de normas adecuadas que regulasen todo lo relativo al correcto uso y al control de los fondos, así como a la rendición de cuentas sobre su utilización, plasmada en acuerdos de financiación plurianuales con dichos países. A finales de 2001 estas negociaciones habían concluido, se habían negociado y celebrado todos los convenios de financiación plurianuales bilaterales y los convenios de financiación anuales (a excepción de Rumania) y se habían comprometido las asignaciones anuales de 2000.

El segundo requisito consistía en establecer en cada uno de los países candidatos una agencia que pudiese ejecutar el programa SAPARD de forma coherente con las disposiciones legales establecidas en los acuerdos de financiación plurianuales. Para finales de 2001 los países candidatos habían realizado un trabajo considerable para la creación de sus organismos SAPARD y la Comisión confirió la gestión a las autoridades nacionales para 5 de los 10 países; en consecuencia, se transfirieron a esos países unos 30,5 millones de euros: 30,47 millones de euros como cuentas y 21.570 euros como pagos provisionales (reembolsos) a Estonia correspondientes al tercer trimestre de 2001⁹.

5. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LOS MECANISMOS DE LOS INSTRUMENTOS DE PREADHESIÓN

5.1. Compromisos y transferencia de fondos

Antes de que se puedan transferir a los países fondos de los tres instrumentos, se necesita:

- una Decisión de la Comisión, para asignar fondos con cargo al presupuesto,
- un acuerdo marco (ampliación a ISPA de los acuerdos marco existentes para Phare y un nuevo acuerdo de financiación plurianual para SAPARD), y
- un Acuerdo o Memorándum de Financiación bilateral anual en el que se precise el compromiso financiero de la Comunidad al país beneficiario para la medida en cuestión, en el que se establezcan los derechos y las obligaciones de ambas partes.

⁹ El pago de reembolsos a Bulgaria (411.153 €) se hizo en febrero de 2002, tras la recepción de la información referente a los cambios del personal de la agencia Sapard pedidos por la Comisión.

Sin embargo, los procedimientos que desembocan en la toma de decisiones y el compromiso de fondos difieren en cada instrumento. Los pasos correspondientes se pueden resumir como sigue:

Phare

Firma del acuerdo marco entre la Comisión y cada país (existe en todos desde hace años).

Programación anual por prioridades identificadas en los Informes Periódicos y las Asociaciones para la Adhesión.

Preparación por los países candidatos de proyectos de programas y de fichas de proyectos que se presentarán a la Comisión para que formule los comentarios oportunos al respecto y adopte una decisión final.

Preparación de propuestas de financiación de programas nacionales anuales por la Dirección General de Ampliación; consultas con otros servicios de la Comisión y presentación al Comité de Gestión de Phare para dictamen.

Decisión de la Comisión.

Compromiso de los fondos.

Firma de un Memorándum de Financiación anual por el país candidato y la Comisión; intercambio de correspondencia sobre las fichas de proyecto.

Primera transferencia de fondos (anticipo del 20 %) a petición del Fondo Nacional

ISPA

Ampliación a ISPA de los acuerdos marco de Phare.

Preparación por los países de estrategias nacionales ISPA sobre transporte y medio ambiente; consultas a otros servicios de la Comisión y aprobación de las estrategias por la Comisión.

Determinación y preparación de proyectos por los países.

Solicitud del proyecto en formato normalizado, aceptación (es decir, verificación de que se ha presentado toda la documentación) y valoración.

Preparación en la Dirección General de Política Regional de una propuesta de financiación por cada proyecto, consulta interservicios y presentación al Comité de Gestión de ISPA para dictamen.

Decisión de la Comisión (por cada proyecto).

Compromiso de los fondos (un proyecto puede recibir compromisos de diferentes ejercicios; por ejemplo, programas ISPA de 2000 y de 2001).

Firma del Memorándum de Financiación (uno por proyecto).

Primera transferencia de fondos (10 %).

En 2001, los créditos de compromiso de ISPA de la línea presupuestaria B7-020 se utilizaron principalmente para 94 medidas ISPA nuevas y segundos tramos de proyectos decididos en 2000 (1.109 millones). Los importes comprometidos de la línea presupuestaria B7-020 de 2001 se repartieron de forma bastante equitativa entre los sectores de medio ambiente (52%) y de transporte (48%).

SAPARD

Presentación a la Comisión, antes del final de 1999, del borrador de un plan de desarrollo agrícola y rural por cada país para el periodo 2000-2006.

Consultas interservicios con los servicios de la Comisión y consultas con cada país.

Acuerdo con cada país sobre el plan.

Consulta interservicios final con los servicios de la Comisión.

Presentación del plan y dictamen del Comité STAR (gestión).

Adopción oficial por la Comisión del programa de desarrollo agrícola y rural.

Decisión de la Comisión de autorizar la firma del acuerdo de financiación plurianual y del acuerdo de financiación anual.

Firma del acuerdo de financiación plurianual y del acuerdo de financiación anual.

Compromiso de asignación anual de recursos SAPARD.

Celebración del acuerdo de financiación plurianual y del acuerdo de financiación anual.

Decisión oficial de la Comisión confiriendo la gestión de la ayuda a los organismos ejecutivos.

Abono del primer tramo al país (como máximo el 49 % de la primera asignación anual).

Para garantizar la protección eficaz de los intereses financieros y combatir el fraude y otras irregularidades, las decisiones de financiación y los acuerdos y contratos adoptados en virtud de dichas decisiones prevén para todos los instrumentos de preadhesión un seguimiento y un control financiero por parte de la Comisión y del Tribunal de Cuentas, en caso necesario sobre el terreno.

5.2. Estructuras ejecutivas en los países candidatos

Los fondos de cada uno de los tres instrumentos de preadhesión se canalizarán a través del Fondo Nacional establecido en el Ministerio de Hacienda de cada país, bajo la responsabilidad del ordenador nacional de pagos.

De la ejecución de Phare e ISPA se encargarán los organismos ejecutivos (la Unidad Central de Financiación y Contratos, por ejemplo) que reciban los fondos del Fondo Nacional (a menos que éste actúe como organismo liquidador). Corresponderá a las Delegaciones de la CE aprobar la documentación de los contratos públicos antes de que se convoquen los concursos o se firmen los contratos. Los proyectos que finanza ISPA son grandes proyectos de infraestructuras que se ejecutan a lo largo de varios años. El progreso real de la ejecución

sobre el terreno requiere, como en cualquier inversión importante de infraestructura pública, una preparación, incluidos los expedientes de licitación, y unos procedimientos (con una aplicación estricta de las normas comunitarias de contratación pública) muy detallados. Los primeros pagos sustanciales se hicieron en 2001, con un total de unos 200 millones de euros en ese año, ya que los primeros proyectos ISPA se decidieron no mucho antes de finales del año 2000. Estos pagos incluyen un 21% de los importes comprometidos en 2000. Actualmente, los procedimientos de gestión de las medidas financiadas por el fondo de ISPA y Phare requieren un control previo, es decir, las decisiones referentes a la contratación y la adjudicación de los contratos son adoptadas por el poder adjudicador y se remiten a la Delegación de la CE en el país beneficiario para visado.

Al contrario de lo que sucede en el caso de Phare e ISPA, que hacen el máximo uso posible de los acuerdos y estructuras del Sistema de Ejecución Descentralizada (SED) de Phare, la ejecución de SAPARD está totalmente descentralizada desde el principio, siempre que se satisfagan todas las condiciones necesarias.

Esta delegación de la responsabilidad de gestión obliga a cada uno de los países candidatos a crear sus sistemas de gestión y control, que deberán recibir la aprobación del ordenador nacional de pagos correspondiente. Una vez satisfechas estas condiciones, los servicios de la Comisión proceden a la verificación del cumplimiento, antes de que la Comisión adopte una Decisión otorgando la gestión financiera. El Reglamento 2222/2000¹⁰ de la Comisión, modificado por el Reglamento 2252/2001¹¹ de la Comisión, establece las normas financieras detalladas para esta concesión de la gestión. Todos los países se han comprometido a prepararse para cumplir los requisitos institucionales necesarios para la gestión de SAPARD. Cinco países candidatos consiguieron recibir la decisión sobre la transferencia de la gestión a finales del año 2001. Sin embargo, estas decisiones no se refieren a todo el ámbito de las medidas cubiertas por los programas SAPARD y se está trabajando para completar este proceso.

5.3. Descentralización de la ejecución en virtud del artículo 12 del Reglamento de Coordinación

En 2001, Phare e ISPA se ejecutaban a través del Sistema de Ejecución Descentralizada (SED), introducido para Phare en 1990 y revisado en 1998. A la luz de las conclusiones de la Cumbre Europea de Niza, la Comisión y los países candidatos seguirán esforzándose para conseguir una mayor transferencia a éstos últimos de las responsabilidades de gestión. El objetivo de la Comisión es que los países candidatos que probablemente entren a formar parte de la UE en 2004 pasen a la etapa final del Sistema de Ejecución Descentralizada Ampliado en el curso de 2003.

El Reglamento de Coordinación aporta así una base jurídica para que la Comisión renuncie al requisito de autorización previa en la selección de proyectos, la licitación y la contratación por

¹⁰ Reglamento (CE) n° 2222/2000 de la Comisión, de 7 de junio de 2000, que establece normas financieras de aplicación del Reglamento (CE) n° 1268/1999 del Consejo, relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de las medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el período de preadhesión.

¹¹ Reglamento (CE) n° 2252/2001 de la Comisión, de 20 de noviembre de 2001, que modifica el Reglamento (CE) n° 2222/2000, que establece normas financieras de aplicación del Reglamento (CE) n° 1268/1999 del Consejo relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de las medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el período de preadhesión.

los países candidatos (artículo 12). La situación resultante de tal renuncia se conoce como Sistema de Ejecución Descentralizada Ampliado. El progreso hacia este sistema se fija en los documentos titulados la "Preparación para el Sistema de Ejecución Descentralizada Ampliado (SEDA) de los programas Phare e ISPA" enviado a los países de adhesión en diciembre de 2000 y el "Plan de trabajo del Sistema de Ejecución Descentralizada Ampliado (SEDA) para ISPA y Phare" enviado a los países de adhesión en octubre de 2001. El Plan de trabajo establece las etapas de procedimiento para llegar a una decisión sobre el Sistema de Ejecución Descentralizada Ampliado. Las etapas I, II y III son responsabilidad de los países candidatos y contienen una evaluación de las carencias, un plan de acciones correctoras y una evaluación de la conformidad. La cuarta etapa es la preparación para la decisión de la Comisión y es responsabilidad de la Comisión. Durante 2001, los países candidatos pusieron en marcha actividades preparatorias y algunos países iniciaron la etapa I.

6. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

6.1. Phare

Evaluación previa

Como el ciclo 2003 de programación de Phare es el último para el "Grupo de Laeken" de países candidatos, supondrá un cambio en el ámbito de las operaciones de Phare, y los mecanismos de Phare tendrán que ser adaptados a una nueva serie de necesidades.

Sobre esta base, en 2001 se tomaron las primeras medidas para preparar una evaluación previa, que debía iniciarse en 2002, de los mecanismos de programación de Phare en 2004 y posteriormente. La evaluación tratará de basarse en una evaluación de lecciones aprendidas del método actual de programación de Phare y en un examen de los mecanismos de programación en intervenciones comparables.

Un elemento clave de esta evaluación será un informe sobre programación y diseño de proyectos preparado en 2001 por el contratista responsable de la preparación de los informes de supervisión y evaluación de 1996 a 2001, que abarcan proyectos financiados desde 1990 hasta 1999. El contratista concluyó que a menudo estos proyectos habían tenido objetivos mal especificados, marcos lógicos técnicamente débiles e indicadores inadecuados.

En 2002 se introdujeron medidas correctoras que implican una verificación sistemática de estas características en la fase de formulación del proyecto.

Supervisión y evaluación intermedia

Tras la reorientación de Phare hacia una estrategia de preadhesión y la descentralización de las responsabilidades de ejecución, el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Phare, antes centralizado, se sustituyó en septiembre de 2000 por un Sistema de Seguimiento y un Plan de Evaluación Intermedia. La revisión está basada en que los países candidatos asuman la responsabilidad de supervisar el progreso de las medidas de Phare, mientras que la Comisión se reserva la responsabilidad de evaluar el progreso a través de evaluaciones intermedias sectoriales periódicas realizadas por evaluadores independientes.

En cada país candidato se han creado nuevas estructuras de supervisión — un Comité Mixto de Supervisión y Subcomités Sectoriales de Supervisión —. El Comité de Supervisión de Phare también actúa como Comité Mixto de Supervisión para los tres instrumentos de

adhesión. Los informes anuales del Comité de Supervisión de cada instrumento se presentan a este Comité Mixto de Supervisión para su consideración.

Un nuevo contratista ha emprendido las evaluaciones intermedias desde julio de 2001 a través de oficinas dotadas con evaluadores de la UE y locales en Bulgaria, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia. La oficina central con sede en Bruselas es también responsable de supervisar y evaluar los programas plurinacionales y multibeneficiarios.

El Plan de supervisión y evaluación intermedia de Phare proporciona a las partes implicadas en la gestión del programa una evaluación regular y fiable de la puesta en práctica de todas las medidas en curso por dos medios: en primer lugar, a través de informes de supervisión elaborados por los organismos responsables de la ejecución que ofrecen el punto de vista de los interesados, y, en segundo lugar, a través de informes intermedios de evaluación en los que se presenta la opinión independiente de los evaluadores.

Durante 2001, se presentaron 42 informes de supervisión y evaluación basados en el sistema antiguo de supervisión y evaluación, que cubrían todos los sectores de ayuda de Phare. Además, se elaboraron 25 informes sectoriales intermedios de evaluación basados en informes sectoriales de supervisión elaborados por los organismos responsables de la ejecución y con los datos recogidos y las entrevistas realizadas por los evaluadores.

Las conclusiones indicaron que la programación de Phare, en general, genera proyectos cuyas prioridades coinciden con las de las asociaciones para la adhesión y tienen en cuenta los Informes Periódicos y los Planes de Acción.

Sin embargo, un considerable número de proyectos está mal diseñado o preparado, con unos objetivos vagos, unos indicadores imprecisos, escaso aprovechamiento de las experiencias aprendidas y sin un estudio de viabilidad. En opinión de los evaluadores, las realizaciones de Phare deben más a la capacidad de quienes aplican el programa "para conseguir que se haga algo" que al buen diseño del proyecto. Los evaluadores también observan que, aunque la capacidad administrativa de los proyectos ha mejorado, la gestión financiera y los calendarios siguen siendo el punto débil, y que resulta difícil contratar y retener a los especialistas.

La evaluación intermedia, en sí misma, es aceptada por casi todos los beneficiarios de los países candidatos como parte integrante del ciclo de gestión del proyecto. Los informes se consideran con gran atención, generan un debate sano entre los interesados y conducen a una consideración continua de las recomendaciones que contienen. Después, a través de las conclusiones y las recomendaciones de la evaluación y las recomendaciones, fluye una cascada de efectos beneficiosos. Entre estos efectos cabe citar cambios institucionales en los organismos responsables de la ejecución; una mejor coordinación en y entre los ministerios y los donantes; mejoras en el diseño del proyecto; la reasignación de los medios de financiación; la obtención de cofinanciación adicional; y una mayor atención a la sostenibilidad de los resultados del proyecto después de la realización. El seguimiento de las recomendaciones también está llevando a la difusión de una cultura de evaluación que promueve la responsabilidad y, a su vez, una gestión financiera sana; a mejoras en la capacidad de supervisión y, por lo tanto, de gestión; y al desarrollo de un planteamiento participativo real de la evaluación por parte de todos los interesados. A este respecto, la implicación fuerte de las Delegaciones tiene un considerable impacto en la calidad del resultado de las evaluaciones intermedias.

El sistema de evaluaciones intermedias se volvió a adaptar en 2002 para ayudar a asegurar la gestión financiera sólida de las medidas de Phare. A mediados de 2002 se publicó una nueva guía de la evaluación intermedia. Se anticipa que el equipo de evaluación intermedia publicará alrededor de 70 informes durante 2002 sobre la asistencia de Phare en 10 países candidatos que reciben fondos de dicho programa. El equipo de evaluación también ayudará a establecer sistemas de evaluación para los otros tres países candidatos, a saber, Chipre, Malta y Turquía.

Evaluación a posteriori

Durante la segunda mitad de 2001, la Dirección General de Ampliación preparó, realizó el proceso de contratación y puso en marcha la evaluación *a posteriori* de una muestra de ayudas de Phare por valor de 1 millón de euros. El comienzo del contrato se fijó para enero de 2002. La muestra seleccionada para la evaluación es la ayuda de Phare cuya realización debe concluir al final de 2001 y concedida al "Grupo de Laeken" de países candidatos, es decir, los programas nacionales lanzados en 1997/1998 para Bulgaria, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia.

Este ejercicio difiere de las evaluaciones *a posteriori* anteriores (realizadas por EuropeAid) en que es intersectorial y está organizado por países. Efectivamente, se trata de diez evaluaciones nacionales *a posteriori* en un mismo bloque.

Los aspectos organizativos incluían el nombramiento formal de un evaluador nacional por el coordinador nacional de la ayuda, la aprobación de las condiciones de cada país por este representante de la evaluación nacional y el nombramiento de evaluadores "externos" locales en cada país para proporcionar un informe de evaluación nacional bajo la supervisión del contratista seleccionado para la evaluación. Se incorpora un componente de consolidación de la capacidad local de evaluación basado en una filosofía de aprender con la práctica, apoyada por talleres de formación y un paquete de aprendizaje de informática.

6.2. ISPA

Todos los proyectos de ISPA están sujetos a las disposiciones del Reglamento ISPA y del Acuerdo de Financiación relativo a cada medida de ISPA en relación con el seguimiento y con la evaluación. El progreso de la ejecución se revisa sistemática y periódicamente por los servicios de la Comisión, en especial a través de los Comités de Supervisión, organizados dos veces al año por las autoridades nacionales.

Los datos estadísticos para supervisar el progreso material y financiero son indicadores útiles para evaluar la eficacia de la puesta en práctica y, además, ofrecer una evaluación de las repercusiones económicas y sociales más generales de ISPA. El coordinador nacional ISPA es responsable de la organización de los Comités de Supervisión.

Las principales responsabilidades del Comité son:

- la supervisión de la puesta en práctica global de los proyectos ISPA en el país;
- la supervisión de la puesta en práctica de cada proyecto ISPA en el país beneficiario; esta supervisión utilizará indicadores financieros y materiales;
- el examen de los informes provisionales y la aprobación de los informes provisionales anuales;

- las propuestas (para su presentación a la Comisión) de ajustes en términos de importes y condiciones que puedan requerirse en función de los resultados de la supervisión;
- las decisiones, con el acuerdo de la Comisión, sobre cualquier responsabilidad adicional del Comité.

En 2001 se organizaron en todos los países candidatos las dos primeras rondas de los Comités de Supervisión 2001. Los resúmenes de estas reuniones se comunican al Comité de Gestión de ISPA.

El requisito de la evaluación *a posteriori* se estipula en la sección XIII del anexo del Memorandum de Financiación, que se concluye para cada proyecto entre la Comisión y el estado beneficiario ISPA. Esta sección estipula que, tras la realización de un proyecto, la Comisión y los países beneficiarios evaluarán la manera en que se ha llevado a cabo, incluido el uso eficiente y efectivo de recursos. La evaluación también cubrirá el impacto real de su ejecución para analizar si se han alcanzado los objetivos originales. Examinará, entre otras cosas, la contribución de las medidas a la puesta en práctica de políticas comunitarias sobre el medio ambiente o su contribución a las redes transeuropeas de transporte ampliadas y a las políticas comunes de transporte. También evaluará las consecuencias de las medidas para el medio ambiente.

Normalmente, el análisis posterior no debería hacerse inmediatamente después del cierre de un proyecto de inversión, puesto que se necesita un período suficientemente largo de rodaje, de pruebas y de funcionamiento normal antes de realizar un análisis *a posteriori* técnico y económico general. La Comisión considera que el plazo adecuado para realizar un análisis posterior completo es de dos a cuatro años después de la recepción provisional de los trabajos. Por lo tanto, dada la temprana fase de ejecución de ISPA, aún no se ha lanzado ninguna evaluación *a posteriori*.

6.3. SAPARD

La ejecución de los programas SAPARD está sujeta a las disposiciones del Acuerdo de Financiación plurianual relativas al seguimiento y la evaluación. De acuerdo con estas disposiciones, se ha creado un Comité de Supervisión para cada programa SAPARD y cada uno de los Comités de Supervisión se ha reunido por lo menos una vez, a veces dos, durante 2001. En su trabajo inicial, los comités han discutido y tomado decisiones, de acuerdo con el artículo 7 de la Sección B del convenio de financiación plurianual, sobre temas tales como normas de procedimiento, selección y criterios de clasificación, indicadores de supervisión, preparación para la evaluación intermedia y modificaciones de sus programas.

Por otra parte, los servicios de la Comisión han colaborado con los países beneficiarios para preparar los sistemas de supervisión y evaluación. Se organizó un seminario para formar a los países en las técnicas de supervisión utilizadas en los Estados miembros y la Comisión ha elaborado una gama de indicadores mínimos de supervisión que se aconseja que apliquen los países beneficiarios de SAPARD. Todos los países han establecido sobre esta base sus disposiciones de supervisión que han sido discutidas y aprobadas por los comités de supervisión. Las disposiciones incluyen una serie de indicadores de supervisión descritos en los programas y una serie de cuadros de supervisión que se deben cumplimentar y actualizar para las reuniones del comité de supervisión.

Asimismo, se organizaron dos seminarios, cada uno de ellos con la participación de representantes de cinco países candidatos, sobre la evaluación del Programas SAPARD.

7. COORDINACIÓN

7.1. Observaciones de carácter general

Tal como exige el Reglamento (CE) nº 1266/99 del Consejo, la Comisión se encarga de la estrecha coordinación entre los tres instrumentos de preadhesión. El Reglamento especifica claramente el ámbito de asistencia de cada uno de ellos, con lo que la posibilidad de coincidencias se reduce al mínimo:

- Phare se dedica a medidas prioritarias relacionadas con la asimilación del acervo comunitario mediante el refuerzo de la capacidad administrativa o el apoyo a inversiones conexas. Este instrumento incluye asimismo un elemento de cohesión económica y social y puede financiar medidas de medio ambiente y transporte que constituyan una parte accesorio pero indispensable de los programas integrados de reestructuración industrial o desarrollo regional.
- ISPA financia grandes proyectos de infraestructuras en los sectores de medio ambiente y transporte.
- SAPARD financia medidas de apoyo a la agricultura y al desarrollo rural.

El Comité de Gestión de Phare desempeña un papel de gran trascendencia en la coordinación general. De conformidad con el artículo 9 de Reglamento de Coordinación, el Comité asiste a la Comisión en la coordinación de las intervenciones realizadas en el marco de los tres instrumentos y la Comisión informa al Comité de las asignaciones financieras indicativas por país y por instrumento de preadhesión y de las medidas que ha tomado respecto a la coordinación con el BEI, con los otros instrumentos comunitarios y con las instituciones financieras internacionales. Esta información se facilita al Comité en el informe general sobre la asistencia de 2001. También se informa al Comité de las decisiones por las que la Comisión atribuye a los organismos ejecutivos de los países candidatos la gestión de la asistencia en régimen descentralizado, de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Coordinación.

En cuanto a la programación, el marco general de asistencia de los tres instrumentos para cada uno de los diez países candidatos son sus correspondientes Asociaciones para la Adhesión, adoptadas por el Consejo el 13 de noviembre de 2001. En el caso de Phare, tales Asociaciones se complementan con los planes nacionales de desarrollo y en el de ISPA, con las estrategias nacionales de medio ambiente y transporte. Los proyectos SAPARD se seleccionarán a partir de los programas de desarrollo rural de 2000-2006, basados en los planes de los países candidatos y aprobados por la Comisión para cada uno de ellos en el 2000.

Para evitar posibles coincidencias entre las intervenciones realizadas en el marco de SAPARD y Phare (en particular, la cohesión económica y social y la cooperación transfronteriza de Phare, en las que se seguirá un enfoque más programático que incluirá la creación de «régimenes»), en los acuerdos y documentos de programación pertinentes se están incluyendo disposiciones apropiadas:

- En el caso de Phare, todas las decisiones y propuestas de financiación establecen que, a partir de 2001, el coordinador nacional de la ayuda y el ordenador nacional de

pagos serán corresponsables de la coordinación entre Phare (incluida la cooperación transfronteriza Phare), ISPA y SAPARD.

- En cuanto a SAPARD, los acuerdos de financiación plurianuales firmados con los 10 países candidatos establecen, en el artículo 1 de su sección C, que la Comisión y [el país candidato] han de garantizar la coordinación de la asistencia entre el programa, ISPA, Phare y la asistencia del BEI y otros instrumentos financieros internacionales. El país deberá velar por que en los proyectos SAPARD que puedan ser total o parcialmente subvencionables en el marco de los otros instrumentos mencionados no se asignen a ningún gasto fondos procedentes de más de uno de ellos (en concreto, «imprimiendo» facturas).

7.2. Coordinación dentro de la Comisión

El programa Phare es competencia de la Dirección General de Ampliación, que también asume la coordinación general entre los tres instrumentos, con el apoyo del Comité de Gestión de Phare. El programa ISPA es responsabilidad de la Dirección General de Política Regional y SAPARD, de la Dirección General de Agricultura.

En la práctica, la programación se coordina mediante consultas interservicios ampliadas. Además, en los diferentes departamentos de la Comisión afectados se ha creado un comité de coordinación de los instrumentos de preadhesión. Este comité dispensa una atención especial a la preparación de la descentralización ampliada de Phare e ISPA.

En cuanto al seguimiento de los proyectos, su coordinación corresponde al Comité Mixto de Seguimiento, que cuenta, cuando es posible, con el respaldo de los Comités de gestión de ISPA y los subcomités pertinentes de Phare.

Para evitar la duplicación, la Comisión ha aclarado el interfaz entre Phare y SAPARD, teniendo en cuenta las disposiciones del Reglamento de Coordinación. Esta distinción era necesaria, sobre todo, en las inversiones destinadas al sector veterinario. La distinción radica en que Phare puede apoyar inversiones en obras públicas realizadas por las autoridades nacionales u otras autoridades públicas subdelegadas. Las inversiones pueden recibir ayuda de SAPARD si se desarrollan en la esfera privada (por ejemplo, laboratorios internos de plantas transformadoras o mejora del equipamiento de una explotación). Los programas SAPARD pueden incluir también inversiones dirigidas a mejorar las pequeñas estructuras públicas locales de controles de calidad, veterinarios y de higiene de las plantas transformadoras, así como a garantizar la calidad de los alimentos y la protección del consumidor. Por otro lado, Phare seguirá otorgando ayuda para desarrollo institucional, en particular a las agencias SAPARD.

En cuanto a ISPA, conviene señalar que la viabilidad y los estudios preliminares de los proyectos del 2000, primer año de aplicación de este instrumento, se financiaron con fondos de Phare en 1998 y 1999. Además, la ejecución de Phare e ISPA está supervisada por las Delegaciones en los países candidatos.

7.3. Coordinación nacional

A escala nacional y con vistas al objetivo de la descentralización, la Comisión anima a los países candidatos a mejorar su coordinación interministerial, como requisito previo necesario para el éxito de la futura gestión de los Fondos Estructurales por los países candidatos, y, a

corto plazo, para aplicar la política de cohesión económica y social en el marco de Phare. En varios países, se debe mejorar la coordinación interministerial.

Como la gestión descentralizada va a existir desde el principio (en el caso de SAPARD) o va a ir aumentando (en Phare e ISPA), debe ir desarrollándose paralelamente la responsabilidad de los países candidatos en la adecuada coordinación de las operaciones que reciben asistencia de preadhesión y para evitar los solapamientos. Dado el carácter descentralizado de SAPARD, corresponderá únicamente a los propios países candidatos garantizar la plena complementariedad a nivel de los proyectos.

Por lo tanto, la Comisión ha pedido a los países candidatos que den los pasos necesarios para garantizar una coordinación eficaz y efectiva.

7.4. Coordinación con el BEI y las instituciones financieras internacionales

La asistencia de preadhesión sólo puede desempeñar adecuadamente la función que le corresponde cuando moviliza fondos de las instituciones financieras internacionales. Por ello, el 2 de marzo de 1998 la Comisión Europea firmó un Memorándum de Acuerdo con el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y el Banco Mundial dirigido a consolidar su cooperación y facilitar la cofinanciación en el marco del programa Phare. En octubre de 1998 se adhirieron a este acuerdo otras cuatro partes: la Corporación Nórdica de Financiación Medioambiental (NEFCO), el Banco Nórdico de Inversiones (NIB), la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa. En el 2000, el Memorándum de Acuerdo se amplió para cubrir los otros dos instrumentos de preadhesión, ISPA y SAPARD. Pese a no ser signatario del Memorándum, el BEI colabora con las otras instituciones financieras internacionales siguiendo el espíritu del documento y asiste a la Comisión Europea en la consecución de los objetivos políticos de la UE.

Desde el año 2000, el nuevo instrumento ISPA de transporte y medio ambiente constituye el principal mecanismo de cofinanciación de proyectos de infraestructuras con el BEI y las otras instituciones financieras internacionales. En 2001, el principal instrumento de cofinanciación de Phare siguió siendo el mecanismo PYME, en el que la Comisión colabora con el BERD, el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa y el KfW (Instituto de Crédito a la Reconstrucción). La Comisión también emprendió negociaciones con el BEI acerca de un instrumento para financiar a las administraciones locales en las regiones fronterizas, como se señalaba en la Comunicación de la Comisión sobre las regiones fronterizas¹².

Los servicios de la Comisión celebran periódicamente reuniones con el BEI y el BERD para coordinar la programación y la ejecución, así como cuestiones de procedimiento. Cuando es posible, se organizan misiones conjuntas en los países candidatos, lo que contribuye considerablemente a la cooperación a nivel de proyectos en beneficio de esos países.

En relación con ISPA, el 19 de enero de 2000 la Comisión y el BEI firmaron un Acuerdo de Cooperación sobre asistencia estructural comunitaria, incluido ISPA, para el periodo 2000-2006. El objetivo principal de dicho Acuerdo es potenciar el efecto multiplicador de las subvenciones comunitarias y restringir el apoyo presupuestario de la CE a lo estrictamente necesario.

Los resultados de los dos primeros años de cooperación entre ISPA y el BEI son muy positivos. Se celebraron varias reuniones de coordinación durante los primeros dos años de

¹² COM(2001) 437 final, de 25 de julio de 2001.

puesta en práctica de ISPA para crear el marco de trabajo y hacer operativo el Acuerdo de Cooperación. El principal objetivo era maximizar el efecto de las subvenciones comunitarias y dirigir especialmente los recursos presupuestarios de la Comunidad a los proyectos que requieren una contribución más amplia de subvenciones.

Al nivel de proyectos, el intercambio de información se realizó en una fase muy temprana del procedimiento de determinación de proyectos con objeto de identificar posibles propuestas de cofinanciación. La colaboración con el BEI condujo a la cofinanciación conjunta de varios proyectos en 2001.

La Comisión ha mantenido buenas relaciones de trabajo con el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el Banco Nórdico de Inversiones (NIB) y la Corporación Nórdica de Financiación Medioambiental (NEFCO), instituciones que participaron en la definición de varios proyectos cofinanciados.

La Comisión organizó con el BERD reuniones regulares de intercambio de información y de coordinación, continuó la armonización de planteamientos para la valoración de proyectos y precisó también las conversaciones sobre problemas metodológicos. Desde el año 2000, la Comisión sabía que era necesario modificar el Reglamento ISPA para permitir que los gastos financiados por el BERD se consideren gastos elegibles. Esta modificación se completó en diciembre de 2001 asegurando que los proyectos pudieran ser financiados por combinaciones de ISPA y préstamos del BERD.

Para SAPARD, dada su descentralización completa a los países candidatos, la cooperación con las instituciones financieras internacionales implica principalmente consultas e intercambio de información. Esto se lleva a cabo tanto en la sede de Bruselas como en los países candidatos en las reuniones de los Comités de Supervisión, con vistas a profundizar esta cooperación.

Las Delegaciones desempeñan también un papel importante en la coordinación de los instrumentos de preadhesión con las instituciones financieras internacionales y los donantes bilaterales, al organizar periódicamente reuniones de donantes in situ en las que intercambian información acerca de los proyectos previstos y en curso.

ANEXO

Asignaciones de Phare, ISPA y SAPARD por países en el año 2001

	Phare	SAPARD	ISPA	Total
	En millones de €	En millones de €	En millones de €	En millones de €
Bulgaria	185,3	54,1	106,8	346,2
República Checa	86,6	22,9	66,9	176,4
Estonia	29,3	12,6	29,9	71,8
Hungría	109,85	39,5	90,8	240,15
Letonia	36,2	22,7	48,1	107
Lituania	106,2	30,9	50,5	187,6
Polonia	468,45	175,1	406,6	1.050,15
Rumania	289,14	156,3	245,6	691,04
Eslovaquia	80,5	19	48,1	147,6
Eslovenia	28,45	6,6	16	51,05
Otros ¹³	221,09			
Total	1.641	539,6¹⁴	1.109,3	3289,9

¹³ Horizontal, regional y parte de los programas de seguridad nuclear.

¹⁴ Total de compromisos tras el convenio de financiación anual de 2001; se han redondeado las cifras presentadas para cada país beneficiario.