



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 30.11.2006
COM(2006)746 final

**INFORME DE LA COMISIÓN
AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**

**INFORME GENERAL
SOBRE LA ASISTENCIA DE PREADHESIÓN
(PHARE - ISPA - SAPARD)
EN 2005**

{SEC(2006)1546}

1. RESUMEN

Éste es el sexto informe al Parlamento Europeo y al Consejo que contempla las actividades financiadas por los tres instrumentos de preadhesión, Phare, ISPA y SAPARD en 2005. El informe se centra en la coordinación entre estos instrumentos de conformidad con el artículo 13 del Reglamento (CE) n° 1266/99 del Consejo sobre la coordinación de la asistencia de preadhesión¹ (en lo sucesivo denominado «Reglamento de Coordinación»). Conforme a las fructíferas negociaciones de adhesión de Copenhague en 2002, se hizo un mayor hincapié en crear la capacidad administrativa necesaria para una aplicación satisfactoria del acervo y para la participación de los países candidatos en los programas comunitarios actuales o posteriores a su adhesión.

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. También contiene un elemento de cohesión económica y social.

ISPA (Instrumento de Política Estructural de Preadhesión) financia proyectos importantes relacionados con el medio ambiente y con la infraestructura del transporte.

SAPARD (Programa Especial de Adhesión para el Desarrollo Agrícola y Rural) financia el desarrollo agrícola y rural.

Para los datos económicos de los instrumentos de preadhesión véase la sección 5 «Resumen financiero».

La **coordinación de los tres instrumentos** está garantizada por una división de responsabilidades entre los mismos. Un comité a nivel de Dirección asegura la coordinación entre los servicios de la Comisión interesados. En mayo de 2006 se presentó al Comité de Gestión de Phare, organismo que asiste a la Comisión en la coordinación de los instrumentos de preadhesión, un documento general sobre la asistencia, referido a todos ellos. En el ámbito nacional, la Comisión instó a los países candidatos a mejorar la coordinación interministerial, que se considera un requisito clave para el éxito de la gestión futura de los Fondos Estructurales.

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

2.1. Compromisos y transferencia de fondos

Son requisitos previos para la transferencia de fondos de la UE: 1) un Acuerdo marco; 2) una Decisión de la Comisión, para asignar fondos con cargo al presupuesto; 3) un Acuerdo o Memorándum de Financiación bilateral anual en el que se precise el compromiso financiero de la Comunidad respecto del país beneficiario para la medida en cuestión, es decir, en el que se establezcan los derechos y las obligaciones de ambas partes. No obstante, los procedimientos de toma de decisiones y de compromiso de fondos son diferentes para cada instrumento. Sin embargo, los procedimientos de toma de decisión y los que conducen al

¹ Publicado en el DO L 161 de 21.6.1999, p. 68.

compromiso de los fondos son diferentes para cada instrumento. En el anexo 1.1 se informa detalladamente sobre los procedimientos de financiación con arreglo a cada instrumento.

2.2. Estructuras de ejecución en los países candidatos

Los fondos de los instrumentos de preadhesión se canalizan a través del Fondo Nacional creado en el Ministerio de Hacienda de cada país, bajo la responsabilidad del ordenador nacional de pagos². La ejecución específica de Phare e ISPA tiene lugar en las agencias de ejecución, tales como la Unidad Central de Financiación y Contratos (UCFC), que reciben los fondos del Fondo Nacional. La agencia específica SAPARD, que recibe fondos del Fondo Nacional, se ocupa de la ejecución de SAPARD.

2.3. Descentralización de la ejecución en virtud del artículo 12 del Reglamento de Coordinación³

La descentralización es el proceso por el que se atribuye la gestión de los fondos de la UE a las administraciones de los países candidatos.

Por lo que respecta a Phare e ISPA, este proceso fue regulado en 2005 por el Sistema de Ejecución Descentralizada (SED), salvo por lo que respecta a Croacia. El SED implica que los procedimientos de gestión de las medidas financiadas con recursos 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 órgano de contratación y se remiten a la Delegación de la CE en el país beneficiario para aprobación. De este modo, 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.

Croacia presentó una solicitud a la Comisión con vistas a la acreditación de su sistema SED para Phare e ISPA en el segundo trimestre de 2005. Posteriormente, los servicios de auditoría de la Comisión (la DG Ampliación y REGIO) evaluaron la capacidad nacional y sectorial de gestión de los programas/proyectos, los procedimientos de control financiero y las estructuras relativas a las finanzas públicas en Croacia. Basándose en esta evaluación, la Comisión decidió en febrero de 2006 conferir la gestión de Phare⁴ e ISPA de forma parcialmente descentralizada al organismo croata designado del Ministerio de Finanzas.

La ejecución de SAPARD, por otra parte, tiene lugar de forma totalmente descentralizada (SEDA = Sistema de Ejecución Descentralizada Ampliada). El SEDA supone una descentralización total de la ayuda de la UE, es decir, un proceso por el que se atribuye la gestión de los fondos europeos para la preadhesión a las administraciones de los países candidatos, en el que la Comisión no ejerce un control previo sistemático sobre las transacciones individuales, sino que se limita a un control *ex post*, conservando, no obstante, la responsabilidad final de la ejecución del presupuesto en general.

La delegación de la responsabilidad de la gestión del SED y el SEDA requiere que cada país establezca los adecuados sistemas de control y gestión que deberán ser aprobados en el

² A no ser que el Fondo Nacional actúe como agente de pagos en nombre de la agencia de ejecución.

³ El artículo 12 del Reglamento de Coordinación aporta la base jurídica para que la Comisión renuncie al requisito de autorización *ex ante* en la selección de proyectos, la licitación y la contratación por los países candidatos.

⁴ Así como la descentralización a la UCFC de la mayoría de los restantes proyectos CARDS.

ámbito nacional por el ordenador nacional de pagos. Una vez satisfechas estas condiciones, los servicios de la Comisión proceden a la verificación de la conformidad, antes de que la Comisión adopte una Decisión otorgando la gestión financiera.

Mientras que en 2005 Phare e ISPA siguieron siendo ejecutados a través del SED en Bulgaria y Rumanía, se observaron posteriormente en estos países nuevos avances de cara a la transición al SEDA sobre la base del Reglamento de Coordinación, siendo el objetivo la acreditación del SEDA en el verano de 2006. Por lo que respecta Phare y a ISPA, la transición hacia el SEDA tiene lugar en cuatro fases, descritas en los documentos de trabajo de la Comisión titulados «Preparación para el Sistema de Ejecución Descentralizada Ampliada de los programas Phare e ISPA» y «Plan de trabajo del Sistema de Ejecución Descentralizada Ampliada (SEDA) para ISPA y Phare». El Plan de trabajo establece las etapas de procedimiento para llegar a una decisión sobre el SEDA. Las etapas 1 a 3 son responsabilidad de los países candidatos e incluyen una evaluación de las carencias, un plan de acciones correctoras y una evaluación de la conformidad de los sistemas de gestión y control. La cuarta etapa es la preparación para la decisión de la Comisión y es responsabilidad de ésta. La decisión se adopta sobre la base de un examen exhaustivo, que incluye una verificación sobre el terreno de los sistemas de gestión y control descritos en la solicitud de acceso al SEDA presentada por el ordenador nacional de pagos a la Comisión.

Para más información sobre el SEDA, véase el anexo 1.2.

3. SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN

3.1. Phare

La ejecución de los programas Phare es objeto de un proceso estructurado de control y supervisión. En cada país, un Comité Mixto de Supervisión (CMS) recibe el apoyo de los Subcomités Sectoriales de Supervisión (SSS), que se reúnen dos veces al año.

En los nuevos Estados miembros, el sistema CMS es regulado por un mandato CMS revisado que entró en vigor en mayo de 2004, con el propósito fundamental de reforzar aún más la función de supervisión del CMS, así como las obligaciones relacionadas de transmisión de informes a la Comisión. Por consiguiente, en 2005 todos los nuevos Estados miembros presentaron a los CMS sus informes sobre el nivel de ejecución de la asistencia de Phare, que consolidaron los resultados de la supervisión y los informes de evaluación interina, así como los informes financieros. En Bulgaria y Rumanía, el sistema de CMS/SSS está sólidamente establecido desde 2001. En Croacia, el sistema de CMS/SSS se ensayó experimentalmente en 2005, y en las reuniones se contemplaron los proyectos descentralizados de CARDS.

El sistema de supervisión y de evaluación interina implica la sucesiva descentralización de las responsabilidades de supervisión y evaluación interina a los países candidatos, al mismo tiempo que las acreditaciones al SED y al SEDA. En 2005, todos los nuevos Estados miembros habían establecido unas funciones descentralizadas de supervisión y de evaluación interina. En Bulgaria y Rumanía, mientras que la responsabilidad de supervisión se descentralizó en 2001, la función de evaluación interina permaneció centralizada. Como preparación para descentralizar la función de evaluación interina, en 2005 ambos países empezaron a elaborar sus Planes de acción sobre la supervisión y la evaluación interina descentralizadas. Croacia empezó a prepararse para la descentralización de la supervisión.

En 2005, la función de evaluación interina centralizada de la DG Ampliación generó 27 informes nacionales, sectoriales, *ad hoc* y temáticos sobre el apoyo de Phare a Bulgaria y Rumanía. Los mensajes fundamentales derivados de estos informes son los siguientes:

- Los objetivos son demasiado ambiciosos, vagos o poco claros, y requieren ser reformulados para llegar a ser operativos.
- Se carece de suficiente capacidad para la preparación de la programación plurianual y el diseño de la ficha del proyecto.
- La eficacia de la programación plurianual se reduce como consecuencia de los retrasos acumulativos en la ejecución.
- La sostenibilidad corre peligro debido a la limitada capacidad de absorción institucional y a la falta de avance de la reforma de la Administración pública.
- Phare ha tenido hasta ahora efectos limitados en la preparación de los beneficiarios para los Fondos Estructurales.
- Por lo general, la eficacia de los hermanamientos es satisfactoria.

3.2. ISPA

Todos los proyectos de ISPA se rigen por el Reglamento ISPA y por las disposiciones del Acuerdo de Financiación en relación con la supervisión y la evaluación. Los servicios de la Comisión, en particular a través de los Comités de Supervisión, revisan sistemática y periódicamente (dos veces al año) el avance de la ejecución.

El requisito de la evaluación *ex post* se estipula en la sección XIII del anexo del Memorándum de Financiación, que la Comisión y el Estado beneficiario ISPA celebran para cada proyecto. En esa sección se estipula que, tras la realización de un proyecto, la Comisión y los países beneficiarios evaluarán la manera en que se ha llevado a cabo, así como su repercusión. Al no haberse finalizado ningún proyecto al final de 2005, no se inició ninguna evaluación *ex post* en ese año.

3.3. SAPARD

La ejecución de los programas SAPARD se rige por las disposiciones de los Acuerdos de Financiación plurianual relativas a la supervisión y la evaluación. En 2004 los Comités de Supervisión se reunieron como mínimo una vez. La Comisión siguió trabajando en estrecha colaboración con los países beneficiarios sobre la adaptación y el funcionamiento de los sistemas de supervisión y evaluación. Las catorce reuniones del Comité de Supervisión celebradas en 2005 proporcionaron una buena oportunidad para debatir y decidir en relación con: i) la supervisión de la ejecución de los programas; ii) la aprobación de las modificaciones necesarias relativas al cierre del programa y la mejora de la capacidad de absorción de los programas (BG, RO); iii) la aprobación de los informes anuales sobre el avance de la ejecución de los programas SAPARD, antes de su presentación oficial a la Comisión.

4. COORDINACIÓN

4.1. Consideraciones generales

Tal como lo exige el Reglamento de Coordinación, la Comisión se encarga de la estrecha coordinación entre los tres instrumentos de preadhesión. El Reglamento especifica claramente el ámbito de la ayuda prestada en virtud de cada uno de ellos, con lo que se reduce al mínimo la posibilidad de solapamientos.

Las asociaciones para la adhesión establecen el marco general para la ayuda en virtud de cada uno de los tres instrumentos de preadhesión. En el caso de Phare, estas 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 seleccionan a partir de los programas de desarrollo rural de 2000-2006, basados en los planes de los países candidatos y aprobados en 2000 por la Comisión para cada uno de ellos.

El Comité de Gestión de Phare desempeña un papel clave en la coordinación general. De conformidad con el artículo 9 del Reglamento de Coordinación, el Comité deberá asistir a la Comisión en la coordinación de las intervenciones realizadas en el marco de los tres instrumentos, y la Comisión deberá informar al Comité acerca de las asignaciones financieras indicativas por país y por instrumento de preadhesión y de las medidas que ha adoptado respecto a la coordinación con el BEI, con los otros instrumentos comunitarios y con las instituciones financieras internacionales.

4.2. Coordinación dentro de la Comisión

El programa Phare y la coordinación de los instrumentos competen a la Dirección General de Ampliación, con el apoyo del Comité de Gestión de Phare. El programa ISPA es responsabilidad de la Dirección General de Política Regional, y SAPARD es responsabilidad de la Dirección General de Agricultura.

La programación se coordina mediante consultas interservicios ampliadas. Además, en los diferentes servicios de la Comisión afectados se ha creado un Comité de Coordinación de los Instrumentos de Preadhesión a nivel de Directores. En él se presta especial atención a la preparación del SEDA de Phare y de ISPA.

El *Comité de Coordinación* de la Comisión para los tres instrumentos de preadhesión, establecido a nivel de Directores, no se ha reunido oficialmente durante 2005, aunque se ha celebrado un número importante de reuniones, particularmente en relación con la creación del nuevo Instrumento de Preadhesión (IPA) y sus componentes pertinentes⁵.

⁵ De los 6 instrumentos de relaciones exteriores propuestos que deberán aplicarse en el período 2007-2013, uno es el nuevo Instrumento de Preadhesión (IPA). En la confluencia entre la ayuda exterior y las políticas internas, el IPA se propone facilitar la entrada en la Unión de los países candidatos (Turquía, Croacia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia) y de los países candidatos potenciales. El IPA será un instrumento centrado en la adhesión, y deberá cumplir todos los requisitos derivados del proceso de adhesión, especialmente en términos de prioridades, supervisión y evaluación. El IPA reemplazará los actuales instrumentos de preadhesión, especialmente: Phare, cuyo objetivo es apoyar la aplicación del acervo comunitario mediante un refuerzo de las instituciones y de las correspondientes inversiones, de las inversiones en cohesión económica y social y de la cooperación transfronteriza; ISPA, que es el precursor del Fondo de Cohesión y se ocupa del medio ambiente i.e. la infraestructura de transporte; SAPARD, que es el precursor de los planes de desarrollo rural, y se ocupa del acervo de

El 19 de mayo de 2005 fue presentado a los Estados miembros en el Comité de Gestión de Phare un documento general de asistencia, mediante el cual la Comisión informó al Comité de Gestión de Phare sobre la coordinación de la ayuda de preadhesión en 2005 y de la ayuda prevista para 2006. En particular, este documento estableció las asignaciones financieras orientativas anuales para cada país en relación con los tres instrumentos, y proporcionó información sobre la coordinación con el BEI y las IFI y sobre el avance y las perspectivas para la gestión descentralizada. Otro informe distinto, el informe anual sobre la coordinación de la asistencia de preadhesión, proporcionará información más detallada sobre la coordinación entre Phare, ISPA y SAPARD.

Para evitar solapamientos, la Comisión ha aclarado la interfaz entre Phare y SAPARD, teniendo en cuenta las disposiciones del Reglamento de Coordinación. En cuanto a la supervisión de proyectos, la coordinación adopta la forma del CMS. El CMS, cuando sea posible, será apoyado por los Comités de supervisión de ISPA y por los subcomités pertinentes de Phare.

4.3. Coordinación en los países candidatos

La Comisión anima encarecidamente a los países candidatos a mejorar su coordinación interministerial, como requisito previo necesario para el éxito de la futura gestión de los Fondos Estructurales y, a corto plazo, para aplicar la política de cohesión económica y social en el marco de Phare. Aunque se observaron avances significativos, tal coordinación interministerial todavía necesita nuevas mejoras. Ya que la gestión descentralizada existe desde el principio (en el caso de SAPARD) o va a incrementarse gradualmente (en el caso de Phare e ISPA), deberá desarrollarse paralelamente la responsabilidad de los países candidatos para la adecuada coordinación de las operaciones que reciben asistencia de preadhesión y para evitar solapamientos.

En consecuencia, la Comisión exige a los países candidatos que adopten las medidas necesarias para garantizar una coordinación eficaz y efectiva. La lista de control transmitida a los países candidatos y a las Delegaciones de la Comisión, que permite a estas últimas verificar que el organismo de ejecución es capaz de gestionar un «plan» de cohesión económica y social de Phare de manera adecuada y eficiente, estipula que debe efectuarse una evaluación para mostrar que los instrumentos de coordinación establecidos son adecuados y que se han creado instrumentos apropiados para asegurar que no se producen solapamientos entre los otros instrumentos comunitarios, especialmente la cooperación transfronteriza de Phare, SAPARD e ISPA.

4.4. Coordinación con el BEI y las instituciones financieras internacionales (IFI)

La Comisión consulta periódicamente a las instituciones financieras internacionales (IFI) y a los donantes bilaterales a lo largo del ciclo de programación, para determinar el margen existente para las actividades conjuntas y los planteamientos complementarios de cara a establecer las prioridades de preadhesión.

La cooperación y cofinanciación de proyectos con el BEI y otras IFI, en especial el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (BCE, en cooperación con el Kreditanstalt für Wiederaufbau alemán,

la Política Agrícola Común y del desarrollo rural; la preadhesión de Turquía, con el mismo objetivo que Phare; CARDS, que contempla los Balcanes Occidentales.

KfW), se organizan conforme al Memorándum de Acuerdo modificado entre la Comisión Europea y las IFI participantes para los países de la ampliación de 20 de mayo de 2003.

En el contexto de Phare, las posibilidades de que las IFI cofinancien proyectos de inversión a nivel del programa nacional son limitadas, puesto que los instrumentos de programación de Phare y los instrumentos de asignación de préstamos tienen calendarios muy diferentes. Sin embargo, se mantiene una estrecha colaboración con las IFI para velar por que se defina un marco adecuado y sostenible que permita la financiación por empréstito, siempre que ello resulte más apropiado que la financiación con fondos, garantizando de este modo la adicionalidad entre los dos métodos de financiación.

Con respecto a los programas horizontales financiados con cargo a Phare, los diez países de Phare eran elegibles antes de 2005. Los nuevos programas puestos en marcha desde 2005 contemplan solamente 4 países: Rumanía, Bulgaria, Croacia y Turquía. La naturaleza técnica y el planteamiento plurinacional de los instrumentos financieros horizontales sucesivos requirieron la participación de instituciones financieras sumamente especializadas, con un largo historial de financiación internacional y desarrollo de las PYME y del sector municipal. Frente a las instituciones financieras del sector privado orientadas a las inversiones comerciales, se dio preferencia a las instituciones financieras que, contando con el estatuto de organismos internacionales de Derecho Internacional, compartían los valores de la UE, en particular con relación a la ampliación, y perseguían objetivos de interés público similares a los de aquélla.

El primer programa del instrumento se puso en marcha en 1999 con el BERD. El BCE, que ejecuta el programa en cooperación con el KfW, y el BEI se han unido a los programas del instrumento en los años siguientes. A partir de 1999, 23 programas del instrumento han sido iniciados por la Comisión.

- 14 instrumentos financieros de las PYME, que incluyen un total de 323 millones de euros de incentivos de la UE y 2.039,25 millones de euros de líneas de crédito de las IFI. A partir del final de febrero de 2006, 267 millones de euros de incentivos de la UE ya se habían destinado a proyectos.

- 9 instrumentos financieros municipales, que incluyen un total de 100 millones de euros de incentivos de la UE y 500 millones de euros de préstamos de las IFI. A partir del final de febrero de 2006, 37,5 millones de euros de incentivos de la UE ya se habían destinado a proyectos.

El instrumento financiero de las PYME es un programa pluribeneficiario cuyo objetivo es reforzar las capacidades de los intermediarios financieros (es decir, los bancos y las sociedades de arrendamiento financiero) en los países beneficiarios (los nuevos Estados miembros y los países candidatos), para ampliar y sostener sus operaciones de financiación a las PYME.

El mecanismo del instrumento financiero municipal es similar al mecanismo del instrumento financiero de las PYME. Los instrumentos de préstamo y de riesgo compartido con cargo a los recursos de las IFI se combinan con incentivos financieros no reembolsables para los intermediarios financieros locales. Está también previsto que una cantidad limitada de asistencia técnica para los municipios será financiada por Phare para consolidar el componente de demanda del mercado de créditos municipales.

El BEI y la Comisión han creado un instrumento sobre regiones fronterizas, a petición del Consejo Europeo de Niza, y como se indicaba en la Comunicación de la Comisión a favor de las regiones fronterizas de 25 de julio de 2001. Este proyecto se centra en la ejecución de pequeñas infraestructuras municipales para promover la integración con las actuales regiones de la UE. Se compone de 2 programas de infraestructura municipal que incluyen un total de 50 millones de euros de incentivos de la UE y 250 millones de euros de préstamos del BEI. Este programa solamente se ejecuta con el BEI en las regiones fronterizas y se halla todavía en curso de ejecución.

5. RESUMEN FINANCIERO

Asignaciones para Phare, ISPA y SAPARD en 2005 (en millones de euros)

	Phare⁶	SAPARD	ISPA	TOTAL
Plan de trabajo Bulgaria/Rumanía (más Kozloduy)	751,0	250,3	500,7	1502,0
Cierre definitivo de Kozloduy	50,0			50,0
Croacia	80,0	No disponible	25,0	105,0
Total	881,0	250,3	525,7	1653,4

⁶ Estas cantidades indican las asignaciones globales para cada instrumento de preadhesión, por lo que incluyen los programas nacionales, los programas de cooperación transfronteriza, el programa KIDS para el cierre definitivo de centrales nucleares y los gastos de apoyo, así como las contribuciones a los programas plurinacionales, incluida la TAEIX. Representan asignaciones originales, por lo que no incluyen los fondos adicionales para inundaciones asignados a Rumanía y Bulgaria durante el año. Estas cantidades adicionales fueron de 12,3 millones de euros para Bulgaria y de 24,6 millones de euros para Rumanía.