

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	Tribunal de Cuentas	
2001/C 329/01	Informe especial nº 11/2001 sobre el programa de cooperación transfronteriza Tacis, acompañado de las respuestas de la Comisión.....	1

I

(Comunicaciones)

TRIBUNAL DE CUENTAS

INFORME ESPECIAL Nº 11/2001

sobre el programa de cooperación transfronteriza Tacis, acompañado de las respuestas de la Comisión*(presentado con arreglo al segundo párrafo del apartado 4 del artículo 248 del Tratado CE)*

(2001/C 329/01)

ÍNDICE

	Apartado	Página
RESUMEN		3
INTRODUCCIÓN	1-6	4
Descripción somera del programa de cooperación transfronteriza Tacis	1-5	4
Fiscalización del Tribunal	6	5
MARCO JURÍDICO Y COORDINACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS	7-16	5
Marco jurídico	7-9	5
Falta de financiación procedente del programa Phare	10-14	6
Coordinación con Interreg	15-16	7
PRESUPUESTO Y PROGRAMACIÓN DEL PROGRAMA CTF TACIS	17-25	7
Importe global del presupuesto	17-21	7
Retrasos en la asignación de fondos para pequeños proyectos	22	8
Capacidad de las autoridades regionales y locales para gestionar los proyectos	23-25	8
EJECUCIÓN DEL PROGRAMA CTF TACIS	26-35	8
Ejecución financiera	26-29	8
Contratos de obras	30-32	9
Licitación de contratos de obras	30	9
Exención del IVA y de derechos de aduana	31	9
Función de las autoridades de los países beneficiarios	32	9
Contratos de suministros	33	9
Fondo de pequeños proyectos	34-35	10
IMPACTO DEL PROGRAMA CTF TACIS	36-53	10
Puestos fronterizos	36-42	10
Gestión de las fronteras	43	11

	<i>Apartado</i>	<i>Página</i>
Medio ambiente	44-49	11
Desarrollo económico	50-51	12
Pequeños proyectos	52-53	12
CONCLUSIONES	54-57	12
Impacto del programa en las condiciones de vida de las regiones fronterizas	54	12
Impacto transfronterizo	55	12
Participación de las autoridades locales y regionales en el programa CTF Tacis	56	13
Conclusión general	57	13
RECOMENDACIONES	58-62	13
ANEXO 1 — Regiones beneficiarias del programa CTF Tacis		15
ANEXO 2 — Resumen de la ejecución del programa CTF Tacis		16
ANEXO 3 — Estructuras de aplicación del CTF Tacis, Interreg y CTF Phare		17
Respuestas de la Comisión		18

RESUMEN

Síntesis del programa

I. El programa de cooperación transfronteriza (CTF) Tacis se estableció en 1996 para contribuir a reducir la diferencia de nivel de vida entre las regiones de la frontera occidental de Bielorrusia, Moldavia, Rusia y Ucrania y los países vecinos. Tiene por objeto fomentar la cooperación entre las autoridades regionales de ambos lados de la frontera y apoyar proyectos que tengan una incidencia transfronteriza. Aunque el presupuesto anual es reducido (20-30 millones de euros), el programa es políticamente importante, tanto porque la región constituirá la nueva frontera oriental de la Unión Europea tras la próxima adhesión, como por la política de la «Dimensión septentrional» de la Unión (véanse los apartados 1 a 5).

Marco jurídico y coordinación con otros instrumentos

II. El marco reglamentario del programa no se presta a la coordinación con los programas Phare e Interreg. Aunque los programas tienen objetivos similares, los mecanismos de cooperación ya desarrollados satisfactoriamente por la Comisión en el programa Phare no se utilizaron para el programa CTF Tacis. Con excepción de Polonia, sólo se disponía de una financiación limitada del programa Phare para proyectos conjuntos con los países Tacis, ya que no existía un mecanismo de financiación específico adecuado para las regiones de los países Phare limítrofes con los nuevos Estados independientes (NEI). Por tanto, el potencial de proyectos conjuntos en ambos lados de la frontera se ha reducido considerablemente (véanse los apartados 7 a 16).

Presupuesto y programación de los programas de cooperación transfronteriza Tacis

III. Pese a la importancia política del programa y al gran número de propuestas de proyectos recibidas inicialmente, su presupuesto fue reducido en 1999 y 2000. Se han producido importantes retrasos en la programación de los fondos para el instrumento de ayuda financiera para pequeños proyectos (FPP), así como en la asistencia a las autoridades regionales para permitirles aumentar su capacidad de gestión. Raramente se han financiado infraestructuras fuera del sector de los puestos fronterizos, aunque existe una elevada demanda de dicha financiación (véanse los apartados 17 a 25).

Ejecución

IV. La ejecución ha sufrido importantes retrasos. En el caso de los contratos de obras se han presentado dificultades para obtener ofertas que respetaran los límites de las dotaciones fijadas en la licitación. En ocasiones se han suministrado equipos después de terminar el plazo previsto para los proyectos debido a los largos procedimientos de adjudicación de contratos de la Comisión y a los retrasos en el despacho aduanero en los países beneficiarios. La obtención de exención del IVA ha constituido un problema importante para los proyectos. Los procedimientos de ejecución del fondo de pequeños proyectos han estado demasiado centralizados. El control de una muestra representativa de pagos del programa CTF Tacis no reveló ningún error significativo con respecto a la legalidad y a la regularidad (véanse los apartados 26 a 35).

Impacto

V. El programa de puestos fronterizos ha sufrido retrasos particulares, por lo que todavía no había tenido incidencia al final de 2000. La mayor parte de los proyectos medioambientales carecían de inversiones de seguimiento, tanto de Tacis como de otras fuentes. Pese a los objetivos de desarrollo económico del programa, se financiaron muy pocos proyectos importantes de este ámbito. En general, los proyectos financiados a través del instrumento financiero para pequeños proyectos obtuvieron los mejores resultados en términos de relación eficacia-costes (véanse los apartados 36 a 53).

Conclusiones y recomendaciones

VI. Aunque el programa tiene potencial para hacer frente a necesidades importantes, hasta ahora ha tenido poca incidencia, tanto en la mejora del nivel de vida de las regiones beneficiarias, como en la cooperación transfronteriza, y deben realizarse más esfuerzos para apoyar la participación de las autoridades locales y

regionales (véanse los apartados 54 a 57). Se proponen las siguientes recomendaciones (véanse los apartados 58 a 62):

- *Deberían reforzarse significativamente los mecanismos de coordinación entre el programa CTF Tacis, el programa Interreg y el programa Phare.*
- *Debería contemplarse la posibilidad de aumentar el presupuesto del programa CTF Tacis y de igualar la financiación para las regiones fronterizas en los países Phare. Debería insistirse más en el apoyo a infraestructuras y a inversiones.*
- *El programa debería conceder una mayor prioridad a los proyectos que contribuyen directamente a elevar el nivel de vida de la población en las regiones subvencionables.*
- *Debería aumentarse el presupuesto del fondo de pequeños proyectos y descentralizarse su gestión.*

INTRODUCCIÓN

Descripción somera del programa de cooperación transfronteriza Tacis

1. El programa CTF Tacis se puso en marcha en 1996 por iniciativa del Parlamento Europeo y abarca regiones de Rusia, Bielorrusia, Ucrania y Moldavia ⁽¹⁾, que tienen frontera con la Unión Europea (Finlandia) y los países «Phare» ⁽²⁾. El programa también refleja la petición del Consejo Europeo de Essen de 1994, de una cooperación transfronteriza intensificada en Europa Central y Oriental para fomentar la cooperación regional y la buena vecindad.

2. En el período 1996-2000 se comprometió para el programa un total de 132,5 millones de euros, que representa aproximadamente el 5 % del presupuesto total de Tacis ⁽³⁾. Según el principal documento de la política de la Comisión en la materia ⁽⁴⁾, los objetivos del programa son:

- a) Fomentar el desarrollo económico y social en las regiones fronterizas apoyando proyectos sostenibles para reducir el riesgo de que la estabilidad de la región se vea debilitada por la diferencia muy pronunciada en las condiciones de vida a ambos lados de la frontera. En particular, el programa debería ayudar a las regiones fronterizas a superar sus problemas específicos de desarrollo resultantes de la situación periférica de sus economías.

- b) Financiar proyectos que tengan una incidencia transfronteriza y que estén apoyados por las comunidades de ambos lados de la frontera, considerándose dicha cooperación esencial para garantizar el desarrollo sostenible.
- c) Financiar prioritariamente proyectos con una dedicación local o regional demostrable.

Estos objetivos son similares a los del programa CTF Phare ⁽⁵⁾.

3. El programa CTF Tacis también se inició como medio de proporcionar fondos complementarios para las regiones fronterizas rusas y así fomentar proyectos conjuntos con proyectos financiados por Interreg en Finlandia ⁽⁶⁾. En términos más generales, el programa CTF Tacis es el principal instrumento financiero de que dispone la Comisión para financiar proyectos dentro del contexto de la política de la Unión Europea denominada de la Dimensión septentrional. Esta iniciativa, que se puso en marcha una vez que Finlandia y Suecia se adhirieron a la Unión Europea, trata de desarrollar el norte de Europa a través de un enfoque más coherente para hacer frente a los problemas y necesidades específicos de la región. ⁽⁷⁾ Además, el programa tiene que desempeñar un papel importante en la reducción del aislamiento potencial del enclave ruso de Kaliningrado.

⁽¹⁾ En el *anexo I* se presenta un mapa de las regiones subvencionables.

⁽²⁾ A efectos del presente informe, los «países Phare» son países que se benefician del programa Phare de la Unión Europea, fronterizos con los cuatro países beneficiarios del CTF Tacis: Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania y la República Eslovaca.

⁽³⁾ El CTF Tacis está financiado a partir de una línea presupuestaria diferenciada del programa principal Tacis.

⁽⁴⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones sobre cooperación transfronteriza en el marco del programa Tacis, COM(97) 239 final, Bruselas, 27.5.1997.

⁽⁵⁾ Véase el artículo 3 y el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento (CE) n° 1628/94 y el artículo 3 y el apartado 3 del artículo 5 del Reglamento (CE) n° 2760/98.

⁽⁶⁾ El programa Interreg fue introducido en 1990 por la Comisión para ayudar a las regiones fronterizas de los Estados miembros a resolver sus problemas específicos de desarrollo. Finlandia pasó a ser subvencionable en el marco de Interreg II con su adhesión, y en virtud de Interreg IIA (1995-1999) recibió un total de 34 millones de euros para las tres regiones fronterizas con Rusia (sudeste de Finlandia: 9,6 millones de euros; región de Karelia: 13,9 millones de euros; región de Barents: 10,5 millones de euros).

⁽⁷⁾ Los países incluidos en la zona cubierta por la Dimensión septentrional son Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Islandia, Letonia, Lituania, Noruega, Polonia, la Federación de Rusia y Suecia.

4. Al mismo tiempo el programa CTF Tacis se considera un medio para contribuir al proceso de preadhesión en los países Phare, en particular facilitando financiación complementaria para ayudar a responder a las crecientes preocupaciones sobre la idoneidad de las fronteras Phare-NEI, que en los próximos años pasarán a formar parte de la frontera oriental de la Unión Europea, y para desarrollar relaciones transfronterizas.

5. El programa se aplica esencialmente a través de tres tipos de intervención:

- a) Proyectos para mejorar los pasos fronterizos y la infraestructura relacionada, que están identificados conjuntamente por la Comisión y las autoridades nacionales en los países beneficiarios.
- b) Los denominados «grandes proyectos», en general entre 1 y 3 millones de euros. En Ucrania, Bielorrusia y Moldavia las

autoridades nacionales a menudo también han desempeñado el papel principal en el desarrollo de estos proyectos.

- c) Pequeños proyectos, de hasta 200 000 euros de ayudas en el marco de Tacis, identificados y preparados por las autoridades locales y regionales. El beneficiario debe participar en la cofinanciación al menos en un 20 %.

En el *anexo 2* se presenta una visión global de los procedimientos de aplicación de Tacis y el *anexo 3* muestra un resumen de las distintas partes que participan en el programa CTF Tacis, Interreg y en los programas de cooperación transfronteriza Phare. En principio, los sectores prioritarios han sido los puestos fronterizos, el medio ambiente y el desarrollo económico. La asignación de los presupuestos CTF Tacis para el período 1996-2000 entre los tres tipos de intervención y entre los distintos sectores se desglosa en el *cuadro 1*.

Cuadro 1

Asignación de los fondos del programa de cooperación transfronteriza Tacis 1996-2000

(en millones de euros)

	Puestos fronterizos	Grandes proyectos	Pequeños proyectos	Total	%
Puestos fronterizos	62,9	—	0,1	63,0	48
Medio ambiente	—	42,2	2,3	44,5	34
Desarrollo económico	—	4,8	4,4	9,2	7
Administración pública y asuntos sociales	—	0,8	3,6	4,4	3
Otros	—	0,2	1,5	1,7	1
No asignado	—	—	9,7	9,7	7
Total	62,9	48,0	21,6	132,5	100

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Fiscalización del Tribunal

6. En la segunda mitad de 2000 se efectuó una fiscalización del programa de cooperación transfronteriza Tacis con el fin de examinar cómo se había gestionado el programa y qué incidencia había tenido unos cinco años después de su puesta en marcha. Se efectuaron inspecciones documentales y se mantuvieron entrevistas en las oficinas de la Comisión Europea, se celebraron reuniones con las autoridades beneficiarias y se controlaron proyectos en los países beneficiarios. Las fiscalizaciones sobre el terreno incluyeron 13 de los 15 proyectos de un valor superior a 1 millón de euros y una muestra de 10 de los 46 proyectos financiados a través del fondo de pequeños proyectos, terminados o en curso. También se celebraron reuniones en cuatro países vecinos (Estonia, Finlandia, Hungría y Polonia) para contribuir a evaluar el grado de cooperación transfronteriza generada por el programa.

MARCO JURÍDICO Y COOPERACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS

Marco jurídico

7. El CTF Tacis se creó sobre la base del Reglamento (CE) n° 1279/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo a la concesión de asistencia a los nuevos Estados independientes y Mongolia en su esfuerzo de reforma y recuperación económicas ⁽¹⁾ en el período 1996-1999. Sin embargo, el Reglamento abarcaba todo el programa Tacis y la parte dedicada a la cooperación transfronteriza

⁽¹⁾ DO L 165 de, 4.7.1996, p. 1.

era muy limitada ⁽¹⁾. En cambio, en el programa CTF Phare la Comisión establecía un marco detallado de programación y aplicación en un Reglamento separado de la Comisión de 1994, primer año de aplicación del programa ⁽²⁾. El nuevo Reglamento (2000-2006) de ayuda a los NEI prácticamente no supuso cambios en el CTF Tacis, aparte de la introducción de un programa indicativo plurianual (artículo 3) y una referencia a la necesidad de coordinación con el programa Phare y los Fondos Estructurales (artículo 14) ⁽³⁾.

8. Una diferencia particularmente marcada entre el programa CTF Phare y el CTF Tacis es que en este último, la Comisión no ha establecido unos mecanismos de coordinación para fomentar el diálogo y la cooperación entre los NEI y los países limítrofes análogos a los ya existentes para el programa CTF Phare. En el marco del Reglamento relativo al programa CTF Phare, los «Comités conjuntos de programación y evaluación» (CCPE), formados por representantes nacionales y regionales del país Phare y el Estado miembro vecino, consiguieron que los países limítrofes trabajaran conjuntamente para identificar, evaluar y recomendar nuevos proyectos. La Comisión actuaba como observador en los CCPE, pero era la autoridad encargada de tomar las decisiones finales sobre qué proyectos recomendados por el CCPE serían efectivamente financiados. De manera similar, la creación de CCPE para el CTF Tacis podría, haber favorecido una mayor cooperación transfronteriza, tanto con respecto a proyectos específicos como a un mayor desarrollo de las relaciones bilaterales entre los países en cuestión, incluso en el plano regional.

9. Además, de nuevo a diferencia del programa CTF Phare, la Comisión no ha pedido a las autoridades de ambos lados de la frontera que elaboren un análisis o una estrategia de desarrollo para las regiones fronterizas beneficiarias. Asimismo, tampoco se ha establecido un memorándum de acuerdo anual que establezca los proyectos que se hayan de financiar firmado por los dos países. En consecuencia, no ha habido un procedimiento para garantizar que se transmita a los países vecinos la información sobre los proyectos del programa CTF Tacis que se han de financiar, aunque éste era un requisito previo de la cooperación transfronteriza.

Falta de financiación procedente del programa Phare

10. Una dificultad fundamental a la que se ha enfrentado el programa CTF Tacis ha sido la falta de financiación disponible en el lado Phare de la frontera, con la excepción del sector de los pue-

tos fronterizos (en particular en Polonia), para poder desarrollar proyectos conjuntos o al menos relacionados. Puesto que las autoridades regionales de las regiones fronterizas de Phare disponían de unos presupuestos propios muy limitados, habría sido deseable que Phare proporcionara dicha financiación. No obstante, el programa CTF Phare estaba limitado inicialmente a las fronteras de los países Phare con la Unión Europea. Aunque las regiones fronterizas subvencionables se ampliaron en 1999 para incluir las fronteras entre los países Phare, el programa todavía no abarcaba las fronteras entre los países Phare y los NEI, pese a la creciente disparidad de los niveles de vida entre las regiones fronterizas orientales y occidentales en determinados países Phare (por ejemplo, Hungría, Polonia y la República Eslovaca).

11. En principio el programa Phare CREDO, establecido en 1996 para proporcionar financiación principalmente para proyectos de puestos fronterizos en las fronteras entre países Phare, pero al que también podían acceder las fronteras entre Phare y los NEI, podía haberse utilizado conjuntamente con el programa CTF Tacis. No obstante, aunque originalmente se había previsto asignar al programa una suma global de 102 millones de euros en el período 1996-1999, de hecho sólo recibió 11,7 millones de euros. Para la frontera entre los países Phare y los NEI sólo se comprometieron 1,4 millones de euros, distribuidos entre 23 proyectos (con una media aproximada de 60 000 euros), ninguno de los cuales estaba directamente relacionado con los proyectos del programa CTF Tacis.

12. En 1998 el Parlamento Europeo creó una nueva línea presupuestaria titulada «Acciones especiales en favor de la región del Mar Báltico» para financiar proyectos en el noroeste de Rusia en los Estados bálticos y en Polonia. Desde 1999 el presupuesto ha sido de aproximadamente 10 millones de euros anuales, financiados por Tacis y Phare ⁽⁴⁾. Aunque se diseñó para aumentar la flexibilidad y favorecer un enfoque conjunto entre Interreg, Phare y Tacis, en lo que respecta a Rusia, el programa se solapa en gran medida con el CTF Tacis.

13. En el fondo, la separación de la ayuda a los países Tacis y Phare con arreglo a dos reglamentos distintos resulta un obstáculo importante además de innecesario para una cooperación transfronteriza eficaz. Mientras que en el caso de los programas principales Tacis y Phare existe una clara necesidad de dos reglamentos diferenciados para distinguir entre países de la antigua Unión Soviética (Reglamento Tacis) y los antiguos países comunistas de Europa Central y Oriental (Reglamento Phare), el objetivo fundamental de la cooperación transfronteriza es reducir la incidencia negativa de tales divisiones. Por lo tanto, habría sido deseable crear un nuevo Reglamento, con su propia línea presupuestaria, para las regiones fronterizas limítrofes de los países Tacis y Phare.

14. La coordinación entre los servicios Phare y Tacis dentro de la Comisión, que resulta demasiado puntual e insuficiente, también ha obstaculizado una cooperación más estrecha.

⁽¹⁾ La referencia al CTF Tacis se limita esencialmente al apartado 10 del artículo 3 y al punto 1 del anexo IV.

⁽²⁾ Reglamento (CE) n.º 1628/94 de la Comisión, de 4 de julio de 1994, relativo a la ejecución de un programa de cooperación transfronteriza entre países de Europa Central y Oriental y Estados miembros de la Comunidad en el marco del programa Phare (DO L 171 de 6.7.1994, p. 14).

⁽³⁾ Reglamento (CE, Euratom) n.º 99/2000 del Consejo, de 29 de diciembre de 1999, relativo a la concesión de asistencia a los Estados socios de Europa Oriental y Asia Central (DO L 12 de 18.1.2000, p. 1).

⁽⁴⁾ En 1998 no se asignó ninguna dotación financiera a la línea presupuestaria.

Coordinación con Interreg

15. Mientras que la Unión Europea ha facilitado fondos al lado finlandés de la frontera con Rusia a través del programa Interreg, ha sido difícil establecer proyectos relacionados entre el programa CTF Tacis e Interreg por varias razones:

- a) La mayor parte del programa finlandés Interreg se ejecuta a través de proyectos de un tamaño relativamente pequeño (con una contribución comunitaria típica de 200 000 a 250 000 euros). Esto hace del fondo de pequeños proyectos del programa CTF Tacis, que tiene un límite de 250 000 euros, la fuente natural de cofinanciación Tacis para proyectos conjuntos. Sin embargo, sólo el 15 % aproximadamente de los fondos CTF Tacis se han destinado a este instrumento financiero.
- b) Los calendarios de las convocatorias de propuestas para proyectos Interreg y de CTF Tacis no están armonizados, lo que dificulta la programación de proyectos conjuntos.
- c) Los fondos Interreg se programan sobre una base plurianual, mientras que los fondos del CTF Tacis se asignan anualmente.
- d) Los fondos Interreg y los del CTF Tacis sólo pueden utilizarse en el territorio del país beneficiario y no al otro lado de la frontera, lo que limita considerablemente las perspectivas de realizar proyectos conjuntos.
- e) Mientras que la selección de los proyectos Interreg se realiza a escala regional, por las autoridades de las regiones beneficiarias finlandesas y en general consultando a las autoridades vecinas rusas, éste no es el caso de los proyectos del programa CTF Tacis, ya que las decisiones de financiación son adoptadas por los servicios centrales de la Comisión Europea ⁽¹⁾.

16. Hasta 2000 no se mantenía un contacto sistemático entre los servicios de la Comisión encargados del CTF Tacis y los de la DG REGIO encargados de Interreg para mejorar la coordinación de ambos instrumentos. Hacia el final de 2000 los dos servicios comenzaron a realizar más esfuerzos concertados para identificar modos de mejorar la «interoperabilidad» de ambos instrumentos.

⁽¹⁾ Esto da lugar a una situación en la que las autoridades regionales rusas pueden ejercer una mayor influencia en la selección de proyectos Interreg que de proyectos CTF Tacis.

PRESUPUESTO Y PROGRAMACIÓN DEL PROGRAMA CTF TACIS**Importe global del presupuesto**

17. El presupuesto anual para el programa CTF Tacis se estableció en 1996 en 30 millones de euros. No ha sido posible determinar con arreglo a qué base se fijó este importe, que se mantuvo los tres primeros años del programa, pero en 1999 fue reducido a 20 millones de euros y en 2000 a 22,5 millones de euros, siguiendo una reducción general del presupuesto Tacis. Sin embargo, las cuestiones derivadas del inminente establecimiento de una nueva frontera oriental de la Unión Europea, el desarrollo de la política de la dimensión septentrional y la posición especial de Kaliningrado son de especial importancia.

18. La dotación presupuestaria tampoco tuvo en cuenta el considerable número de solicitudes de proyectos recibidas durante los dos primeros años del programa. Aunque la Comisión no dispone de estadísticas precisas sobre el número de solicitudes de grandes proyectos, las indicaciones generales son que el número de solicitudes de proyectos descendió considerablemente a partir de 1998.

19. La razón aducida por los países beneficiarios de este descenso fue que las autoridades locales llegaron a la conclusión de que los limitados fondos disponibles para grandes proyectos aparte del sector de puestos fronterizos (que era de la competencia de las autoridades nacionales), implicaban que la reducida probabilidad de recibir financiación para un gran proyecto no justificaba los costes de preparación del mismo. De hecho, el limitado presupuesto del CTF Tacis supone que sólo puede financiarse anualmente una media de un gran proyecto, o como máximo dos, en cada país. Debido a la escasa disponibilidad de fondos, en Rusia no se efectuaron licitaciones para grandes proyectos en 1999 y 2000 ⁽²⁾.

20. En el caso del fondo de pequeños proyectos, del que existen estadísticas completas del número de solicitudes de proyectos, es obvio que la demanda de financiación era muy superior a los fondos asignados al programa para el período 1996-1998 (véase el cuadro 2). El valor total de los proyectos «recomendados» para financiación por el comité de selección de proyectos de la Comisión superaba en un 68 % a los fondos efectivamente disponibles.

⁽²⁾ Todo el presupuesto 2000 de la Comisión para Rusia se asignó al relanzamiento de la planta de tratamiento de aguas residuales de Sortlava (4,5 millones de euros). Los fondos para este proyecto, que originalmente iba a ser financiado a partir del presupuesto de 1996 se habían liberado por falta de ejecución (véase el apartado 44).

Cuadro 2

Número y valor de los proyectos presentados en virtud del fondo de pequeños proyectos

Ejercicio presupuestario	Proyectos presentados		Proyectos recomendados		Proyectos aprobados	
	Número	Valor (millones de euros)	Número	Valor ⁽¹⁾ (millones de euros)	Número	Valor (millones de euros)
1996	91	13,8	39	5,9	16	2,4
1997	133	20,5	42	6,3	30	4,7
1998	121	20,7	47	7,1	26	4,4
Total	345	55,0	128	19,3	72	11,5

⁽¹⁾ Estimación basada en la envergadura media del proyecto de 150 000 euros.
Fuente: Comisión Europea.

21. Pese a los limitados fondos disponibles, la mayor probabilidad de obtener financiación de proyectos en virtud del fondo de pequeños proyectos comparado con los grandes proyectos incita a las autoridades locales y regionales a presentar propuestas de proyectos. En términos de participación de las autoridades beneficiarias, y particularmente locales y regionales, el fondo de pequeños proyectos puede considerarse mucho más satisfactoria en el programa que la parte dedicada a los grandes proyectos.

Retrasos en la asignación de fondos para pequeños proyectos

22. Puesto que el fondo de pequeños proyectos recibe sus dotaciones anualmente, sería de esperar que se hubiera establecido un ciclo regular anual para la preparación, presentación y aprobación de proyectos. Esto habría facilitado la tarea, tanto de la Comisión como de las autoridades beneficiarias. De hecho, el fondo de pequeños proyectos ha sufrido importantes retrasos en la fase de programación. Los proyectos correspondientes al ejercicio 1996 no se seleccionaron hasta 1998. Aunque este retraso puede atribuirse en parte a la necesidad de establecer los procedimientos de aplicación, y la situación de hecho mejoró en el ejercicio 1997, la Comisión fue responsable de retrasos muy importantes en el presupuesto 1998 debido a la reorganización de sus servicios. En consecuencia, los proyectos no se seleccionaron hasta octubre de 2000, ralentizando considerablemente el ritmo que el programa había empezado a conseguir y perjudicando su reputación en los países beneficiarios. El retraso fue el resultado del bloqueo del proceso de selección por parte la nueva dirección general de la Comisión encargada de las adjudicaciones de contratos para ayuda exterior, hasta que se hubieran establecido unas directrices normalizadas para este tipo de ayudas en todos los programas de ayuda exterior.

Capacidad de las autoridades regionales y locales para gestionar los proyectos

23. Aunque la propia Comisión insistió en que una condición previa para el desarrollo satisfactorio de cualquier actividad en materia de cooperación transfronteriza es la capacidad local y regional de concebir y desarrollar proyectos ⁽¹⁾, hasta el segundo año del programa no se asignaron fondos para facilitar asistencia

en este ámbito (1997: Iniciativa regional de desarrollo de capacidades: 675 000 euros). Además, la aplicación efectiva no comenzó hasta abril de 2000 porque la Comisión fue incapaz de decidir cuál era el procedimiento adecuado para adjudicar contratos de este tipo.

24. Otro aspecto positivo del fondo de pequeños proyectos es que, para muchas autoridades locales y regionales, el nivel máximo de ayuda de 200 000 euros es más fácil de gestionar que el destinado a grandes proyectos (1 a 3 millones de euros). Los denominados grandes proyectos resultan en algunos casos difíciles de absorber para las autoridades regionales y locales, no sólo debido a su envergadura, sino también a la elevada proporción de asistencia técnica que necesitan. Dichos proyectos han incluido una media de 1,3 millones de euros en concepto de asistencia técnica (aproximadamente el 80 %) y 0,35 millones de euros en equipos (aproximadamente el 20 %). Para las autoridades regionales a menudo habría sido preferible una financiación para infraestructuras, tanto en términos de capacidad de absorción como de sus necesidades efectivas. No obstante, pese a las oportunidades de financiar infraestructuras a pequeña escala en virtud del programa ⁽²⁾, en general, la política de la Comisión ha sido limitar el apoyo a las infraestructuras a los pasos fronterizos (véase también el apartado 44).

25. Para la preparación de grandes proyectos, las autoridades regionales rusas en general han disfrutado de una buena cooperación, tanto con las autoridades regionales finlandesas como con las consultoras finlandesas. En Ucrania y Moldavia los ministerios nacionales con frecuencia han desempeñado un papel primordial en la elaboración de solicitudes de proyectos, en ocasiones debido a la escasa capacidad de las administraciones regionales.

EJECUCIÓN DEL PROGRAMA CTF TACIS

Ejecución financiera

26. La ejecución financiera del programa al 31 de diciembre de 2000 se resume en el cuadro 3.

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones sobre cooperación transfronteriza en el marco del programa Tacis, COM(97) 239 final, Bruselas, 27.5.1997.

⁽²⁾ Véase el décimo considerando del Reglamento (CE) no 1279/96: «Considerando que, para responder adecuadamente a las necesidades más acuciantes de los nuevos Estados independientes y Mongolia en su fase actual de transformación económica, es necesario permitir que una parte limitada de la asignación financiera se utilice para proyectos de infraestructura a pequeña escala en el contexto de la cooperación transfronteriza».

Cuadro 3

Ejecución financiera del CTF Tacis (1996-2000)

(en millones de euros)

	Compromisos	Contratos	Pagos
1996	30,0	23,7	16,1
1997	30,0	29,7	16,4
1998	30,0	28,2	4,8
1999	20,0	6,6	0,4
2000	22,5	0,0	0,0
Total	132,5	88,2	37,7

27. La ejecución del programa ha sido en general lenta, en particular en la parte principal, las instalaciones de los puestos fronterizos. En los apartados siguientes se examinan las razones principales. Debido a problemas de ejecución, tuvieron que liberarse 6,3 millones de euros (21 % del compromiso) cuando a finales de 1999 venció el período autorizado para la conclusión de contratos con cargo al presupuesto de 1996.

28. De hecho, los importes liberados deberían haber sido superiores, ya que otros 2,6 millones de euros del presupuesto de 1996, previstos para contratos de servicios y suministros para mecanismos transfronterizos, tampoco se habían contratado al 31 de diciembre de 1999. Sin embargo, como la Comisión había delegado la gestión de este importe a la «Unidad de supervisión del programa» transfronterizo, dirigida por una empresa consultora, consideró que estos fondos ya se habían contratado definitivamente.

29. La fiscalización de una muestra representativa de pagos del CTF Tacis no reveló ningún error significativo con respecto a su legalidad y regularidad.

Contratos de obras**Licitación de contratos de obras**

30. El programa transfronterizo en Ucrania, Bielorrusia y Moldavia sufrió retrasos significativos debidos a las importantes dificultades para obtener ofertas dentro de los límites del presupuesto del contrato. Las tres licitaciones abiertas en 1999 para instalaciones de puestos fronterizos ⁽¹⁾ en estos países tuvieron que convocarse nuevamente porque sólo se recibió una oferta en cada caso, y ascendían a una media del doble del importe previsto en

⁽¹⁾ Kamenny Log (Bielorrusia), Chop (Ucrania), Leushen (Moldavia).

el presupuesto. La razón principal de esta situación era que la empresa consultora encargada de preparar las licitaciones había subestimado los costes probables, en particular el importe exigido por empresas extranjeras para cubrir el riesgo percibido de trabajar en estos países ⁽²⁾. Al mismo tiempo, los requisitos de la Comisión para garantizar la viabilidad financiera de los contratistas planteaba a los contratistas de los NEI dificultades para presentar ofertas válidas.

Exención del IVA y de derechos de aduana

31. Un problema importante en relación con los contratos de obras era la obtención del acuerdo de las autoridades beneficiarias para conceder la exención del IVA a los contratistas locales. Aunque dichas exenciones estaban contempladas en los memorandos de acuerdo que rigen la ejecución de los proyectos transfronterizos, firmados entre los países beneficiarios y la Comisión, en la práctica este requisito ha resultado difícil de aplicar para la Comisión. Debido a los problemas encontrados, los contratistas que trabajan en Rusia y en Ucrania habían presentado reclamaciones de casi 2 millones de euros a finales de 2000.

Función de las autoridades de los países beneficiarios

32. También en otros aspectos, los beneficiarios de los proyectos no siempre han contribuido a la aplicación del programa. Se produjeron retrasos, en particular en Svetogorsk (Rusia) y Jagodin (Ucrania) para obtener la aprobación del diseño de las instalaciones transfronterizas. En general, el hecho de que en los NEI hubiera nueve servicios diferentes con competencias en los proyectos relativos a los puestos fronterizos complicó la toma de decisiones ⁽³⁾. Aunque los beneficiarios oficiales de los proyectos de los puestos fronterizos eran las autoridades aduaneras, la necesidad de coordinación entre los distintos servicios aduaneros nacionales, regionales y locales no facilitaba una aplicación rápida. Además, en general no estaba claramente definido el papel de la administración local en los proyectos de puestos fronterizos de su competencia territorial.

Contratos de suministros

33. La financiación de equipos representa normalmente entre el 15 y el 25 % del coste de los proyectos CTF Tacis. En aproximadamente la mitad de los grandes proyectos examinados a punto de ser terminados o ya ejecutados, el proyecto había sufrido retrasos en el suministro de equipo. Dichos retrasos se debían a los largos procedimientos de la Comisión en materia de adjudicación de contratos, en el tiempo empleado por los beneficiarios en aprobar listas de equipos y a retrasos en el despacho de aduana en los países beneficiarios. En consecuencia, los equipos a veces llegaban justo antes de la fecha prevista para la finalización del proyecto o incluso después.

⁽²⁾ El problema era menos grave en Rusia porque su proximidad a Finlandia suponía que las dificultades logísticas no eran tan importantes para las empresas finlandesas.

⁽³⁾ En comparación, en Finlandia sólo dos servicios se encargaban de los puestos fronterizos.

Fondo de pequeños proyectos

34. Aunque cabría esperar que el fondo de pequeños proyectos pudiera aplicarse a través de unos procedimientos más simples y flexibles, éste no ha sido el caso. El instrumento ha sufrido una compleja estructura, en gran parte muy alejada de las regiones beneficiarias pese a estar particularmente destinado al nivel local y regional.

35. Al no disponer de unos recursos de personal suficientes para gestionar el programa, la Comisión contrató una gran parte de su gestión cotidiana a una agencia con sede en Dinamarca. Aunque la agencia estableció oficinas locales en San Petersburgo (Rusia) y Lvov (Ucrania), la mayor parte de las decisiones tenían que tomarse en sus oficinas centrales y ser aprobadas por los servicios de la Comisión en Bruselas. Las delegaciones de la Comisión han contribuido muy escasamente al fondo de pequeños proyectos, aunque, debido a su interés regional, es más necesario que la Comisión lo gestione desde los países beneficiarios. Los largos procedimientos de adjudicación de contratos y de pago han dificultado el que los beneficiarios puedan ejecutar los proyectos dentro del límite de 18 meses en el que ha insistido la Comisión.

IMPACTO DEL PROGRAMA CTF TACIS

Puestos fronterizos

36. Aproximadamente la mitad de la financiación del programa CTF Tacis en el período 1996-2000 se ha asignado a los puestos fronterizos. Sin embargo, el trabajo de construcción no comenzó hasta 2000, por lo que, cinco años después de su puesta en marcha, el programa todavía no había tenido una incidencia en este ámbito.

37. Los puestos fronterizos son un ejemplo particularmente patente de la conveniencia de disponer de un instrumento de financiación que abarque ambos lados de la frontera o, en su defecto, que garantice al menos la coordinación entre los instrumentos Phare y Tacis. Sin embargo, la Comisión no ha desarrollado una estrategia para mejorar los puestos en las fronteras Phare-NEI. La primera ayuda Phare importante de apoyo a los puestos fronterizos con los NEI se puso en marcha en 1993, sin que se existiera una iniciativa correspondiente de financiación por parte de Tacis. Al haberse completado las instalaciones transfronterizas en el lado Phare de la frontera sin una mejora paralela del lado Tacis, siguen formándose embotellamientos.

38. El primer paso en el programa de puestos fronterizos de Tacis fue un estudio de evaluación de necesidades efectuado en 1996, que abarcaba 42 puestos en las regiones subvencionables. El estudio representó un enfoque válido para desarrollar una estrategia a medio plazo de ayuda para puestos fronterizos. No

obstante, un estudio de 1995 ⁽¹⁾, financiado por el programa Phare, sobre los embotellamientos producidos en pasos fronterizos ya había determinado la necesidad urgente de asistencia en los dos puestos fronterizos entre los PECO los NEI con mayor tiempo de espera de toda Europa central y oriental: Zahony-Chop (Hungria-Ucrania; 28 horas) y Kukuryki-Kozlovitchi ⁽²⁾ (Polonia-Bielorrusia; 24 horas, pudiendo llegar en ocasiones a cinco días). Habría sido deseable pues haber financiado prioritariamente estos dos puestos y fijar la siguiente serie de intervenciones basándose en la evaluación de necesidades.

39. Las obras en Chop, de hecho, no comenzaron hasta octubre de 2000 y, lo que es aún más importante, en Kozlovitchi, aunque también era con mucho el mayor puesto fronterizo entre los PECO y los NEI, utilizado por 359 028 camiones en 1996, al final de 2000 no se habían efectuado inversiones de Tacis en infraestructuras.

40. Los dos únicos proyectos de puestos fronterizos cuya construcción se hallaba a punto de terminar al final de 2000 se encontraban en la frontera finorrusa en Salla-Kellosoelkä, 50 km al norte del Círculo Artico (4,4 millones de euros) y Svetogorsk-Imatra (6,8 millones de euros). El proyecto Salla se considera un medio para desarrollar la región euroártica de Barents y acortar la duración de los viajes de larga distancia entre 2 y 4 horas. Sin embargo, al menos a corto plazo, se espera que la incidencia del proyecto sea relativamente limitada puesto que sólo 1 727 camiones utilizaron este paso en 1996, aproximadamente sólo el 0,5 % de los que atravesaron el puesto Kukuryki-Kozlovitchi. Tras la modernización del puesto fronterizo, se estimó en el estudio de viabilidad del proyecto que aumentaría el número de camiones, pero sólo a cerca de 5 000 al año hasta 2000.

41. En el puesto fronterizo Svetogorsk-Imatra, aunque el proyecto estaba mucho más justificado en términos de tráfico (1996: 26 000 camiones y 283 000 automóviles), la deteriorada carretera de Svetogorsk a Vyborg (55 km) amenazaba constituir un cuello de botella cuando se hubiera completado la construcción del puesto fronterizo.

42. La incidencia de la intervención de la Comisión en los puestos fronterizos ha aumentado con la adopción de un enfoque integrado, asumiendo la financiación de la formación y los equipos, así como la parte principal de la construcción. Sin embargo, habría sido de desear que los estudios de viabilidad realizados proporcionaran estimaciones sobre el grado en que los retrasos se debieron a las limitaciones de las infraestructuras o a unos procedimientos poco eficaces, con el fin de garantizar que las infraestructuras financiadas no fueran más de las necesarias. Además,

⁽¹⁾ «Central European Border Study: Report of Study Mission to Identify Major Border Crossing Bottlenecks» (Estudio de la frontera centro-europea: Informe del estudio para identificar los principales embotellamientos en puestos fronterizos), julio de 1995.

⁽²⁾ Zahony-Chop está en el Corredor Paneuropeo 5, Trieste-Budapest-Kiev mientras que Kukuryki-Kozlovitchi, el paso fronterizo de camiones en la frontera Terespol-Brest, está situado en el Corredor Paneuropeo 2, Berlín-Varsovia-Moscú.

el hecho de que una legislación derivada inadecuada constituyera un obstáculo para la mejora de los procedimientos no se trató de manera adecuada hasta que la Comisión no puso en marcha un estudio al respecto en 2000. En cualquier caso, la persistencia de los bajos salarios de los funcionarios aduaneros y la corrupción extendida constituyen obstáculos que ya no dependen del programa CTF Tacis, pero probablemente reduzcan sus efectos.

Gestión de las fronteras

43. El programa CTF Tacis ha influido escasamente en la mejora de los aspectos de seguridad de la gestión de las fronteras. Esto refleja en parte la falta de un planteamiento claro por parte de la Comisión en una situación en que se cooperación se ve dificultada por la sensibilidad de las administraciones de los países beneficiarios, en particular Rusia y Bielorrusia, con respecto a cuestiones de gestión de las fronteras. La Comisión asignó un total de 3 millones de euros a este fin en el marco de los programas CTF 1996 y 1997, pero un estudio contratado por la Comisión en 1997 para identificar posibles proyectos fue abandonado, pese a que sus conclusiones preliminares subrayaban que los esfuerzos para mejorar la gestión a un lado de la frontera (Phare) no serían suficientes sin unos esfuerzos complementarios del otro lado (Takis).

Medio ambiente

44. Aproximadamente un tercio del programa CTF Tacis se ha destinado a proyectos medioambientales. Las contribuciones de Tacis se han centrado primordialmente en la asistencia técnica y, en menor medida, en los equipos, ya que apenas se había utilizado la oportunidad facilitada por el Reglamento Tacis de financiar infraestructuras en el marco del programa CTF (véase también el apartado 24). El principal proyecto de infraestructuras al que se comprometieron fondos fue una planta de tratamiento de aguas residuales en Sortavala en Karelia, cerca de la frontera finlandesa. Sin embargo, los 2,2 millones de euros asignados en 1996 tuvieron que ser liberados posteriormente porque no se habían utilizado los fondos antes del vencimiento del programa, debido principalmente a debilidades en el diseño del proyecto. Se comprometió una nueva financiación de 4,5 millones de euros para volver a poner en marcha el proyecto con cargo al presupuesto de 2000, debiéndose el incremento de la financiación a la mejora de las especificaciones.

45. Se realizaron estudios para evaluar la calidad del agua y establecer una estrategia de supervisión en los ríos Bug, Latorica y Uzh en el oeste de Ucrania (1,98 millones de euros) y en la cuenca del río Prut en Moldavia (1996: 2,49 millones de euros) sin prestar la atención adecuada a la necesidad de efectuar un seguimiento de los proyectos mediante inversiones destinadas a mejorar la limpieza de los ríos. De ese modo, el proyecto de Ucrania no incluyó la identificación de inversiones necesarias para reducir la contaminación, como por ejemplo, plantas de tratamiento de aguas residuales. En el caso del río Prut, donde el estudio confirmó graves problemas sanitarios relativos a la utilización del agua y a la higiene, el proyecto identificó proyectos de inversiones corres-

pondientes. Sin embargo, antes de que se pudiera disponer de las recomendaciones del primer proyecto, se puso en marcha, en el marco del programa CTF (1998: 1,27 millones de euros), otro estudio de la cuenca del río, que en parte se solapaba con la zona geográfica cubierta por el primer proyecto. Este segundo estudio debe considerarse prematuro y, dados los graves problemas sanitarios en relación con el agua en Moldavia, debe cuestionarse el valor de financiar un estudio adicional y no unas inversiones en infraestructuras. Los efectos de los dos proyectos del río Prut podrían haber sido mayores si se hubieran facilitado fondos para financiar la cooperación con Rumania.

46. Uno de los proyectos más importantes para los que facilitó fondos el programa CTF Tacis fue el vertedero de residuos peligrosos de Krasny Bor, situado cerca de San Petersburgo (1996: 1,4 millones de euros), considerado como un punto crítico medioambiental por la Comisión de Helsinki sobre el Mar Báltico y que amenazaba no sólo los alrededores, sino al propio Báltico. El proyecto representaba sólo un modesto progreso con respecto a estudios previos y tuvo una escasa incidencia. Su solución propuesta para aumentar la capacidad de la incineradora a un precio asequible mediante la compra de una incineradora de segunda mano no era realista. En el fondo, el proyecto no podía resolver el problema de cómo garantizar que los residuos peligrosos fueran entregados efectivamente al vertedero oficial de Krasny Bor y no ser vertidos ilegalmente.

47. El programa CTF Tacis también ha financiado varios proyectos medioambientales destinados a fomentar el ecoturismo con el fin de aumentar los ingresos de la población en las regiones fronterizas. Mientras que la asistencia técnica financiada por Tacis aportó conocimientos útiles para abordar los aspectos medioambientales de los proyectos, la incidencia de los proyectos de ecoturismo fue muy limitada.

48. El único ámbito relativo al medio ambiente en que se demostró que era posible atraer tanto financiación local como préstamos de los donantes de fondos es el de la reducción de emisiones de energía perniciosas que dio lugar a dos proyectos. Uno incluía dos inversiones piloto en la República de Karelia para sustituir combustible fósil por partículas de madera (1997: 2,3 millones de euros), y el otro preveía medidas de ahorro de energía en la ciudad militar cerrada de Sneznogorsk, cerca de Murmansk (1997: 2,7 millones de euros). Aunque el efecto transfronterizo de la reducción de emisiones es muy limitado, los proyectos pueden obtener beneficios tangibles y potencialmente reproducibles en términos de ahorro de combustible.

49. En el momento de la fiscalización se esperaba que la inversión que suponían ambos proyectos fuera cofinanciada por la «Nordic Environmental Finance Corporation» (NEFCO). La Comisión y NEFCO deberían tratar de mejorar la cooperación en las fases de programación y de preparación de proyectos para identificar otras oportunidades de cofinanciación de inversiones medioambientales.

Desarrollo económico

50. Aunque uno de los objetivos básicos del programa CTF Tacis era aumentar el nivel de vida en las regiones fronterizas de los países beneficiarios, ha habido pocos grandes proyectos de desarrollo económico. De ese modo, el primero de dichos proyectos, el establecimiento de instituciones de apoyo a pequeñas y medianas empresas en Uzhgorod en Ucrania no comenzó hasta principios de 2000 (1998: 1,5 millones de euros) por lo que en el momento de la fiscalización, octubre de 2000, era demasiado pronto para señalar resultados concretos.

51. El apoyo al desarrollo de relaciones comerciales transfronterizas reviste una particular importancia ahora que los países Phare están comenzando a imponer visados a los ciudadanos procedentes de los NEI en el marco de su preparación a la adhesión ⁽¹⁾. Tales restricciones probablemente reduzcan el comercio local transfronterizo si no se adoptan medidas compensatorias. Pese a la importancia de este asunto, la Comisión no ha desarrollado un enfoque claro que ayude a las autoridades regionales a identificar y definir proyectos adecuados.

Pequeños proyectos

52. Los proyectos financiados en virtud del FPP inspeccionados sobre el terreno en general han producido unos resultados acordes con sus objetivos en términos de relación coste-eficacia, aunque los del ámbito de la administración y de los asuntos sociales, a los que se asignó aproximadamente el 30 % del FPP, tuvieron una incidencia transfronteriza limitada. Unas características particularmente positivas de los pequeños proyectos son las siguientes:

- a) A diferencia de los grandes proyectos, se destinó una parte relativamente elevada de financiación (37,5 %) a proyectos de desarrollo económico, el aspecto más importante para las poblaciones de las regiones beneficiarias y el objetivo primordial de los programas finlandeses Interreg.
- b) El FPP permitía beneficiarse del programa a muchas más instituciones de los países beneficiarios que en el caso de la financiación de grandes proyectos.
- c) El FPP, al estar basado en organismos públicos de los NEI que trabajan con las autoridades públicas y no con consultoras de Europa occidental, ofrecían más perspectivas de crear redes sostenibles tras la finalización de la financiación del proyecto.
- d) El compromiso de los beneficiarios estaba reforzado por el requisito del 20 % de cofinanciación.

⁽¹⁾ Por ejemplo, la República Eslovaca, cuya frontera se encuentra sólo a 2 km de Uzhgorod, comenzó a exigir visado a los ciudadanos ucranianos en 2000 como parte de sus preparaciones para la adhesión.

53. El FPP podría utilizarse en el ámbito de la administración pública para conseguir una auténtica incidencia transfronteriza fomentando la presentación de propuestas de proyectos de las «Eurorregiones». Son organismos transfronterizos, similares a los creados en los últimos años en la Unión Europea, a lo largo de la mayor parte de la frontera finorrusa y de la frontera entre los NEI y los países Phare. Dichos organismos pueden convertirse en foros importantes para el desarrollo de una cooperación transfronteriza duradera.

CONCLUSIONES

Impacto del programa en las condiciones de vida de las regiones fronterizas

54. Debido a su limitado presupuesto, el programa CTF Tacis sólo puede tener, en el mejor de los casos, una incidencia modesta en las regiones fronterizas subvencionables. En sus cinco primeros años, el programa ni siquiera ha alcanzado esta modesta incidencia. Una vez ejecutados, estos proyectos deberían eventualmente ayudar a estas regiones favoreciendo unas relaciones transfronterizas, aunque básicamente estén dirigidos al plano internacional y nacional más que al regional. Los proyectos medioambientales tampoco han ofrecido muchos beneficios palpables a las poblaciones de las regiones fronterizas y se han limitado en gran medida a estudios y prácticamente sin inversiones en infraestructuras. Muy pocos grandes proyectos se han orientado específicamente al desarrollo económico. La contribución más significativa de la cooperación transfronteriza en este ámbito se ha proporcionado a través del fondo de pequeños proyectos.

Impacto transfronterizo

55. Aunque pocos grandes proyectos han logrado un cierto grado de cooperación transfronteriza, el programa en general no ha desarrollado su potencial en este ámbito. Esto se debe principalmente a dos factores: en primer lugar, a diferencia del programa CTF Phare, la Comisión no estableció un foro común en el que las autoridades de cada lado de las fronteras pudieran reunirse para identificar, preparar y supervisar proyectos. En segundo lugar, la diferencia de procedimientos ha obstaculizado considerablemente la cooperación entre los beneficiarios de los programas de Interreg y CTF Tacis, mientras que se ha dispuesto de muy escasos fondos de Phare para promover proyectos conjuntos o relacionados, en particular porque las regiones Phare fronterizas con los NEI no eran subvencionables en virtud del programa CTF Phare. La excepción la constituyen los proyectos de puestos fronterizos, pero en este caso la coordinación entre Phare y Tacis ha sido muy limitada, puesto que los puestos del lado Phare de la frontera en general han sido construidos varios años antes que los del lado de Tacis.

Participación de las autoridades locales y regionales en el programa CTF Tacis

56. La escasa capacidad gestora de muchas administraciones locales ha limitado su participación en el programa. La Comisión ha sido muy lenta a la hora de prestar ayuda para establecer una capacidad local y regional, y su principal proyecto a tal efecto no comenzó hasta 2000. Los grandes proyectos a menudo no resultan fáciles de absorber para las autoridades regionales y el fondo de pequeños proyectos constituye en general un instrumento más adecuado para favorecer su participación.

Conclusión general

57. El programa CTF Tacis es un instrumento que puede resultar útil para resolver cuestiones relativas al establecimiento de una nueva frontera oriental de la Unión Europea tras la próxima adhesión y conferir una expresión más concreta a la política de dimensión septentrional. Sin embargo, hasta la fecha sus efectos han sido limitados, no sólo debido a los retrasos de ejecución, sino también debido a la limitada financiación disponible, al hecho de que no se estableciera un marco para el diálogo transfronterizo en la fase de programación de proyectos, a la falta de una financiación correspondiente para las regiones de la frontera oriental de los países Phare y a la insuficiente prioridad concedida a los proyectos dirigidos al objetivo fundamental del programa: mejorar las condiciones de vida de las poblaciones de las regiones beneficiarias.

RECOMENDACIONES

58. *Los mecanismos de coordinación entre el programa CTF Tacis, el programa Interreg y el programa Phare deberían reforzarse significativamente.*

- a) Para garantizar que la financiación se utiliza de la manera más eficaz y efectiva posible, la Comisión debería garantizar que el marco reglamentario favorezca un programa transfronterizo que abarque tanto el lado Phare como el lado NEI de la frontera, teniendo en cuenta las perspectivas de ampliación (véase el apartado 13).
- b) Para mejorar la coordinación del programa, así como el diálogo entre los NEI beneficiarios y sus homólogos en Finlandia y en los países Phare, la Comisión debería establecer comités análogos a los comités conjuntos de programación y evaluación establecidos para el programa CTF Phare (véase el apartado 8).
- c) Deberían establecerse unas estrategias de desarrollo para las regiones subvencionables y se debería informar formal y sistemáticamente a las autoridades de los países Phare de los proyectos seleccionados por la Comisión para su financiación (véase el apartado 9).

- d) Debería crearse un grupo de trabajo entre los servicios Phare y Tacis para mejorar la coordinación entre el programa CTF Tacis y las regiones limítrofes de los países Phare (véase el apartado 14). Asimismo, deberían proseguir los esfuerzos recientes de los servicios de la Comisión para mejorar la coordinación entre CTF Tacis e Interreg (véanse los apartados 15 y 16).

59. *Debería estudiarse aumentar el presupuesto del programa CTF Tacis y ofrecer financiación a las regiones fronterizas de los países Phare para proyectos transfronterizos conjuntos.*

- a) Dada la importancia de las cuestiones relativas a la nueva frontera oriental de la Unión Europea ampliada, a la política de desarrollo de la dimensión septentrional y al elevado interés suscitado al principio por el programa, que después decayó en el caso de los grandes proyectos, al menos en parte debido a la limitada financiación, debería estudiarse la posibilidad de aumentar el presupuesto del programa CTF Tacis (véanse los apartados 17 a 20).
- b) Debería prestarse una mayor atención a la asistencia que se ha de prestar a las autoridades locales y regionales para preparar propuestas de proyectos (véase el apartado 23).
- c) Para que el programa CTF Tacis funcione eficazmente, es esencial una financiación correspondiente para las regiones de los países Phare que hacen frontera con las regiones subvencionables del programa CTF Tacis (véase el apartado 10).

60. *Debe insistirse más en el apoyo a infraestructuras y a inversiones.*

- a) Debería recurrirse más a las posibilidades de utilización de fondos CTF para financiar infraestructuras e inversiones externas al sector de cruce de fronteras. Para aumentar la financiación disponible y garantizar el compromiso de los beneficiarios, debería introducirse la cofinanciación en todos los proyectos de infraestructuras (véase el apartado 24).
- b) Debería prestarse una mayor atención en la fase de preparación del proyecto a las posibilidades de atraer subsiguientemente cofinanciación para las infraestructuras incluyendo la consulta con la NEFCO y otras instituciones financieras internacionales (véanse los apartados 44 y 45 y 49).
- c) La Comisión y los países beneficiarios deben acordar medidas para garantizar la aplicación de las disposiciones existentes sobre el tratamiento de los derechos de aduana y del IVA en el contexto de la asistencia Tacis (véase el apartado 31).

61. *El programa debería conceder más prioridad a proyectos destinados a mejorar las condiciones de vida de la población de las regiones subvencionables.*

- a) La Comisión debería elaborar unas directrices que sirvan a las autoridades regionales para diseñar unos proyectos adecuados de desarrollo económico, con el fin de aumentar el número de proyectos financiados en este sector clave (véase el apartado 51).
- b) En el caso de los proyectos de ecoturismo, debería concederse una mayor prioridad a la evaluación de su potencial de ingresos y a desarrollar dicho potencial dentro del calendario fijado para el proyecto (véase el apartado 47).
62. *Debería asignarse un mayor presupuesto al fondo de pequeños proyectos y descentralizarse su gestión.*
- a) Se recomienda particularmente aumentar la proporción del presupuesto asignada al FPP. Aunque los costes administrativos asociados con el FPP sean mayores que en el caso de los grandes proyectos, dichos costes quedan compensados por sus numerosos beneficios [véanse los apartados 15.a), 21, 24 y 52].
- b) Debería introducirse un ciclo anual regular de propuestas y adjudicaciones de proyectos del FPP (véase el apartado 22).
- c) La gestión del FPP debería llevarse a cabo de manera más próxima al beneficiario. Las delegaciones de la Comisión son las más indicadas para desempeñar esta función (véase el apartado 34) ⁽¹⁾.

El presente Informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de 19 de julio de 2001.

Por el Tribunal de Cuentas

Jan O. KARLSSON

Presidente

⁽¹⁾ Las delegaciones de la Comisión en los NEI ya gestionan el programa Bistro, otro instrumento Tacis para pequeños proyectos de hasta 100 000 euros y con un presupuesto anual de aproximadamente 5 millones de euros. Una evaluación independiente del programa en 2000 consideró satisfactoria su gestión por las delegaciones desde el punto de vista de la relación eficacia-costes.

ANEXO I

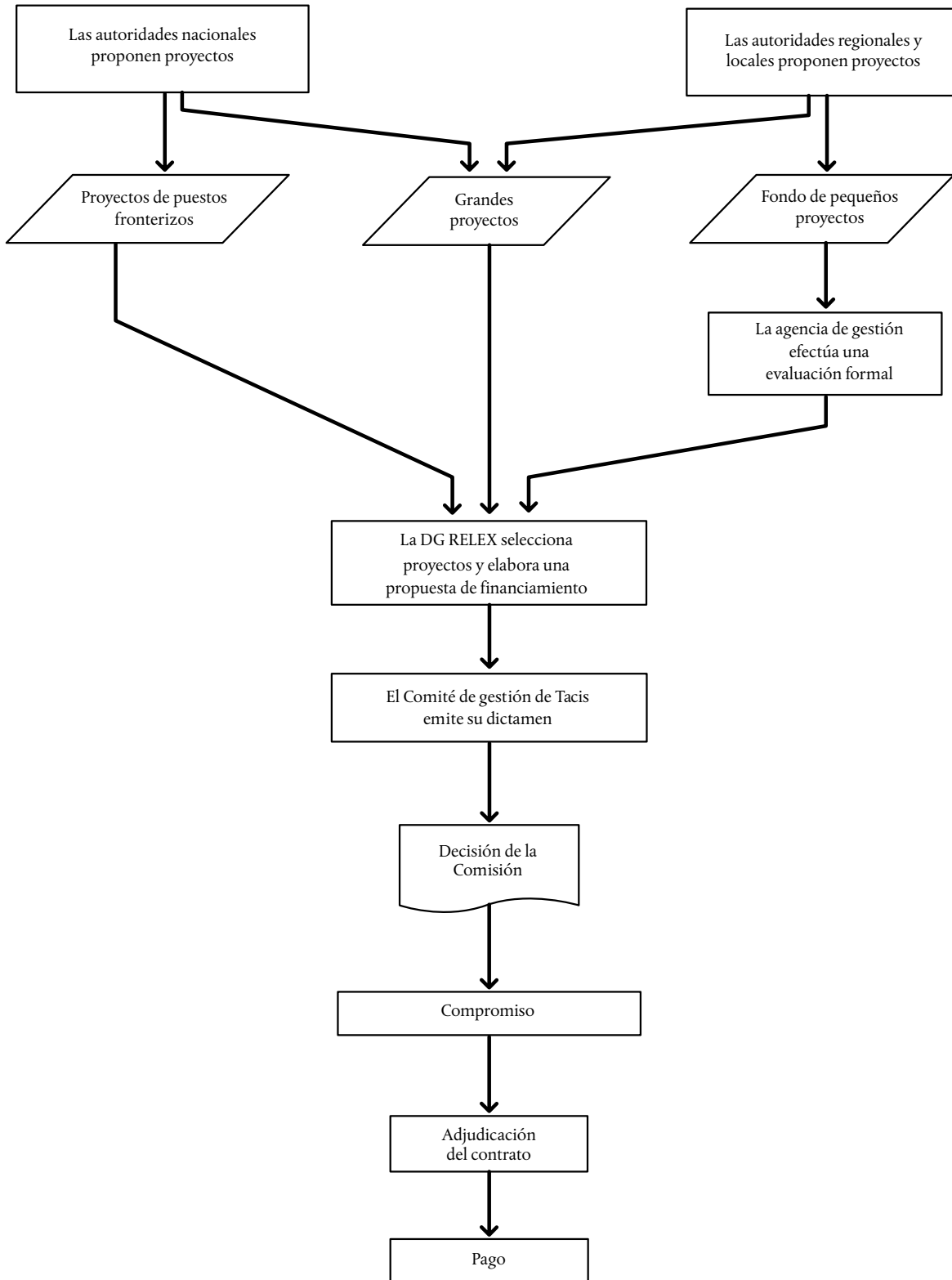
REGIONES BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA CTF TACIS



Las regiones incluidas en el programa CTF Tacis aparecen en negro

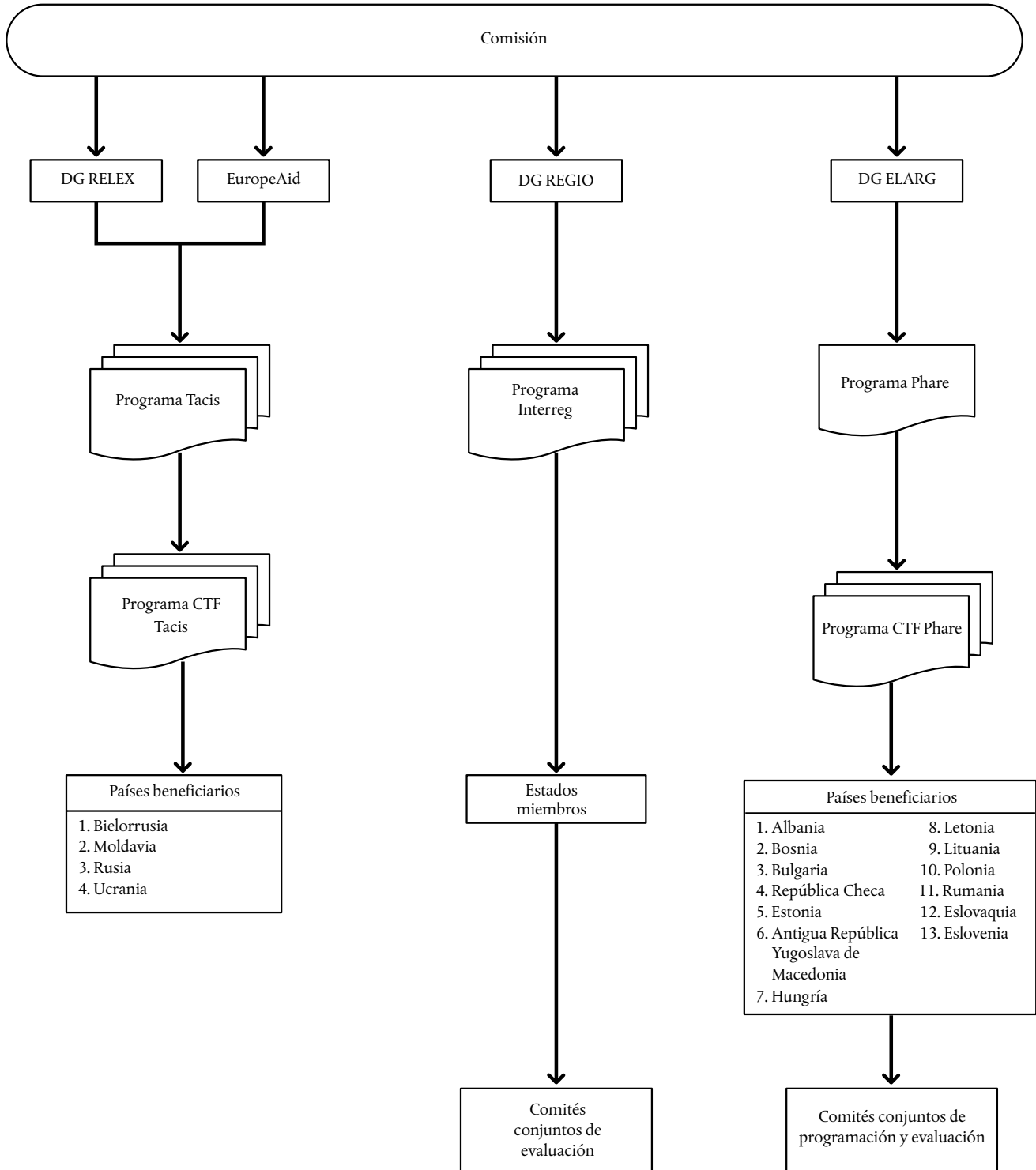
ANEXO 2

RESUMEN DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA CTF TACIS



ANEXO 3

ESTRUCTURAS DE APLICACIÓN DE CTF TACIS, INTERREG Y CTF PHARE



RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

Marco jurídico y coordinación con otros instrumentos

II. El programa Phare de cooperación transfronteriza y el programa Interreg correspondiente tienen mecanismos de ejecución y de financiación diferentes de los del programa de cooperación transfronteriza Tacis (programa CTF), lo que impone determinados límites a la posible coordinación. Sin embargo, las nuevas directrices Tacis/Interreg, las consultas interservicios y las misiones conjuntas Phare/Tacis para coordinar la programación y las reuniones interservicios constituyen los primeros pasos que se han dado para mejorar la coordinación.

Como se señala en la respuesta al apartado 7, las fronteras entre los países Phare y los NEI no pueden acogerse actualmente a los programas Phare de cooperación transfronteriza, pero la Comisión está dispuesta a estudiar su ampliación para incluir, entre otros, a los países Tacis. Mientras tanto, los proyectos transfronterizos en las zonas fronterizas de los países Phare limítrofes con los países Tacis reciben fondos de los programas nacionales Phare.

Presupuesto y programación de los programas de cooperación transfronteriza Tacis

III. La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que el programa CTF es importante. Las reducciones en el presupuesto CTF Tacis, de 30 millones de euros en 1998 a 20 millones en 1999, se deben a un recorte del presupuesto global de Tacis y también a la necesidad de hacer frente a una situación excepcional en el Cáucaso después de la crisis rusa de 1998 y a una contribución aportada al fondo de protección de Chernóbil.

En comparación con el de 1999, el presupuesto de 2000 ya se ha aumentado en un 12 %, hasta 22,5 millones de euros, y la Comisión ha solicitado un incremento de hasta 29 millones de euros para 2001.

La financiación diferenciada con cargo a la línea presupuestaria para acciones especiales en favor de la región del Mar Báltico aumenta los fondos disponibles, de la misma manera que la financiación de otras fuentes tales como el programa de cooperación regional, los programas de justicia y asuntos de interior y de aduanas, y los programas nacionales.

Durante sus primeros años de vigencia, el instrumento de ayuda financiera para pequeños proyectos se caracterizó por el establecimiento de nuevos procedimientos que causaron algunas demoras en su aplicación, pero el programa está recuperando el tiempo perdido.

El límite para la financiación de las inversiones por el programa Tacis se aumentó del 10 al 20 % por medio del nuevo Reglamento que entró en vigor a principios de 2000.

Ejecución

IV. El programa ha sufrido demoras que, sin embargo, hay que considerar en su contexto. La construcción de nuevas instalaciones fronterizas requiere mucho tiempo, debido, especialmente, al número elevado de servicios que se necesitan en los países asociados.

Al principio del programa hubo varios retrasos que se pueden achacar a la necesidad de establecer un marco para celebrar los contratos de obras, tarea que se completó en enero de 1999 y que ya se ha reflejado en una aceleración de la ejecución.

Las dificultades para conseguir ofertas de licitación válidas para las obras se debían a que las estimaciones de costes realizadas por una empresa de consultores eran excesivamente modestas, y también a la depreciación del euro.

Además, tanto la Comisión como los beneficiarios han aprendido de la experiencia pasada, lo que mejora el cumplimiento de los plazos de ejecución.

Impacto

V. Los primeros resultados del programa de puestos fronterizos se hicieron patentes a principios de 2001, al quedar completada la construcción básica de dos puestos. En 2001 se terminarán otros dos puestos fronterizos, dos más en 2002, y en el otoño de 2001 se iniciará la construcción de otros dos más.

Los estudios financiados por Tacis en el ámbito del medio ambiente son una condición previa para las inversiones subsiguientes. En muchos casos, la magnitud de esas inversiones excede de las posibilidades de los fondos de Tacis. Normalmente, esa financiación corresponde a las instituciones financieras internacionales (IFI), pero también es posible una cofinanciación con arreglo al nuevo Reglamento Tacis [Reglamento (CE, Euratom) n° 99/2000].

Al principio les resultaba difícil a las autoridades locales y regionales desarrollar ideas productivas para los grandes proyectos de desarrollo económico. El instrumento de ayuda financiera a los pequeños proyectos ha permitido un enfoque gradual.

Conclusiones y recomendaciones

VI. Se han introducido medidas para mejorar la coordinación entre los programas CTF Tacis, Interreg y Phare: en primer lugar, directrices y misiones conjuntas. La Comisión está tomando medidas para conseguir aproximar aún más a Tacis e Interreg. Habrá que revisar las directrices para tener en cuenta, entre otras cosas, la perspectiva de la adhesión y la política regional global de la Unión Europea.

Los países beneficiarios del programa de cooperación transfronteriza de Tacis reciben ayuda transfronteriza a través de los programas de cooperación regional y los programas nacionales de Tacis. El presupuesto CTF, incluida la línea presupuestaria para acciones especiales en favor de la región del Mar Báltico, se ha mantenido sin cambios a pesar de la reducción global en el presupuesto de Tacis, lo que significa que, en realidad, la parte del presupuesto dedicada a la cooperación transfronteriza se ha incrementado con respecto al presupuesto total.

Los proyectos del programa de cooperación transfronteriza contribuyen sustancialmente a mejorar las condiciones de vida. Un ejemplo es la región fronteriza occidental de Ucrania, en la que son principalmente empresas de Europa Occidental las que producen textiles, muebles y calzado. Estas empresas dan empleo a la población local y aportan ingresos a la economía local y al Estado. La producción depende de unas condiciones de paso de frontera rápidas. La Comisión continuará incluyendo proyectos específicos para fomentar el desarrollo económico local en las regiones fronterizas.

A partir de 2001 la Comisión va a aumentar el presupuesto del fondo de pequeños proyectos (FPP).

INTRODUCCIÓN

Descripción somera del programa de cooperación transfronteriza Tacis

1-5. El programa CTF se inició más tarde que el programa Tacis principal y que el programa CTF Phare, y cuenta con unos recursos relativamente limitados. Al principio hubo que establecer nuevos procedimientos y prácticas, y su impacto no será evidente hasta que hayan transcurrido varios años desde su puesta en marcha.

Hay que diferenciar el programa CTF Tacis del correspondiente programa CTF Phare. Incluso aunque ambos compartan objetivos básicos similares, el contexto político es completamente diferente, pues el segundo forma parte de una asistencia de preadhesión cuya finalidad es facilitar la transición de los programas Phare a los futuros programas Interreg. Los beneficiarios del programa CTF Tacis son los países NEI, cuya relación con la Unión Europea se está todavía desarrollando. Esos puntos de partida diferentes se reflejan en los procedimientos de toma de decisiones y en las estructuras de gestión y los recursos asignados a los dos programas.

6. La auditoría se llevó a cabo en la segunda mitad de 2000 y abarca un período que finaliza en diciembre de 2000. A pesar de que algunos de los mayores proyectos sobre medioambiente se completaron en 2000, la mayoría de los proyectos correspondientes al programa de puestos fronterizos, que es el componente principal de la CTF, tendrán ahora que ser completados en 2001 y 2002.

MARCO JURÍDICO Y COORDINACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS

Marco jurídico

7. Los reglamentos Tacis anteriores y los actuales ofrecen un marco integrado para los distintos tipos de asistencia de Tacis que se da a los países NEI (nacional, regional, transfronteriza y seguridad nuclear).

La Comisión adoptó el Reglamento (CE) n° 1628/94, relativo a la ejecución de un programa de cooperación transfronteriza entre países de Europa Central y Oriental y Estados miembros de la Comunidad en el marco del programa PHARE, en conjunción con Interreg. Este Reglamento de la Comisión fue sustituido por el Reglamento (CE) n° 2760/98, que, en particular, ampliaba el programa CTF Phare a las fronteras entre los países candidatos (futuras fronteras internas de la Unión Europea), y disponía que en cada frontera se establecería un comité mixto de cooperación y que se prepararía, con una perspectiva plurianual, un único documento conjunto de programación que incluyera estrategias comunes de desarrollo para la región, considerada como una única entidad socioeconómica y geográfica.

En virtud del nuevo Reglamento Phare relativo a la cooperación transfronteriza, el programa CTF Phare se ha orientado hacia la adhesión y la preparación de los países candidatos para su futura participación en Interreg. Este objetivo, por supuesto, no se aplica al programa CTF Tacis.

8. Como el Reglamento CTF Phare no es aplicable a las regiones fronterizas de los países candidatos limítrofes con los países NEI, no se ha previsto para esas fronteras ningún comité mixto de cooperación similar al establecido en el artículo 7 del Reglamento CTF Phare.

Con vistas a la próxima adhesión no parecería adecuado intentar construir una nueva estructura institucional entre los actuales países candidatos y los NEI. La actual orientación de la Comisión de reunir la financiación de Tacis y de Interreg se revisará, según convenga, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la política regional de la Unión Europea.

9. A partir de 2000, la Comisión cambió sus procedimientos de programación para el conjunto del programa CTF Tacis. Según requería el nuevo Reglamento Tacis, la Comisión redactó por primera vez un documento de estrategia y un programa indicativo que abarcaba varios años y daba un marco coherente para las intervenciones con arreglo a esta parte del programa. Estos dos documentos, acordados en consultas con los servicios pertinentes de la Comisión, sirven de marco para el programa de acción anual.

Además, el programa de puestos fronterizos, principal componente del programa CTF, funciona de tal manera que tiene en cuenta tanto las deficiencias como la planificación de cada lado de la frontera. Durante el proceso de programación se hace referencia a esos estudios.

Por lo que respecta a las estrategias de desarrollo para las regiones fronterizas beneficiarias, la Comisión está examinando las posibilidades de prepararlas para las regiones de que se trate.

Falta de financiación procedente del programa Phare

10. El ámbito geográfico del Reglamento CTF Phare [Reglamento (CE) n° 1628/94] se limitaba, originariamente, a las fronteras entre los países Phare y la Unión Europea, pero a partir de 1999 se amplió a las fronteras entre los países candidatos. El nuevo Reglamento CTF Phare [Reglamento (CE) n° 2760/98] mencionaba en un considerando que «[...] en una fase posterior, las fronteras con otros países vecinos que se beneficien de Phare o de otros programas comunitarios de asistencia también podrán ser seleccionadas». Con esto se expresaba la disposición de la Comisión a estudiar la posibilidad de ampliar el programa CTF Phare para abarcar las fronteras con, entre otros, los países Tacis. Entretanto, los proyectos transfronterizos de las regiones fronterizas de los países Phare limítrofes con los países Tacis, que no se financian con cargo al programa CTF Phare, reciben financiación de los

programas nacionales de Phare. Estos proyectos consisten, principalmente, en puestos fronterizos, pero también en pequeños proyectos *people to people* en el contexto del fondo para pequeños proyectos.

11. El programa CREDO, que era un programa multilateral de Phare gestionado con la ayuda de una oficina de asistencia técnica, recibió en 1996 una asignación de 12 millones de euros, y su ejecución se ha completado en 2000.

Aunque, en un principio, la Comisión tenía intención de asignar para ese programa una suma global de 102 millones de euros durante un período de cuatro años, se ha dado preferencia a ampliar el programa CTF Phare que, hasta 1998, cubría únicamente las fronteras entre la Unión Europea y los países candidatos, a las fronteras entre países candidatos, con objeto de prepararlas también para Interreg.

Además, y coincidiendo con la política global de la Comisión de ir eliminando progresivamente una serie de programas multilaterales en beneficio de los programas por país, los programas CTF entre países candidatos se gestionan también por medio del sistema de ejecución descentralizada (SED). Desde 1999, hasta un tercio del total de las partidas CTF Phare se han asignado a fronteras entre países candidatos, lo que representa más de 50 millones de euros al año. Las fronteras entre los países candidatos y los NEI podrían recibir apoyo de los programas nacionales Phare.

12. La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que el concepto de línea presupuestaria para «acciones especiales en favor de la región del Mar Báltico» se solapa con el concepto de CTF.

13. La Comisión no discrepa de la idea de que un Reglamento específico que cubriera ambos lados de la frontera podría haber facilitado en el pasado la cooperación transfronteriza, pero ha optado por tomar una serie de medidas prácticas para reunir la financiación proporcionada por los dos instrumentos, por ejemplo, organizando consultas sistemáticas y misiones conjuntas dentro del proceso de programación.

14. Los programas Phare y Tacis se gestionan de manera diferente: uno ya se está aplicando a nivel local por los países asociados con arreglo al sistema de ejecución descentralizada, y el otro de manera central desde Bruselas. Se están elaborando mejores medidas de cooperación: la Comisión está poniendo en marcha misiones conjuntas, como respuesta a las conclusiones de la auditoría.

Coordinación con Interreg

15-16. Muchos de los puntos señalados por el Tribunal respecto a la falta de armonización de los procedimientos se han tratado

de solucionar sistemáticamente en la Guía práctica de la Comisión para reunir la financiación de Interreg y Tacis, que se publicó en abril de 2001. Los servicios de la Comisión han trabajado en estrecha cooperación para preparar esa Guía, que establece claramente los pasos que está dando la Comisión para mejorar la coordinación e incluye recomendaciones sobre cómo preparar proyectos para posibles solicitantes de proyectos.

En particular, la Comisión insistirá en que se armonicen las convocatorias de propuestas, y se dará prioridad en el proceso de selección a los proyectos que tengan una dimensión a la vez Interreg y Tacis. La introducción del programa indicativo de cuatro años para el CTF Tacis proporciona un elemento plurianual a la coordinación. Este programa se adoptó en 2000 y se está poniendo al día en el verano de 2001.

PRESUPUESTO Y PROGRAMACIÓN DEL PROGRAMA CTF TACIS

Importe global del presupuesto

17. La asignación presupuestaria de 30 millones de euros se estableció partiendo de una evaluación política sobre el interés de los proyectos, y teniendo en cuenta el equilibrio entre las necesidades y los recursos para el conjunto del programa Tacis. La intención era incrementar el programa, con vistas a la ampliación, pero la serie de recortes generalizados en el programa Tacis afectaron también al CTF, especialmente en 1999.

Desde ese año, el programa ha vuelto a su nivel original, si se tiene en cuenta la línea presupuestaria diferenciada para acciones especiales en favor de la región del Mar Báltico, introducida por el Parlamento y actualmente integrada estrechamente con la línea presupuestaria CTF. Es evidente que los problemas relacionados con la cooperación transfronteriza requieren cada vez mayor atención. En los futuros ejercicios de programación, la gestión de fronteras se beneficiará también de los programas nacionales Tacis.

19. Si se aumentara la provisión de fondos es muy probable que aumentara la demanda, dando lugar a un número mayor de solicitudes de proyectos. Pero también hay que contar con otro factor, la capacidad limitada de las autoridades locales para presentar propuestas de proyecto bien diseñadas. La Comisión estableció la iniciativa regional de desarrollo de las capacidades para hacer frente a este problema y está estudiando ampliar su duración, a la vista de la consiguiente mejora en la calidad de las solicitudes de proyectos que se ha observado en 2001. Aunque podría resultar útil proporcionar más infraestructura que en el pasado, debería hacerse como resultado de una evaluación técnica de las

necesidades en cada caso individual. El equilibrio entre cooperación técnica e infraestructura o equipo no debería verse afectado por consideraciones de política.

Un proyecto que se había presentado en una convocatoria de propuestas en 1996 fue retirado y, posteriormente, en 2000, se realizó con un presupuesto mucho mayor. Por lo tanto, no hubo convocatoria de propuestas en 2000.

20. El presupuesto del FPP ha tenido dificultades lo mismo que otros componentes del programa y, por lo tanto, la oferta no pudo estar a la altura de la demanda. El FPP es una de las cuatro prioridades mencionadas en el programa indicativo, y su parte del presupuesto total ha oscilado entre el 10 y el 25 %.

21. El FPP fue concebido para hacer frente a las necesidades de las autoridades locales y regionales, que son las únicas que pueden presentar proyectos con arreglo a él. No es éste el caso para los proyectos grandes: las autoridades locales y regionales no son las únicas que pueden presentar propuestas de proyecto. Pueden hacerlo otras entidades y también puede hacerse en el caso de que la operación propuesta, como sucede a menudo, haga muy compleja su gestión por parte de las autoridades locales y regionales.

22. La Comisión se está poniendo al día. En diciembre de 2000 se publicó la cuarta convocatoria de propuestas (año presupuestario 1999), con un plazo límite de admisión para marzo de 2001. Ahora se ha programado un quinto plazo para la presentación de propuestas para finales del año 2001 con cargo al presupuesto del año 2000.

23. El problema de la capacidad de las autoridades regionales y locales para contribuir a la concepción de proyectos se ha tratado de solucionar en los programas nacionales Tacis utilizando expertos de la Unión Europea para desarrollar el esbozo inicial presentado por el colaborador correspondiente y transformarlo, de manera que se convierta en las condiciones de un proyecto. Podría aplicarse una asistencia técnica similar al colaborador en el caso del diseño de proyectos de cooperación transfronteriza.

La iniciativa regional de desarrollo de las capacidades experimentó dificultades en los procedimientos de licitación y adjudicación de contratos durante los dos primeros años. Desde abril de 2000 se ha ido acelerando la ejecución después de la firma de los contratos.

24. Toda la financiación de Tacis se hace en forma de subvenciones, incluso cuando se utiliza para inversiones, a pesar de que los préstamos son más adecuados para la cuantía de la mayoría de los proyectos de inversión y requieren un compromiso mayor por parte del beneficiario. Los créditos en forma de subvención conllevan un coste de oportunidad y, por consiguiente, nunca deberían considerarse «gratuitos».

El límite del 20 % impuesto por el Reglamento Tacis para el importe de la financiación disponible a efectos de inversión refleja estas preocupaciones, pero también puede argumentarse que los proyectos Tacis deberían dar lugar más a menudo a proyectos de inversión para los cuales la financiación se ha asegurado de antemano.

La finalidad del FPP es el desarrollo de capacidades y, en general, las inversiones en infraestructura no se perciben como dedicadas al desarrollo de capacidades. No puede considerarse la cantidad de 200 000 euros como el límite máximo para el FPP, pues la participación local puede ser superior al 20 %, ni tampoco la cantidad mínima 50 000 euros, ya que el FPP puede financiar proyectos más pequeños.

Los proyectos de puestos fronterizos son una prioridad para la Comisión ya que los programas CTF se ocupan de las fronteras actuales y futuras y la dedicación del programa a las instalaciones de puestos fronterizos se ajusta a lo dispuesto en el Reglamento Tacis 1996 (apartado 10 del artículo 3) y al Reglamento 2000 [letra b) del apartado 4 del artículo 2].

25. La capacidad para la preparación de proyectos de las autoridades de Ucrania y Moldavia ha sido considerablemente inferior a la de las autoridades rusas, que contaban con la ayuda de sus colaboradores en Finlandia.

EJECUCIÓN DEL PROGRAMA CTF TACIS

Ejecución financiera

27. La lenta ejecución de la parte del programa referente a los puestos fronterizos tuvo que superar la gran cantidad de labor preparatoria necesaria sobre estudios de viabilidad, redacción de contratos de obras, memorandos de acuerdo, preparación de licitaciones, etcétera. Esta labor preparatoria, junto con varios problemas suscitados con los beneficiarios, por ejemplo la necesidad de permisos de construcción, fueron las principales causas de los retrasos.

Antes de que puedan empezar las obras de construcción hay que contar con los (hasta) nueve ministerios que participaron en la aprobación de los puestos fronterizos. Los procedimientos suelen ser complejos y requerir bastante tiempo.

Casi todos los proyectos de obras financiados con cargo a los presupuestos de 1996 a 1999 estarán completados para 2002. En dos puestos fronterizos (Salla y Svetogorsk, en Rusia) las obras básicas de construcción se habían terminado el 18 de enero de 2001 y serán plenamente operativas en el otoño del mismo año. Las instalaciones de Leushen (Moldavia) y Kamenny Log

(Bielorrusia) estarán completadas en 2001. Está previsto que los proyectos de Jagodin y Chop queden terminados para mediados de 2002. Las obras de los dos puestos fronterizos restantes, financiadas con cargo al presupuesto CTF 1999, se iniciarán en septiembre/octubre de 2001.

Ya ha quedado resuelto el problema que planteaba la falta de un marco para celebrar los contratos de obras, causante de las demoras en la fase de iniciación: en el futuro, no planteará dificultades para la buena continuación del programa.

Se evitarán en adelante los retrasos relativos a los estudios. El programa se basa en un estudio que identifica posibles proyectos para financiación.

Aunque había estudios de concepción de proyectos bien elaborados, el problema de la concepción de las obras se volverá suscitar, si lo solicita el beneficiario, en el momento en que deberían haber empezado las obras. Este problema se evitará en el futuro, pues se va a pedir a los Estados asociados que diseñen ellos mismos los proyectos.

Otro factor que afecta a la construcción son las condiciones climáticas difíciles de la región, que pueden mantener en suspenso las obras durante el invierno a lo largo de varios meses. Eso es lo que ocurrió en Salla y Svetogorsk, donde, a pesar de que los contratos de obras se habían firmado en octubre, no se empezó a trabajar hasta abril del año siguiente.

Ahora, el programa se desarrolla a un ritmo mucho más rápido, una vez que se ha establecido el marco, como demuestra la reciente conclusión de las obras de construcción en dos puestos fronterizos.

28. Se contrató financiación con la UGP (unidad de gestión del proyecto) debido a la escasez de recursos en la Comisión para llevar a cabo el programa, lo que se ajusta plenamente a la práctica de la Comisión y a la reglamentación de ese momento.

30. Hubo dificultades para obtener ofertas de licitación válidas, por los errores en las estimaciones de costes debidos a la empresa consultora a la que se había confiado la tarea. También afectó al proceso la depreciación del euro frente al dólar estadounidense.

Puede resultar difícil para los contratistas de los NEI licitar para contratos de Tacis a pesar de que pueden optar a ellos. Algunos de estos contratistas superan esas dificultades presentando la solicitud en consorcio con contratistas de la Unión Europea. Este problema también está tratando de solucionarse mediante seminarios locales destinados a familiarizar a las empresas de los NEI con los procedimientos de licitación de la Comisión.

31. Un problema que la Comisión comparte con otros donantes es el de las dificultades relativas a la exención del IVA. La exención

de impuestos se incluye en los memorandos de acuerdo (y en las normas generales) que firmaron la Comisión y los países beneficiarios. Los Reglamentos sobre exención fiscal para los proyectos CTF Tacis pueden interpretarlos de manera diferente los distintos funcionarios. La Comisión sigue tratando de resolver esta cuestión al más alto nivel en los países beneficiarios para asegurarse de que, en el futuro, los Reglamentos por los que se disponen las exenciones fiscales se aplican de manera correcta.

Gracias a los esfuerzos realizados por la Comisión, el problema había quedado en gran medida resuelto para mediados de 2001 por lo que se refiere a los puestos fronterizos, y las reclamaciones de Rusia y de Ucrania deberían rebajarse considerablemente.

32. Anteriormente se pedía a los contratistas que se encargaran del diseño y la construcción de los puestos fronterizos, lo que resultaba muy difícil, tal como se refleja en el informe. La Comisión cambiará este procedimiento en el futuro y se pedirá a los países beneficiarios que diseñen ellos mismos los proyectos. En caso necesario, dispondrán de asistencia técnica. Se intenta que se sientan implicados en los proyectos desde su inicio y asegurarse del acuerdo de todas las partes antes de que se ponga en marcha la ejecución del programa CTF Tacis.

33. Se han registrado retrasos en el suministro de equipo y materiales de construcción, según indica el informe. Si bien es correcto decir que las prestaciones de la Comisión no fueron en todos los casos lo rápidas que hubiera sido de desear, la causa principal de las demoras se originaba en los países beneficiarios. La cantidad excesiva de tiempo que los beneficiarios pueden necesitar para aprobar las listas de equipo ha causado mayores retrasos que problemas en las aduanas. En algunos casos, los suministros de equipo requieren el acuerdo de nueve ministerios. Por ello en algunos casos, por ejemplo en Rusia, la aprobación ha tardado más de seis meses, a pesar de las exhortaciones de la Comisión para que el beneficiario llegara urgentemente a una decisión. En general, la situación puede mejorar a medida que las autoridades se van acostumbrando a trabajar con Tacis.

Para todos los proyectos, incluso los relativos a asuntos medioambientales, las normas de la Comisión establecen que los administradores de proyectos, contratistas y beneficiarios deben realizar una serie de trámites. Éstos requieren más tiempo en los NEI, hecho que no siempre se reconoce al establecer la duración del proyecto. Este elemento no resultaba aparente en un principio y, aunque el mejorar la secuencia de los diferentes componentes de un proyecto puede ser de utilidad cuando la asistencia técnica está vinculada al suministro del equipo y a la construcción de la infraestructura, los futuros proyectos, según convenga, tendrán que tener una duración mayor que la norma actual de dos años.

34. La Comisión ha tratado de acercar el FPP a los beneficiarios pero, mientras este instrumento siga gestionándose desde Bruselas, habrá que seguir aplicando los procedimientos generales de los Reglamentos Tacis.

35. El organismo de gestión danés ha desempeñado la función de secretaría administrativa para asistir a la Comisión en sus tareas diarias: distribuir información sobre el programa, asesorar sobre la preparación y la ejecución de los proyectos, apoyar los proyectos seleccionados durante la vida del contrato, dar asesoramiento sobre los pequeños cambios en la ejecución y aprobar esos cambios, preparar documentos para cambios de importancia en los contratos que requieren la aprobación de la Comisión. La selección de proyectos, los cambios importantes en los contratos, la aprobación de los pagos, etc., tiene que hacerlos la Comisión.

Es esencial alguna forma de apoyo adicional a la gestión, ya que hay un gran número de proyectos se requieren un nivel elevado de atención. A partir de 2002, cuando vayan quedando eliminadas las oficinas de asistencia técnica, el trabajo tendrá que ser realizado por personal de la casa. Todavía no se ha adoptado una decisión sobre la posible desconcentración de la gestión de los proyectos hacia las delegaciones. Otros programas plurinacionales, tales como el programa regional Tacis, no se van a desconcentrar, ya que sus proyectos no se centran en países considerados individualmente. Como todos los proyectos CTF Tacis se llevan a cabo en un único país Tacis, la gestión de los proyectos podría desconcentrarse de la misma forma que el programa nacional Tacis.

IMPACTO DEL PROGRAMA CTF TACIS

Puestos fronterizos

36. La construcción de nuevas instalaciones de cruce de fronteras es una tarea compleja y que requiere mucho tiempo. Los servicios de la Comisión responsables tienen que tratar con hasta nueve organismos responsables de los puestos fronterizos en los países beneficiarios. Antes de que pueda iniciarse la construcción, la premiosa labor preparatoria tiene que quedar completada (contratos de obras, evaluaciones de impacto ambiental, estudios de diseño y licitaciones).

El impacto del programa no resultaba evidente antes de finales del año 2000 pero, actualmente, los resultados son claramente visibles.

37. El primer apoyo importante que dio Phare para las fronteras con los NEI empezó en 1993, aunque muchos de los puestos fronterizos del lado de Phare fueron financiados con cargo a los presupuestos nacionales de los respectivos países. Algunas de estas inversiones tuvieron una correspondencia por parte de los NEI en forma de fondos nacionales del correspondiente Estado asociado. Dicho de otro modo, hubo partes importantes de las inversiones en la frontera oriental Phare que recibieron apoyo a través de presupuestos nacionales y no a través de Phare.

Muchas veces, la falta de información y coordinación entre los propios países Phare y Tacis, por oposición a los equipos que gestionan los dos programas, es la razón de que haya embotellamientos.

38-40. Al principio, la adhesión de Finlandia y Suecia a la Unión Europea y el hecho de que, por primera vez, Estados miembros de la Unión Europea compartieran fronteras terrestres y marítimas con Rusia influía en la programación del CTF Tacis. De ahí que, al principio, el programa se centrara en la parte de noroccidental de Rusia, sin que por ello se descuidara a Bielorrusia, Ucrania y Moldavia.

En 1996 se asignaron 2,9 millones de euros a Bielorrusia, incluidos los puestos fronterizos de Kozlovitchi (tráfico de mercancías) y de Varshavsky Most (tráfico de pasajeros) en la región de Brest. Debido a las imprecisiones en las estimaciones de costes por parte de una empresa consultora, los procedimientos de licitación para el puesto de Varshavsky Most no pudieron completarse con éxito y, en consecuencia, se decidió posponer las obras hasta que se hubieran iniciado las de la nueva terminal de Kozlovitchi 2 (K2).

En su presupuesto CTF 2000, la Comisión puso 7 millones de euros a disposición de la región de Brest (nueva terminal de Kozlovitchi 2). Además, tiene la intención de asignar financiación adicional a esa región en el presupuesto 2002 para que pueda completarse esa importante terminal. No obstante, la suma de 7 millones de euros será suficiente para iniciar la construcción.

No hay que medir el impacto entre el puesto fronterizo de Salla en términos únicamente del número de camiones que lo atraviesan. A la larga, servirá al desarrollo de la región del norte, al facilitar el paso fronterizo.

41. Gracias a las mejoras introducidas, la carretera del Oblast de San Petersburgo ya es adecuada para el tráfico de camiones en verano y para el tráfico de pasajeros durante todo el año.

42. Se necesita equipo e información sobre procedimientos, y también infraestructura, por lo cual el programa de puestos fronterizos abarcará esas tres áreas, complementándose con los programas de Tacis sobre aduanas y justicia y asuntos de interior.

Las dimensiones y la capacidad del puesto fronterizo se determinan a partir de los cálculos de volumen de tráfico, los cuales se basan en la hipótesis de que se aplican prácticas de control modernas, de manera que la infraestructura no esté sobredimensionada. Las demoras que sigan produciéndose tras la renovación de un puesto fronterizo se deben o bien a un nuevo aumento del tráfico, o a unos procedimientos de control inadecuados.

El resultado del estudio sobre legislación fronteriza a que hace referencia el Tribunal indicaba que, en los cuatro países de que se trata, los retrasos se deben a la aplicación de la legislación sobre fronteras más que a la propia legislación. Ya se cuenta con medios legislativos para aplicar las técnicas de control modernas, pero hay una necesidad de información y de mejorar la legislación derivada.

La Comisión está al tanto de los problemas de bajos salarios y de corrupción y toma precauciones al diseñar y gestionar los proyectos. Los programas nacionales de Tacis han incluido proyectos destinados a contribuir a la lucha contra la corrupción.

43. El programa CTF incluía dos propuestas de financiación distintas para gestión de fronteras, una en 1996 y otra en 1997, por un importe total de 3 millones de euros.

La parte principal (2 millones de euros) estaba prevista para Rusia, para un proyecto sobre el impacto de Schengen en la futura frontera UE-Rusia tras la ampliación. En un principio las autoridades rusas acogieron con satisfacción el proyecto que, posteriormente, resultó fallido debido a que varios de los organismos rusos que participaban en la fase preparatoria no se sintieron claramente implicados. Por lo tanto, se decidió asignar una parte de los fondos para completar el puesto fronterizo de Salla en Rusia.

El resto de los fondos se utilizó para un proyecto de demarcación de fronteras en la frontera entre Bielorrusia y Lituania y para conferencias y grupos de trabajo sobre cooperación transfronteriza que, evidentemente, son actividades de gestión de las fronteras.

El programa de justicia y asuntos de interior de Tacis también financia actividades en los cuatro países de que se trata y, con ello, refuerza la capacidad global de gestión de las fronteras.

Medio ambiente

44. Hubo que retirar el compromiso para el proyecto de 1996 en Sortavala, no sólo debido a las deficiencias en el diseño sino también a la falta de progresos en la labor preparatoria correspondiente por parte de las autoridades locales. Sin embargo, el proyecto responde a una necesidad real, por lo cual se ha vuelto a incluir dentro del programa de 2000.

El nuevo Reglamento Tacis promueve la utilización de los fondos de Tacis para financiar infraestructura.

La Comisión también tiene intención de tratar de aumentar la cooperación con las IFI, en particular con la Corporación nórdica de cooperación medioambiental (NEFCO), para el desarrollo de futuros programas.

45. La financiación de inversiones en el ámbito del medio ambiente tiene que ir precedida de estudios de viabilidad y acompañada por la creación de nuevas instituciones y relaciones institucionales. Éste es el aspecto en el que se ha centrado el programa Tacis. Además, Tacis ha podido proporcionar financiación para inversiones pequeñas o de tamaño medio, como ocurrió en el

caso del proyecto de Sortavala (presupuesto CTF 2000 de Tacis) pero, al hacerlo, ha tratado de no perder de vista el hecho de que la financiación en forma de subvenciones tiene un coste de oportunidad, es decir, no es una mercancía «gratuita». La cofinanciación de las inversiones por parte de Tacis puede estar justificada en casos en que el tipo de rendimiento económico supere el tipo de rendimiento financiero lo cual, como es obvio, suele ocurrir en el sector medioambiental. La adicionalidad es una condición previa para la financiación en forma de subvenciones, tanto para los proyectos de asistencia técnica como para los proyectos de inversiones. Dicho de otro modo, a la financiación en forma de subvenciones se debe recurrir solamente en último caso. La financiación de las inversiones, normalmente, debe corresponder a las instituciones financieras internacionales (IFI). Dicho esto, la Comisión reconoce que hay un margen para aumentar el acoplamiento entre sus propios proyectos medioambientales Tacis y otros proyectos de inversión en fases posteriores: en adelante, seleccionará cada vez más frecuentemente los proyectos que han de ser seguidos por inversiones y, preferentemente por inversiones para las cuales está garantizada la financiación.

Los proyectos del río Prut no se solapan, sino que son complementarios. Uno se refiere al propio río y otro a sus afluentes. Los resultados de ambos proyectos estarán disponibles próximamente, con lo cual los donantes, incluida la Comisión y los gobiernos, podrán estudiar la necesidad de inversión para toda la cuenca del río.

46. El proyecto proporciona información sobre la aplicación de un sistema de albaranes para controlar los desechos peligrosos de los productores oficiales hasta que alcanzan el emplazamiento de Krasny Bor, y ofrece recomendaciones para reducir el número de cargamentos de desechos autorizados, con objeto de incrementar la eficiencia del sistema de control. La vigilancia de su aplicación depende, por supuesto, de las autoridades de San Petersburgo.

47. Todavía no se han completado estos proyectos (Karelia Parks) y el ecoturismo, por su propia naturaleza, no aumentará de manera apreciable antes de que se completen y que se haga publicidad positiva correspondiente.

48. La Comisión comparte la opinión de que los proyectos para reducir las emisiones de energía perniciosas pueden probablemente conseguir beneficios tangibles y ser eventualmente reproducibles. Sin embargo, la reducción de las emisiones transfronterizas, debido a su propia naturaleza, sólo puede ser marginal, pues Sneznogorsk no es más que una pequeña ciudad aislada y la frontera de Finlandia está algo distante de ella.

49. El objetivo del programa medioambiental conjunto (JEP) de la Comisión es identificar las oportunidades de cofinanciación para las inversiones en medio ambiente y la Comisión está tratando activamente de conseguir financiación conjunta con NEFCO y otras instituciones financieras internacionales; está previsto en el plan de acción 2001 un proyecto específico de cofinanciación.

Esta cooperación debería apoyarse con el lanzamiento de la Asociación medioambiental dentro de la dimensión septentrional que respaldó el Consejo Europeo de Goteborg.

Desarrollo económico

50-51. El Informe consigna debidamente que, hasta ahora, se han financiado pocos proyectos de desarrollo económico por medio del programa de cooperación transfronteriza, pero la situación está cambiando: ya está en marcha un proyecto importante, se ha acabado otro que se está preparando para iniciarse y se están proponiendo otros más con arreglo al programa CTF 2001.

El primer proyecto de desarrollo económico, para Uzhgorod (Ucrania), está proporcionando datos útiles para el diseño de proyectos de ese tipo. Aunque todavía no ha progresado lo suficiente para que se aprecie su impacto, ya es evidente que su sostenibilidad futura podría haberse mejorado si se hubiera concebido para operar dentro de la red de proyectos de desarrollo de empresas aplicados en Ucrania por medio del programa nacional Tacis: esta vinculación se hace ahora que el proyecto se aproxima a su conclusión. También se habría podido dedicar más atención a encontrar un asociado en Hungría o en Eslovaquia, pero este último fallo cada vez resulta más difícil de remediar.

La sostenibilidad del proyecto también puede resultar afectada por la corta duración del proyecto Tacis. Está concebido como un proyecto de dos años: los proyectos paralelos financiados con cargo al programa nacional se han ejecutado, en general, en un plazo de cuatro a cinco años, gracias a programas de seguimiento. Estos puntos se tendrán en cuenta en los futuros proyectos CTF. No obstante, la experiencia en otros proyectos Tacis sugiere que la mayoría de los proyectos de desarrollo institucional, sector privado y ecoturismo necesitarían de tres a cinco años para conseguir la sostenibilidad.

Estos elementos ya se tienen en cuenta al diseñar un proyecto similar en Ungheni (Moldavia), financiado con cargo al programa CTF 2000. Ya se están tomando medidas para que el beneficiario de Ungheni visite el proyecto de Uzhgorod y también se ha encontrado una organización colaboradora en Iasi (Rumania). En este caso, todas las partes son conscientes de la importancia de los preparativos para la adhesión de Rumania, aunque también se consideran una serie de factores negativos (el régimen fronterizo se hace más estricto), y otros positivos (la frontera se transforma en frontera con la propia Unión Europea). Por consiguiente, los alicientes para hacer que progrese este proyecto son importantes a ambos lados de la frontera.

Pequeños proyectos

52-53. Siempre que sea posible, los rasgos positivos del fondo de pequeños proyectos se incorporarán en proyectos más amplios. Por ejemplo, los dos proyectos de desarrollo económico mencionados anteriormente se hacen con cofinanciación de los beneficiarios, aunque sea en especie, que en este caso ha adoptado la forma de locales ofrecidos gratuitamente para el proyecto.

53. Desde 1999, el fondo de pequeños proyectos se ha abierto a las asociaciones, lo que significa que actualmente pueden presentar solicitudes las Eurorregiones.

CONCLUSIONES

Impacto del Programa en las condiciones de vida de las regiones fronterizas

54. Ciertamente, el presupuesto CTF Tacis es limitado, pero esto se debe a la cuantía del presupuesto global de Tacis. En esta etapa de su ejecución no era todavía evidente el impacto del programa, pero la construcción básica de dos puestos fronterizos importantes se completó poco después de la auditoría, y otras fases estarán completadas en 2002.

El impacto positivo del fondo de pequeños proyectos ya está reconocido. La opinión crítica del Tribunal respecto a la ausencia de un vínculo con la inversión en los programas de medio ambiente tratará de solucionarse reorientando el instrumento del programa medioambiental conjunto. Con el establecimiento de la Asociación medioambiental dentro de la Dimensión septentrional, se conseguirá una mayor coordinación entre la asistencia técnica en forma de subvenciones y la inversión de las IFI.

Como se ha dado prioridad a otros aspectos, el desarrollo económico no ha recibido sino una parte limitada de los recursos globales del programa CTF Tacis.

Impacto transfronterizo

55. El Reglamento CTF Phare dispone unos comités mixtos de cooperación para preparar los documentos conjuntos de programación con una perspectiva plurianual para las regiones fronterizas entre los Estados de Europa Central, y con la Unión Europea. Pero, dado que el Reglamento Phare se orienta principalmente hacia la adhesión y la cooperación con los Estados de la Unión Europea, no se ha elaborado una estrategia semejante para las fronteras entre los países Phare y los países Tacis.

La elaboración de la «Guía práctica para reunir la financiación de Interreg y de Tacis» ya está mejorando la coordinación entre estos dos instrumentos y seguirá haciéndolo durante los años venideros.

Se han tomado medidas para mejorar la coordinación. Un ejemplo de ello es la serie de conferencias financiadas por el programa CTF que se iniciaron a finales de 1999 y en las que se reunieron guardias de fronteras y funcionarios de aduanas de ambos lados de la frontera. En las conferencias, unos grupos de trabajo elaboraron conjuntamente un manual de prácticas correctas/normas aplicables en los puestos fronterizos que ha sido aceptado por todos los representantes de los correspondientes países Tacis y Phare, y que facilita el cruce de fronteras y los procedimientos.

56. Se han tomado medidas para facilitar asistencia a las autoridades locales y regionales por medio del programa FPP.

Por lo que se refiere a los grandes proyectos, la Comisión estudiará con especial atención la cuestión de la capacidad de absorción cuando elabore sus propuestas finales de programas.

57. En opinión de la Comisión, en diciembre de 2000 era demasiado prematuro hacer una evaluación del impacto total del programa CTF. Los países beneficiarios de este programa de Tacis reciben ayuda transfronteriza mediante la cooperación regional y los programas nacionales de Tacis. El presupuesto CTF, incluida la línea presupuestaria para acciones especiales en favor de la región del Mar Báltico, no ha experimentado cambios a pesar de la reducción global del presupuesto Tacis, lo que significa que, en realidad, la participación de la CTF en la dotación total se ha incrementado. En definitiva, el presupuesto del programa, que el Tribunal considera limitado, lo decide la autoridad presupuestaria. El marco Phare para el diálogo transfronterizo, lo mismo que todo el Reglamento CTF Phare, están relacionados con el proceso de preadhesión.

RECOMENDACIONES

58. La Comisión se esforzará por mejorar la coordinación entre Interreg y Tacis. La Guía práctica dispone de manera específica la posibilidad de modificaciones para tener en cuenta futuros acontecimientos.

- a) La Comisión entiende que la recomendación del Tribunal de que se establezca un marco reglamentario para facilitar un programa transfronterizo que abarque tanto el lado Phare como el lado NEI de la frontera, incluye también medidas de procedimiento tales como una mejora de los mecanismos de coordinación. La Comisión está dispuesta a estudiar la posibilidad de ampliar el programa CTF Phare para incluir las fronteras NEI/Phare. Las actuales directrices para acercarse más a Tacis e Interreg tendrían que revisarse teniendo en cuenta, entre otras cosas, la perspectiva de la adhesión y la política regional global de la Unión Europea.
- b) El Reglamento CTF Phare ya dispone el establecimiento de comités conjuntos para preparar los documentos de programación para las regiones fronterizas entre los Estados de Europa Central y la Unión Europea, pero está orientado principalmente hacia la adhesión, y no se ha previsto una estrategia semejante para las fronteras entre los países Phare y los países Tacis.

La Comisión se ha comprometido a mejorar la coordinación entre Interreg y Tacis.

- c) La Comisión considera positiva la recomendación del Tribunal sobre el desarrollo de estrategias y está examinando las posibilidades de preparar esas estrategias transfronterizas para las regiones de que se trata.

Un primer paso en esta dirección es el estudio sobre la región de Brest (*Brest Euroborder study*), presentado a la Comisión en

junio de 2001 y que va mucho más allá que las propuestas de apoyar los proyectos de infraestructura, puesto que abarca una amplia gama de sectores importantes para el desarrollo de la región de Brest, entre otros un plan de desarrollo estratégico.

- d) Se está estudiando la posibilidad de crear un grupo interservicios sobre interoperabilidad.

59. Se acaba de ampliar la duración de la iniciativa regional de desarrollo de las capacidades, diseñada para ayudar a las autoridades locales y regionales a preparar propuestas de proyectos.

- a) y b) No está totalmente clara la vinculación entre la mengua del interés y la reducción de la financiación. El nivel más bajo de interés que se aprecia en cuanto a los grandes proyectos puede también reflejar la limitada capacidad para diseñar de los posibles beneficiarios. La Comisión está dispuesta a facilitar más ayuda para la concepción de proyectos, tal como se sugirió.

Recientemente, la Comisión ha aumentado sus esfuerzos por prestar asistencia a las autoridades locales, especialmente en el contexto de la coordinación Interreg/Tacis. En junio de 2001 se celebró en Helsinki un seminario, y está previsto otro que se celebrará en otoño en San Petersburgo.

- c) En un considerando del Reglamento CTF Phare se prevé la posibilidad de ampliar el programa a países vecinos beneficiarios de otros programas de asistencia de la Unión Europea, y los servicios de la Comisión están estudiando de manera activa cómo puede lograrse una cooperación mejor.

60. La importancia que se da a la asistencia técnica, antes que al apoyo a la infraestructura y a la inversión, debe considerarse en función del presupuesto limitado y de la proporción relativamente grande de puestos fronterizos en los que los gastos se concentran en infraestructura.

- a) Es preciso utilizar de manera adecuada el instrumento para financiar las actividades externas al sector de cruce de fronteras. La cofinanciación diseñada para garantizar el compromiso de los beneficiarios funcionarían bien únicamente si el nivel de cofinanciación fuera asequible para el beneficiario.
- b) La posibilidad de atraer inversiones de las IFI es sumamente difícil, a menos que éstas participen ya en el diseño inicial. Puede ser posible hacer esto con la NEFCO, gracias a la relación ya existente, pero actualmente es menos probable con otras IFI.
- c) La Comisión sigue tratando de solucionar esta cuestión al más alto nivel en los países beneficiarios para que, en el futuro, se garantice una aplicación correcta de los reglamentos que disponen las exenciones fiscales.

Gracias a los esfuerzos de la Comisión el problema ya estaba en gran medida solucionado a mediados de 2001 por lo que se refiere a los puestos fronterizos.

61.

- a) La Comisión conviene en que los proyectos de desarrollo económico deberían diseñarse sobre la base de directrices apropiadas, pero la existencia de tal documento, por sí misma, no aumentaría notablemente el número de proyectos.
- b) Debería incluirse en los proyectos Tacis que apoyan el ecoturismo un objetivo de sostenibilidad financiera, paralelamente a los proyectos basados en las empresas. Esto puede significar que los proyectos requerirían más de los uno a dos años que habitualmente se les conceden, y habría que disponer la posibilidad de un proyecto de seguimiento siempre que fuera necesario.

62.

- a) A partir de 2001, la Comisión va a aumentar el presupuesto del FPP. Las cifras indicativas para 2001, 2002 y 2003 son de 4,4; 4,5 y 5,0 millones de euros, respectivamente.
 - b) En abril de 2001, la Comisión estableció un ciclo anual regular para las propuestas y adjudicaciones del FPP.
 - c) La Comisión no tiene nada que objetar a que la gestión del FPP se lleve a cabo mucho más cerca del beneficiario pero, dado que otros programas plurinacionales no se están desconcentrando, el FPP seguirá gestionándose, según la actual planificación, desde Bruselas.
-