COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 25.06.2002
COM(2002) 339 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

relativo a la creación de una base de datos sobre los pagos realizados por la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe se ha elaborado de conformidad con el artículo 11 *bis* de la Decisión 96/411/CE del Consejo relativa a la mejora de las estadísticas agrícolas comunitarias, modificada por la Decisión 2298/2000/CE,[1] que establece: "*La Comisión proseguirá los estudios de viabilidad encaminados a determinar, por una parte, las posibilidades técnicas de constituir una base de datos sobre los pagos efectuados por el FEOGA-Garantía que comprenda, en particular, respecto de cada beneficiario, datos sobre el nivel de las ayudas percibidas y sobre las superficies y el número de animales afectados, así como el sistema informático más adecuado para el tratamiento de tales datos. A más tardar el 31 de diciembre de 2001, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre los resultados de los estudios de viabilidad y sobre los recursos técnicos, financieros y humanos necesarios para la implantación de la base de datos y para el tratamiento estadístico de la información*".

2. PERSPECTIVA DE LAS ACTIVIDADES Y PROGRESOS REALIZADOS

Tal como estaba previsto, la Comisión prosiguió durante 2000 el estudio de viabilidad emprendido en 1999 sobre la forma de instaurar un sistema global de datos financieros para la Sección de Garantía del FEOGA, utilizando como punto de partida el sistema para registrar las cuentas resumidas mensuales de los Estados miembros disponible en ese momento (AGREX). Este estudio de viabilidad respondía al deseo de la Comisión de contar con un sistema para la recogida, almacenamiento y tratamiento de datos que contribuyera a la uniformidad de las normas de tratamiento y de las previsiones financieras, manteniendo, al mismo tiempo, la posibilidad de realizar las necesarias adaptaciones en función de la evolución del marco jurídico. Asimismo, el estudio analizaba las ventajas e inconvenientes de las distintas soluciones técnicas y sus implicaciones financieras.

Además, se analizaban las distintas posibilidades para crear una base de datos completa que presentara, con carácter mensual, datos detallados sobre las transacciones financieras individuales entre los 86 organismos pagadores y los beneficiarios individuales. El estudio concluía que el establecimiento de esta base de datos detallada y compleja exigiría importantes recursos humanos y financieros, tanto a nivel comunitario como nacional, y que transcurriría un largo período de tiempo antes de que estuviera operativa.

Si bien los resultados del estudio de viabilidad han ayudado a la Comisión en la adopción de diversas decisiones operativas relativas a la mejora de la actual tecnología de la información y del sistema de transmisión de datos, ésta no ha podido aún adoptar ninguna decisión definitiva sobre la creación de una base de datos nueva por completo para los pagos mensuales efectuados por la Sección de Garantía del FEOGA debido a las siguientes causas:

– en primer lugar, teniendo en cuenta que el establecimiento de dicha base de datos exige una cantidad de recursos considerable, la Comisión considera que, previamente a adoptar una decisión definitiva, conviene llevar a cabo una reflexión en profundidad acerca de las posibles alternativas;

– en segundo lugar, está previsto que en los próximos años entre en vigor un cambio sustancial de la nomenclatura presupuestaria y la Comisión prefiere esperar hasta

[1] DO L 263 de 18.10.2000, p. 1.

disponer de más información acerca de las implicaciones de estos cambios en una nueva base de datos. Por otra parte, la adhesión de varios nuevos Estados miembros en 2004 también requiere una preparación adecuada;

– por último, y por encima de todo, en 2000 se creó en los servicios de la Comisión con fines de auditoría y control una base de datos paralela de los pagos anuales efectuados por la Sección de Garantía del FEOGA y con el fin de evitar una duplicación innecesaria de recursos, la Comisión prefirió analizar las posibilidades ofrecidas por la base de datos existente antes de adoptar una decisión sobre la conveniencia de proseguir el estudio de viabilidad mencionado. Esta tarea exigió un cierto período de tiempo, ya que para poder utilizar esta base de datos con fines distintos del control fue necesario adaptar su base jurídica.

Durante 2001 la Comisión emprendió las acciones necesarias para obtener la aprobación de las modificaciones necesarias de la base jurídica. En esta perspectiva, y aunque esto pudiera requerir cierto tiempo, la Comisión llegó a la conclusión de que un ligero retraso en la presentación del informe al Parlamento y al Consejo, pero en el que se afirmara que ya se disponía de un sistema operativo que constituía una base para obtener la información requerida era mucho más valioso que un informe presentado antes de finalizar 2001 en el que no se ofreciera ninguna respuesta definitiva al respecto.

3. ESTUDIOS DE VIABILIDAD REALIZADOS POR LA COMISIÓN

Como ya se ha mencionado, la Comisión Europea elaboró en 1999 un estudio específico sobre la creación de una base de datos global sobre los pagos realizados por la Sección de Garantía del FEOGA a partir del sistema existente en ese momento. Dicho estudio fue realizado por una empresa externa y en él se analizaban las distintas formas de organizar la transmisión de información entre los organismos pagadores de los distintos Estados miembros y los servicios de la Comisión. El estudio se centró en los siguientes aspectos:

– el marco jurídico que define los derechos y obligaciones de la Comisión Europea y de los Estados miembros y las posibles conclusiones acerca de la forma de adaptar la base jurídica actual para el futuro,

– los aspectos organizativos de los distintos Estados miembros, en particular en lo referente al grado de centralización o descentralización de los organismos pagadores,

– los medios técnicos en relación con las modernas tecnologías de la información y las posibilidades de mejorar las comunicaciones.

El estudio finalizó en 2000 y en él se presenta una serie considerable de recomendaciones, entre otras acerca de la forma de mejorar la gestión financiera. Hace hincapié en aspectos tales como la veracidad, integridad y rapidez de la transmisión de datos, la comunicación de la información y, finalmente, la capacidad de los servicios de la Comisión para llevar a cabo los controles y comprobaciones necesarios de las declaraciones mensuales de gastos, todo ello con el objetivo de asignar los recursos humanos y financieros de forma óptima.

Los servicios de la Comisión se basaron en las conclusiones del estudio para mejorar las tecnologías de la información disponibles en ese momento, fundamentalmente el sistema AGREX para las cuentas mensuales. De acuerdo con las recomendaciones del estudio, prácticamente todos los programas y equipos informáticos se sustituirán por otros nuevos durante el ejercicio de 2002. Esta inversión es el resultado de las decisiones relativas a la reforma de la gestión financiera de los servicios de la Comisión y de las mejoras destinadas a

un mayor aprovechamiento de los recursos humanos. Por otra parte, se mejorará la capacidad de agilizar e incluso actualizar la información sobre la ejecución del presupuesto. Todo ello conducirá a nueva versión del sistema de las cuentas de la Sección de Garantía del FEOGA (AGREX2), que sigue basándose en el resumen de las cuentas mensuales facilitado por los Estados miembros y que se espera esté en pleno funcionamiento para el presupuesto de 2003.

Como ya se ha mencionado anteriormente, el estudio también analizó las posibilidades de establecer una base de datos completa, que contuviera, sobre una base mensual, los datos detallados de las transacciones individuales entre los organismos pagadores y los beneficiarios. El estudio concluía que, de adoptarse dicho enfoque, sería necesario realizar una considerable inversión de recursos tanto nacionales como comunitarios. Además, desde un punto de vista técnico, transcurrirían aproximadamente 40 meses (es decir, más de tres años) desde el comienzo del proyecto hasta es establecimiento real de la base de datos, suponiendo que se hubieran resuelto todos los problemas relativos a la disponibilidad de los datos y los controles de calidad.

En este contexto, y dada la alternativa que constituía la base de datos que entre tanto se había puesto en marcha para controlar el gasto agrícola (el denominado "Sistema de pista de auditoría para la liquidación de cuentas" o base de datos "CATS"), los servicios de la Comisión decidieron no seguir desarrollando por el momento esta opción particular. En su lugar, concentraron sus esfuerzos en las actividades fundamentales para la transmisión de datos financieros, principalmente la mejora de los medios de comunicación existentes. Esto no significa necesariamente que en el futuro no pueda utilizarse el sistema AGREX para la transmisión de datos sobre pagos individuales y la Comisión está dispuesta a seguir considerando esta cuestión si se comprueba que la información sobre pagos individuales contenida en CATS no satisface las necesidades de información.

4. SATISFACER LA NECESIDAD ESPECÍFICA DE UNA BASE DE DATOS QUE CONTENGA INFORMACIÓN SOBRE LOS PAGOS A NIVEL DE CADA BENEFICIARIO

Para satisfacer la necesidad específica de una base de datos que comprenda, respecto de cada beneficiario, datos sobre el nivel de las ayudas percibidas y sobre las superficies y el número de animales afectados, se concentraron los esfuerzos en la utilización del "Sistema de pista de auditoría para la liquidación de cuentas" o base de datos CATS, ya que parece adecuada para responder a las necesidades de información expresadas por el Parlamento Europeo y el Consejo.

CATS es una base de datos muy detallada de los pagos de la Sección de Garantía del FEOGA (incluye datos anuales globales relativos a los pagos, beneficiarios, declaraciones y solicitudes, productos, inspecciones, restituciones por exportación y almacenamiento público), creada para asistir a los servicios de la Comisión en la realización de auditorías del gasto agrícola y, en particular, en la liquidación de cuentas. Basada en ORACLE, CATS comenzó a funcionar en 2000 y es capaz de recibir y procesar los archivos informatizados estándar transmitidos por los Estados miembros de conformidad con el Reglamento (CE) nº 2390/1999 de la Comisión, de 25 de octubre de 1999. En 2001, la utilización del programa STATEL/STADIUM permitió la transferencia electrónica de datos desde los Estados miembros.

Desde un punto de vista puramente técnico, el sistema no presenta problemas mayores de funcionamiento aparte de una cierta lentitud en el tratamiento de datos recibidos de los

Estados miembros, debido a las limitaciones de los equipos informáticos utilizados para este fin.

En el marco del procedimiento de "Liquidación de cuentas", los servicios de la Comisión deberán recibir de los Estados miembros, con carácter anual, los detalles de todos los pagos individuales realizados a los beneficiarios de la Sección de Garantía del FEOGA. Dado que los datos brutos recibidos contienen información confidencial, su utilización en dicho estado está restringido al fin para el que están destinados, en esencia la conciliación de las cuentas anuales de cada organismo pagador y la planificación de las visitas de inspección de los servicios de la Comisión. Estos últimos estudiaron de qué forma podrían utilizarse los datos para satisfacer el tipo de necesidades del Parlamento Europeo y el Consejo, teniendo en cuenta que dichos datos son recogidos por las autoridades responsables de los Estados miembros fundamentalmente para otros fines.

Para poder facilitar la información requerida, la Comisión debe disponer de datos globales, exhaustivos y fiables de los quince Estados miembros y de sus 86 organismos pagadores acreditados. Asimismo, es necesario que todos los organismos pagadores reciban los datos necesarios de sus agencias locales y organismos delegados que representan un número mucho mayor. Durante 2001, los servicios de la Comisión examinaron en profundidad la calidad de los datos brutos tradicionalmente enviados por los Estados miembros, con el fin de comprobar si los datos referentes al ejercicio contable, 16 de octubre – 15 de octubre, podían utilizarse como una base fiable para satisfacer las nuevas necesidades de información.

El examen ha puesto de manifiesto que, en principio, la base de datos CATS puede facilitar la información requerida, si bien siguen pendientes de solución algunas cuestiones relativas a la calidad de los datos, lo que significa que por el momento los datos extraídos para satisfacer las nuevas necesidades de información deben manejarse con cuidado. Por otra parte, la falta de detalle de los datos facilitados por un Estado miembro (que transmita datos agregados en vez de la información exhaustiva requerida) reduce la posibilidad de obtener determinada información a nivel de los Quince.

Por lo tanto, si bien la calidad de los datos puede considerarse aceptable a efectos de la liquidación de cuentas, su utilización para otros fines analíticos debe llevarse a cabo con precaución. En CATS ya se realiza un cierto control de calidad, pero, en la actualidad, se dirige únicamente a la integridad de los datos comunicados, la conciliación con las declaraciones anuales y mensuales, el cumplimiento de los requisitos de comunicación de los cuadros estándar y el respeto de las listas de códigos. Sigue siendo necesario realizar mejoras en este ámbito, en particular, en lo referente a la armonización de la comunicación, las comprobaciones de credibilidad y las verificaciones cruzadas con otras fuentes de datos.

A este respecto, los servicios de la Comisión ya han distribuido entre los Estados miembros el material necesario para garantizar una transmisión de datos fiable y homogénea, condición previa para garantizar la fiabilidad de los agregados. No obstante, aunque, por ejemplo, la base de datos facilita información sobre las superficies y el número de animales objeto de la ayuda a nivel de cada beneficiario, la ausencia prevista de fuentes de datos alternativas para la comparación y la comprobación cruzada reducen, o incluso impiden en ciertos casos, la posibilidad de validar los resultados de cualquier agregación de cifras individuales. Por el contrario, y como ya se ha mencionado, los datos sobre el importe de los pagos pueden ser comprobados y validados razonablemente a nivel nacional, basándose en fuentes alternativas fiables.

Además, dejando a un lado el eterno problema de que no todos los datos se reciben en un formato completamente armonizado, no todos los Estados miembros están empleando "un sistema para identificadores únicos" respecto de todos los beneficiarios. Por consiguiente, no es posible actualmente totalizar todos los pagos efectuados por la Sección de Garantía del FEOGA respecto de todos y cada uno de los beneficiarios. No obstante, este requisito se ha introducido en el nuevo Reglamento por el que se establecen disposiciones de aplicación del sistema integrado de gestión y control[2] y entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2003. Sin embargo, será posible presentar cifras indicativas antes de esa fecha.

De todo lo anterior se desprende que CATS puede constituir una base para satisfacer las necesidades de información del Parlamento Europeo y del Consejo. No obstante, hay que resolver algunos aspectos jurídicos antes de poder utilizar la información para fines distintos de los inicialmente previstos. A este respecto, los servicios de la Comisión prepararon un primer proyecto de las modificaciones legales necesarias con el fin de utilizar CATS para "seguir la evolución y elaborar previsiones en el sector agrario", condición previa para la utilización de esta base de datos para dicho fin secundario. Las discusiones sobre el proyecto de modificación con los representantes de los Estados miembros tuvieron lugar durante 2001 y principios de 2002, y finalmente se adoptó la modificación el 6 de marzo de 2002 (véase el Reglamento (CE) nº 419/2002 de la Comisión[3].

En espera de la adopción formal de la modificación, los servicios de la Comisión elaboraron las orientaciones esenciales para garantizar el mantenimiento de la confidencialidad de los datos individuales.

En lo referente a los recursos técnicos, financieros y humanos necesarios para el tratamiento de los datos con el fin de satisfacer las nuevas necesidades de información, la cuestión principal radica en los recursos humanos. En el aspecto técnico, la actual lentitud del tratamiento de datos de los Estados miembros se resolverá durante 2002 con la sustitución de los actuales equipos informáticos en los que está instalada CATS. Sería necesaria una inversión mayor si la Comisión decidiera aplicar todas las conclusiones del estudio de viabilidad sobre la creación de una base de datos para los pagos de la Sección de Garantía del FEOGA, incluso aunque se mantuviera CATS como elemento central.

Para que los servicios de la Comisión puedan agregar de forma fiable y centralizada los datos individuales y satisfacer las nuevas necesidades de información es necesario contar con unos recursos humanos experimentados y bien cualificados. Si bien tales recursos están parcialmente disponibles, sus esfuerzos se dirigen principalmente a la liquidación de cuentas y, en su caso, a la realización de las correcciones financieras aplicables al gasto ejecutado por los Estados miembros, y el nuevo tratamiento de datos requerirá más recursos. El volumen de estos recursos extra dependerá claramente del grado de esfuerzo que exijan las nuevas extracciones de datos y los análisis y comprobaciones relativos a los nuevas exigencias, junto con la frecuencia de estas últimas. No obstante, esta necesidad de recursos podría reducirse si las extracciones de la base de datos se limitaran a una vez al año y si, al menos en la fase inicial, sólo se refirieran al importe de los pagos por nivel de ayuda recibida, sin incluir los datos físicos sobre las superficies y el número de animales.

---

2 Reglamento (CE) nº 2419/2001 de la Comisión, de 11 de diciembre de 2001 (DO L 327 de 12.12.2001, p. 11).

3 DO L 64 de 7.3.2002, p. 8.

5. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto en el presente informe, la Comisión extrae las siguientes conclusiones sobre la creación de una base de datos sobre los pagos de las Sección de Garantía del FEOGA respecto de cada beneficiario y el tratamiento de los pagos individuales en función del nivel de ayuda recibida, las superficies y el número de animales objeto de la ayuda:

- Si bien son necesarias algunas mejoras adicionales, en particular en lo referente a la calidad de los datos, la integridad de la comunicación y la validación de resultados, el actual "Sistema de pista de auditoría de liquidación de cuentas" (CATS) puede constituir una base para responder a las necesidades de información expresadas por el Parlamento Europeo y el Consejo.

- Con el fin de que los datos de CATS puedan utilizarse para seguir la evolución y elaborar previsiones en el sector agrario, se adoptó la necesaria modificación jurídica que entró en vigor en marzo de 2002. Asimismo, se adoptó otra modificación de la normativa actual para aplicar en todos los Estados miembros un sistema general de "identificadores únicos" para los beneficiarios. Este requisito entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2003, aunque esto no impedirá la presentación de cifras indicativas antes de esa fecha.

- A condición de que los Estados miembros comuniquen los datos requeridos y de conformidad con las limitaciones establecidas en la legislación aplicable, la Comisión elaborará una serie de cuadros que mostrarán, para cada Estado miembro, la distribución de los pagos por nivel de ayuda recibida, una vez que los datos relativos al ejercicio financiero anterior hayan sido validados.

- Se mejorará y perfeccionará el sistema de gestión financiera y contable AGREX. Esto incluye aspectos relativos a la manera de registrar las transacciones financieras individuales, en su caso, y cuestiones referentes a una posible integración de la información disponible en CATS y AGREX.