

LES PERSPECTIVES FINANCERES DE LA UNIÓ EUROPEA 2007-2013: CONSEQÜÈNCIES PER A ESPANYA I CATALUNYA

Marta Espasa Queralt

Professora titular d'hisenda pública
Institut d'Economia de Barcelona (IEB), Universitat de Barcelona

SUMARI: 1. Introducció. – 2. Relacions pressupostàries de la Unió Europea amb Espanya i Catalunya. – 3. Les perspectives financeres per al període 2007-2013. – 4. Conseqüències per a Espanya. 4.1. La nova política de cohesió. 4.1.1. Marc financer. 4.1.2. Objectius i instruments de la nova política de cohesió. 4.1.3. Repartiment dels recursos de la política de cohesió per països. 4.1.4. Distribució dels recursos de la política de cohesió per CCAA. 4.2. Les polítiques de creixement econòmic. 4.3. L'acció exterior i la política de cooperació al desenvolupament de la Unió Europea. – 5. Implicacions per a Catalunya. – 6. Conclusions. – Bibliografia citada. – *Resumen-Abstract.*

1. Introducció

El passat 17 de maig es va signar l'Acord Interinstitucional per part del Parlament Europeu, el Consell i la Comissió sobre les perspectives financeres per al període 2007-2013.¹ Aquest acord, que ha estat envoltat de grans dificultats, permetrà a la Unió Europea (UE) continuar avançant en el procés integrador iniciat fa cinquanta anys.

Actualment, la Unió Europea es troba davant d'un procés de reforma econòmica que, d'acord amb l'Estratègia de Lisboa, té com un dels seus principals objectius convertir-se en l'espai més competitiu del món en l'horitzó de l'any 2010. Tot i que la Comissió ha rebaixat aquesta fita, és indubtable la necessitat que existeix de procedir a un

1. Diari Oficial de la Unió Europea, C139/01, de 14/06/2006: Acord Interinstitucional entre el Parlament Europeu, el Consell i la Comissió sobre disciplina pressupostària i bona gestió financera.

reordenament profund de les prioritats pressupostàries amb la finalitat de primar les polítiques de creixement i de competitivitat. D'altra banda, l'ampliació a deu nous estats el maig de 2004 i a d'altres dos a partir de l'any 2007, països tots ells amb un nivell de desenvolupament molt inferior a la mitjana comunitària, obliga també a repensar moltes de les polítiques comunitàries i a atorgar un paper rellevant a les polítiques de cohesió econòmica i social.

Les perspectives financeres són un punt clau per al desenvolupament comunitari, ja que reflecteixen les prioritats que la Unió Europea marca per al futur immediat en establir el marc pressupostari dels propers set anys, tot delimitant els crèdits assignats a les principals polítiques de despesa i la quantia total del pressupost. Addicionalment, les perspectives determinen, a grans trets, el repartiment dels fons comunitaris entre els estats membres i, a la vegada, el repartiment per països dels ingressos que la UE necessitarà per cobrir les seves despeses.

Espanya afronta aquesta nova etapa de manera diferent a com ho havia fet fins ara. En els darrers anys s'han produït importants canvis que han propiciat un augment del seu pes específic en termes econòmics. En concret, l'economia espanyola ha crescut sistemàticament per sobre de la del conjunt de països de la Unió (en part, gràcies als fons comunitaris), de manera que avui en dia la distància en renda per càpita respecte a la mitjana comunitària és de tan sols 10 punts percentuals, la més petita de la història moderna.

Així doncs, aquestes perspectives financeres tenen una especial rellevància tant pel que poden suposar com a element accelerador o de fre del desenvolupament i aprofundiment de la pròpia dinàmica europea, com pels seus efectes i conseqüències per a Espanya, i Catalunya en particular. És precisament aquest darrer aspecte l'objecte d'estudi del present article.

En aquest sentit, cal advertir que la valoració del resultat de les perspectives financeres no pot fer-se només amb el saldo pressupostari que se'n deriva per Espanya. De fet, les Perspectives Financeres 2007-2013 tindran per Espanya un saldo net positiu molt inferior a l'obtingut en el passat i, per això, aquesta no pot ser l'única variable per mesurar l'èxit o el fracàs del procés negociador. De cara al futur, cal tenir en compte que la Unió Europea és molt més que un simple

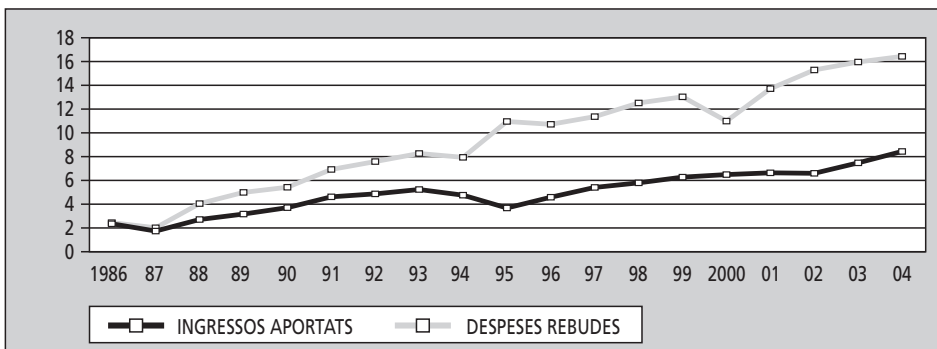
balanç i que més enllà de la legítima defensa dels fons estructurals i de cohesió, Espanya haurà de defensar unes posicions clares i estratègiques en altres polítiques o partides pressupostàries que potser, des d'un punt de vista quantitatiu, no siguin tan importants, però que resulten essencials per suplir certes carències endèmiques del país. Aquest és el cas, per exemple, de la política de foment de la recerca i d'innovació o d'alguns camps de la política exterior de la Unió Europea com, per exemple, la immigració.

Per analitzar les conseqüències que poden tenir per a Espanya i Catalunya les noves perspectives financeres es porta a terme, en primer lloc, un repàs del que han estat les relacions pressupostàries de la Unió Europea amb Espanya i Catalunya. Seguidament es presenten i es valoren les Perspectives Financeres aprovades per al període 2007-2013. En el següent apartat s'analitzen amb detall les conseqüències per a Espanya i Catalunya de les principals partides que inclouen les Perspectives, com són la política de cohesió, les polítiques de creixement i la política exterior. Finalment, s'inclou un apartat de conclusions que valora les esmentades perspectives.

2. Relacions pressupostàries de la Unió Europea amb Espanya i Catalunya

Espanya ha estat, des de la seva entrada a la Comunitat Econòmica Europea l'any 1986, un país receptor net del Pressupost comu-

Gràfic 1. Evolució dels fluxos preessupostaris d'Espanya amb el Pressupost de la UE



Font: Comissió Europea: Allocation of EU operating expenditure by Member State.

nitari. És a dir, les despeses que any rera any la Unió Europea ha destinat a l'Estat espanyol han superat els ingressos comunitaris suportats pels ciutadans espanyols i es constata que, en termes generals, aquest superàvit s'ha ampliat al llarg del temps (gràfic 1).

En concret, al 2004, darrer any del qual es disposen de xifres líquides, Espanya va aportar a la Unió Europea 8.383,6 milions d'euros, una xifra que suposa l'1,05% del PIB, i va rebre 16.355,6 milions d'euros, el 2,05% del PIB. La diferència entre aquestes dues partides proporciona un saldo fiscal positiu de l'1,00% del PIB.

La comparació del saldo fiscal espanyol amb el pressupost comunitari en relació a la resta de països de la UE mostra que, per al període 1986-2003,² i en termes de percentatge respecte al PIB, Espanya, tot i ser el tercer país menys pròsper de la UE15, es troba en la cinquena posició quant al seu nivell de superàvit. En concret, Espanya presenta un saldo fiscal positiu que no arriba a l'1% del seu PIB. Les primeres posicions estan ocupades per Grècia i Irlanda, països on el superàvit comunitari supera el 3,5% del seu PIB. D'altra banda, Luxemburg, que ocupa la primera posició en termes de PIB per càpita, presenta un superàvit que s'apropa al 3% del seu PIB; i a un nivell més baix se situa Portugal, amb un superàvit que sobrepassa el 2% del seu PIB. Altres països beneficiaris nets són Dinamarca i Bèlgica, països amb un PIB per càpita superior a la mitjana comunitària. S'ha de destacar el cas de Dinamarca que, tot i que és el segon país més ric de la UE, presenta fins a l'any 1998 un saldo fiscal positiu.

Els països contribuents nets són, per ordre decreixent: Alemanya, Suècia, Holanda, Àustria, el Regne Unit, França, Itàlia i Finlàndia, que no arriben a assolir cap d'ells un dèficit fiscal superior a l'1% del seu PIB (gràfic 2).

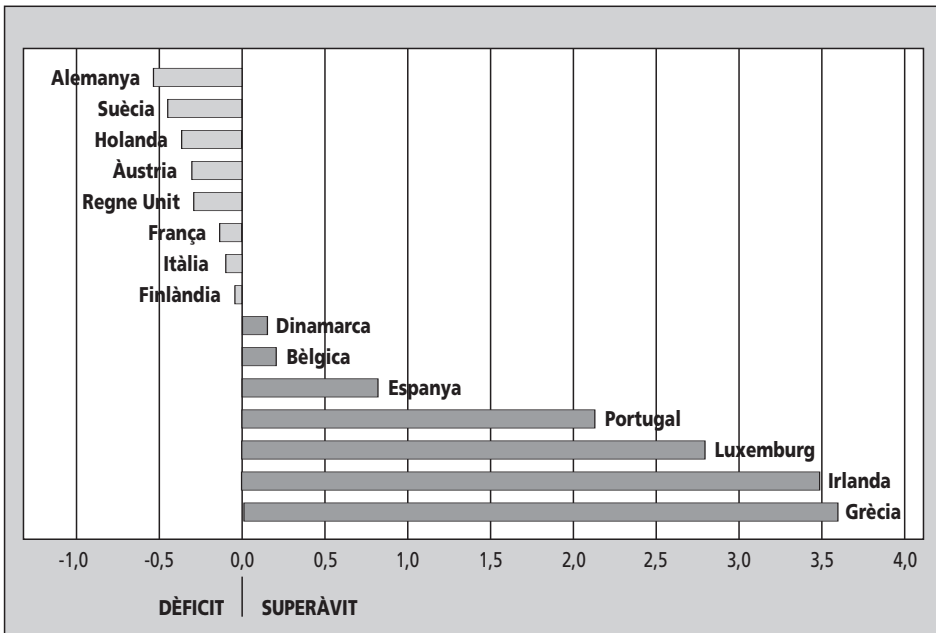
Tal com es pot desprendre del gràfic 2, en termes generals existeix una relació negativa entre el saldo fiscal i el nivell econòmic de cada país, si bé aquesta relació no és exacta, ja que països com Luxemburg, Dinamarca, Irlanda i Bèlgica presenten un saldo fiscal molt més

2. S'ha considerat només fins al 2003, ja que al maig de 2004 es van incorporar els nous estats membres, amb la qual cosa les xifres d'ingressos i despeses perden l'homogeneïtat que han mantingut al llarg d'aquest període.

favorable que el que els correspondria en base a la seva situació econòmica.

Pel que fa referència a Catalunya, cal dir que des de l'any 1986, aquesta ha esdevingut una regió aportadora neta al Pressupost de la Unió Europea, és a dir, els ingressos comunitaris suportats pels ciutadans catalans han superat anualment les despeses que la Unió Europea destina a Catalunya. En concret, el dèficit fiscal mitjà de Catalunya amb el PGUE durant el període 1986-1999³ s'ha situat entorn del 0,31% del PIB anual català. L'evolució d'aquestes xifres evidencia que, en termes generals, el dèficit fiscal de Catalunya amb el PGUE s'ha anat accentuant al llarg del temps, si bé la seva magnitud any rere any és força erràtica a causa, especialment, de l'evolució de les despeses

Gràfic 2. Saldo fiscal de la UE amb els països membres (% s/PIB, mitjana 1986-2003)

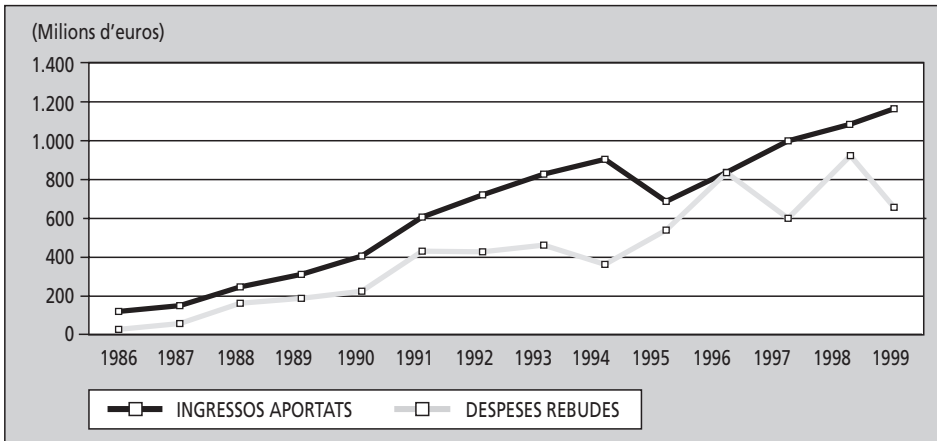


Font: Comissió Europea: Allocation of EU operating expenditure by Member State.

3. Les dades corresponents a Catalunya només estan disponibles fins al 1999 i es troben a Correa i Maluquer (2003).

ses i, en concret, dels recursos procedents del Fons de Cohesió. La raó d'aquest dèficit fiscal depèn, en gran mesura, de l'estructura del presupost de despeses de la Unió Europea que es centra fonamentalment en dues polítiques: l'agrària i la de cohesió. I aquí, tant en una com en l'altra, Catalunya no es troba en una bona posició. En agricultura, perquè Catalunya és una "regió" industrial i de serveis, amb poc pes de l'agricultura, i perquè, a més, les produccions agrícoles més ben tractades per la UE (boví, cereals, llet) no són produccions típicament catalanes. I en accions estructurals, perquè Catalunya no és una regió pobra en termes comunitaris. És a dir, no és una regió objectiu 1 (PIB per càpita en paritat de poder de compra per sota del 75% de la mitjana), que són les principals beneficiàries dels Fons estructurals (gràfic 3).

Gràfic 3. Evolució dels fluxos fiscals de Catalunya amb la UE



Font: Correa i Maluquer (2003).

3. Les perspectives financeres per al període 2007-2013

La Comissió va aprovar al febrer de 2004 la Comunicació "Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)",⁴ que contenia la primera propos-

4. COM (2004) 101 final, 10/02/2004.

ta de Perspectives Financeres de la Unió Europea per al període 2007-2013 i que va ser la base de negociació dels estats membres en el si del Consell. Es tracta d'un document on s'expliciten els objectius polítics que la Comissió planteja a mig termini i on s'incorpora una primera proposta del marc pressupostari.

En concret, la Comissió considera que la Unió Europea ha d'assumir en els propers anys tres grans objectius: el desenvolupament sostenible,⁵ dotar de ple contingut la ciutadania europea⁶ i reforçar la UE com a soci a escala mundial.⁷

Per assolir aquests reptes, la Comissió considera necessari que en la nova etapa del pressupost comunitari "no es tracti tant de redistribuir els recursos entre els estats membres, sinó de trobar la manera d'assegurar el major impacte possible de les polítiques comunitàries per augmentar el valor afegit de cada euro gastat a escala europea". L'altitud de mires d'aquest discurs polític xoca, no obstant, amb la plasmació pressupostària que en fa la Comissió en aquest document en proposar un marc financer per al període 2007-2013 que, malgrat inclou algun canvi és, en essència, continuista i s'assembla més a la projecció cap endavant de tendències passades que d'un exercici de "pressupost base zero" amb el qual tractar de fer front als reptes de futur. De fet, la Comissió davant les previsible modificacions del Consell o fins i tot el possible rebuig de la proposta, va preferir presentar unes perspectives continuistes que tinguessin la virtut de poder ser aprovades pels 25 Estats membres.

L'aprovació per part del Consell va tenir lloc el 17 de desembre de 2005 després d'un dur i llarg procés negociador, i com ja ve essent

5. La prioritat de desenvolupament sostenible engloba la competitivitat i la cohesió així com la gestió sostenible i la protecció dels recursos naturals. Per assolir els objectius fixats en l'estratègia de Lisboa, es requereix una transformació de la UE en una economia dinàmica basada en el coneixement, amb un creixement econòmic sostingut i una major cohesió social. En aquest sentit, la competitivitat es transforma en un factor clau del creixement i de l'ocupació, fet que implica una reorientació de les polítiques i dels pressupostos nacionals i comunitaris.

6. En la proposta de perspectives aquest concepte es vertebrava en torn a la construcció d'un espai de llibertat, justícia, seguretat i accés als béns públics bàsics.

7. L'objectiu és convertir-se en el líder regional i actuar com a catalitzador per contribuir amb la sostenibilitat i l'estabilitat mundial.

habitual, el predomini dels interessos nacionals, van provocar una retallada important a la proposta de la Comissió, tant pel que fa a la quantia total del pressupost com a la seva distribució entre les diferents rúbriques. Les modificacions incorporades pel Parlament són força més reduïdes tal com es pot comprovar en el quadre 1, on es mostren els crèdits aprovats en les diferents fases del procés negociador.

Les perspectives financeres per al període 2007-2013 finalment aprovades es caracteritzen per:

a) Mantenir el nivell previst de despesa a l'entorn de l'1% de la RNB comunitària. Tot i que la Comissió havia considerat que aquesta quantia seria insuficient per complir els compromisos adquirits i posaria en perill la posada en marxa de noves prioritats, proposant un pes de l'1,24%, la discussió en el si del Consell va establir com a límit màxim l'1,045%, en resposta als interessos defensats pels països contribuents nets al pressupost. Si ja es podia considerar excessivament baix el límit proposat per la Comissió per poder fer front als nous reptes, el finalment aprovat (1,048%) és altament qüestionable. Sense entrar en una valoració de quin hauria d'ésser el nivell òptim de despesa comunitària, sí sembla oportú remarcar que en comparació amb la despesa pública dels estats membres (al voltant del 45% del seu PIB), s'està aplicant de manera extrema el principi de subsidiarietat, la qual cosa hauria de ser objecte d'anàlisi.

b) Alterar molt poc l'estructura de la despesa, en la mesura en què hi ha hagut una petita pèrdua de pes de la despesa agrícola a favor de les polítiques de creixement i d'ocupació. Tot i així, les polítiques de suport a l'agricultura (un sector clarament no competitiu en la Unió Europea) suposaran en el període 2007-2013 el 33,9% de la despesa total, mentre que la despesa dedicada a fomentar la competitivitat tant sols representarà el 8,6%. Cal tenir en compte, a més a més, que la despesa destinada a la cohesió es manté fonamentalment estable, amb un pes relatiu del 35,6%, quantia que ha de fer front a l'augment de necessitats que ha suposat l'entrada dels deu nous països i la posterior ampliació a Romania i Bulgària a partir de 2007. Cal constatar que en relació a la proposta de la Comissió, el Consell ha augmentat el pes específic de la despesa agrària i també, encara que en menor mesura, de la de cohesió, mentre que va retallar la importància de les polítiques destinades al foment de la competitivitat. Finalment, sorprèn el poc augment previst tant el l'àmbit de ciutada-

Quadre 1. Perspectives financeres 2007-2013

 Crèdits aprovats en el procés negociador
 (Milions d'euros a preus de 2004)

Crèdits de compromís	Proposta Comissió		Aprovació Consell		Acord Interinstitucional		Variacions introduïdes pel	
	% s/total		% s/total		% s/total		Consell	Parlament
1. Creixement sostenible	477.665	46,6	379.739	44,0	382.139	44,2	-20,5	0,6
1a. Competitivitat per al creixement i l'ocupació	132.755	13,0	72.120	8,4	74.098	8,6	-45,7	2,7
1b. Cohesió per al creixement i l'ocupació	344.910	33,6	307.619	35,7	308.041	35,6	-10,8	0,1
2. Conservació i gestió dels recursos naturals	404.655	39,5	371.245	43,0	371.344	43,0	-8,3	0,0
Incloent-hi pagaments directes i despeses relacionades amb el mercat	301.074	29,4	293.105	34,0	293.105	33,9	-2,6	0,0
3. Ciutadania, llibertat, seguretat i justícia	18.505	1,8	10.270	1,2	10.770	1,2	-44,5	4,9
3a. Llibertat, seguretat i justícia	—	—	6.630	0,8	6.630	0,8		
3b. Ciutadania	—	—	3.640	0,4	4.140	0,5		
4. La UE com a soci global	95.590	9,3	50.010	5,8	49.463	5,7	-47,7	-1,1
5. Administració	28.620	2,8	50.300	5,8	49.800	5,8	75,8	-1,0
Compensacions (b)	0	0,0	800	0,1	800	0,1		
Total crèdits de compromís	1.025.035	100,0	862.364	100,0	864.316	100,0	-15,9	0,2
Crèdits de compromís en % de l'RNB	1,242		1,045		1,048		-15,9	0,3
Total crèdits de pagament	928.700		819.380		820.780		-11,8	0,2
Crèdits de pagament en % de l'RNB	1,14		0,99		1,00		-13,2	1,0
Marge disponible	0,10		0,25		0,24		150,0	-4,0
Sostre per als recrusos propis en % de l'RNB	1,24		1,24		1,24		0,0	0,0

Font: Elaboració pròpia a partir de COM(2004) 101 final i DOUE(2006) C 139/01.

nia europea com en el d'acció exterior, quan es reconeixen com dues de les tres prioritats. En aquest sentit, cal destacar el fet que el Consell hagi retallat pràcticament a la meitat el pes d'aquestes dues despeses, que suposa en l'acord definitiu l'1,2 % i el 5,7 %, respectivament, del total de la despesa.

c) Mantenir l'estructura d'ingressos, basada fonamentalment en les aportacions que realitzen els estats membres en concepte de "recurs PNB" i "recurs IVA".

A la vista de totes aquestes consideracions, cal concloure que la proposta que la Comissió va fer i l'aprovació final per part del Consell i del Parlament és, en certa part, una oportunitat perduda, en la mesura que deixa sense resposta –sense recursos– molts dels grans interrogants –reptes– que avui té plantejats la Unió Europea. Per contra, es tracta d'un exercici continuista, sense l'ambició que s'hauria d'esperar trobar en un exercici pressupostari a mig termini. Els estats membres han optat per prioritzar els objectius nacionals i s'ha trobat a faltar un grup de països que realment fomentessin el procés d'integració europea.

Això no obstant, un aspecte positiu que cal destacar és el fet que, per primera vegada, s'ha incorporat al debat i a l'acció política europea un nou concepte, el de la cohesió en matèria d'innovació tecnològica. També cal valorar en sentit positiu l'impuls donat a la política europea d'immigració que contempla, entre d'altres, accions i projectes en els països d'origen i trànsit. En definitiva doncs, es tracten d'unes perspectives financeres poc ambicioses, especialment pel que fa als aspectes quantitius, però que han posat el primer gra de sorra en alguns aspectes que en un futur seran determinants tant per a la millora de la competitivitat (cohesió tecnològica) com per al paper que ha de tenir la UE en l'àmbit exterior (immigració).

4. Conseqüències per a Espanya

A nivell global i segons les informacions del Ministeri d'Exteriors, Espanya seguirà essent, durant el període 2007-2013, beneficiari net del pressupost comunitari. És ha dir, es rebran més recursos dels que s'hi aporten fins a l'any 2013. Aquest saldo pressupostari s'estima que se situï, pel total del període, entre els 6.000 i 8.000 milions d'euros.

En aquest apartat l'anàlisi es centra preferentment en les partides corresponents a la política de cohesió (la més important des d'un punt de vista quantitatiu), però també inclou altres partides molt importants com la política de creixement i de competitivitat i la política exterior. Cal advertir que no es considera la política agrària comuna, ja que, malgrat tractar-se d'una partida fonamental del pressupost comunitari, les decisions tant pel que fa referència al seu volum com a la seva distribució es realitzen en processos majoritàriament al marge de les Perspectives Financeres.

4.1. La nova política de cohesió

La Comissió Europea va enviar al Parlament i al Consell el 14 de juliol de 2004, la proposta de regulació de la política de cohesió per al període 2007-2013,⁸ la qual, a grans trets es manté pel que fa a criteris de distribució.

La Comissió considera que la política de cohesió és essencial per a la construcció de la UE i que ha de continuar essent una política redistributiva de recursos entre els Estats membres mitjançant el pressupost. El seu objectiu últim ha de ser el recolzament al creixement econòmic i al desenvolupament sostenible mitjançant la inversió en les persones i en el capital físic. En aquest sentit, la Comissió estableix que la política de cohesió ha de jugar un paper fonamental per assolir una major cohesió en la UE ampliada, ha de permetre augmentar la competitivitat europea i promoure un desenvolupament més equilibrat i sostenible que primi els factors potencials de creixement econòmic com són la dotació de capital físic i humà i incentivar la capacitat d'innovació, a la vegada que cal augmentar l'eficiència, la transparència i la responsabilitat política.

8. Anteriorment, la Comissió va presentar el *Tercer Informe sobre la Cohesió Econòmica i Social* (18 de febrer de 2004), on es recull en línies generals la seva proposta de la futura política de cohesió per a la Unió Europea ampliada a 27 estats membres. Aquestes grans línies d'actuació s'han concretat de manera més detallada en la proposta de nova regulació que la Comissió va remetre al Parlament i al Consell el 14 de juliol de 2004.

4.1.1. Marc financer

El marc financer aprovat per a la política de cohesió per al període 2007-2013 és de 308.041 milions d'euros a preus de 2004, xifra que suposa el 0,38% del PIB de la UE durant aquest període, i el 35,6% del pressupost comunitari. Aquestes xifres mostren que, sí bé la política de cohesió ha experimentat un lleuger augment del seu pes específic en el total del pressupost (ha passat de representar el 33% per al període 2000-2006 al 35,6%), en termes de percentatge respecte al PIB s'ha reduït del 0,45% al 0,38%.

A més a més, cal tenir en compte que amb l'ampliació s'incorporen a la Unió països que representen el 28% de la població de la UE15 i que tenen un PIB per càpita de tan sols el 40% de la mitjana comunitària. Així doncs, aquestes xifres amaguen, de fet, una caiguda molt important de la despesa per càpita en funció de la població elegible. En concret, tal com s'observa en el quadre 2, els recursos destinats a cohesió suposen que en termes de població resident a les regions més pobres (aquelles que tenen un PIB per càpita inferior al 75% de la mitjana comunitària (UE25)), els recursos es redueixen en valor reals un 29% (dels 2.847 euros/hab. en el període 2000-2006 s'ha passat als 2.008 euros/hab. en aquest nou període). Per tant, tot i que el pes específic de la política de cohesió ha sofert un lleuger augment en el si del pressupost comunitari, el cert és que aquests recursos han de servir per atendre una població que, proporcionalment, és molt

Quadre 2. Recursos destinats a la política de cohesió

	Període 2000-2006 EU15	Període 2007-2013 EU27	Increment
Situació econòmica			
Població (en milers)	379.610	484.668	28%
Població resident en regions PIBpc<75 %UE25 (en milers)	83.258	153.348	84%
% població resident en regions PIBpc<75 %UE25 (en milers)	22%	32%	44%
PIBpc (1999-2001) UE15=100	100	86,8	-13%
Ràtio PIB pc màxim/mínim per països	2,9	8,2	183%
Ràtio PIB pc màxim/mínim per regions	5,0	13,3	166%
Recursos aprovats			
Total recursos (Meuros'04)	237.069	308.041	30%
%s/PIB	0,45	0,38	-16%
Recursos/Població (euros'04)	625	636	2%
Recursos/Població resident a regions PIBpc<75 %UE25 (euros'04)	2.847	2.009	-29%
% Recursos Cohesió/Despeses UE	33%	35,6%	8%

més àmplia i molt més pobra (la població resident en regions pobres ha passat de representar el 22% del total de la població de la UE a ser el 32%). Així doncs, amb aquests recursos, sembla molt difícil donar resposta als reptes que té plantejats la Unió Europea en l'àmbit de la política de cohesió en els propers anys.

4.1.2. Objectius i instruments de la nova política de cohesió

Per fer més eficaç la política de cohesió, la Comissió ha proposat augmentar la concentració tant d'objectius com d'instruments i evitar així la dispersió existent. Això s'ha traduït en el manteniment de tres objectius: el de convergència, el de competitivitat regional i ocupació i el de cooperació territorial europea; en l'eliminació de les iniciatives comunitàries i en la reducció a tres dels instruments financers: FEDER, FSE i Fons de Cohesió.

En el quadre 3 es mostren aquests canvis, així com l'assignació pressupostària proposada per la Comissió.

Quadre 3. Diferències entre l'actual política de cohesió i la proposta de la Comissió

Període 2000-2006			Període 2007-2013		
Objectius	Instruments	% Total	Objectius	Instruments	% Total
Fons cohesió	Fons cohesió	8,5	Convergència	Fons cohesió FEDER FSE	81,5
Objectiu 1	FEDER FSE FEOGA-O IFOP	63,8			
Objectiu 2	FEDER FSE	10,6	Competitivitat regional i ocupació	FEDER FSE	15,9
Objectiu 3	FSE	11,3			
INTERREG	FEDER	2,3	Coop. territorial	FEDER FSE	2,5
URBAN	FEDER	0,3			
EQUAL	FSE	1,3			
LEADER +	FEOGA-O	1,0			
Accions innovadores		0,4			

Font: Elaboració pròpia.

a) Objectiu convergència

L'objectiu convergència, que substituirà l'actual Objectiu 1, té per finalitat promoure la convergència dels Estats membres i de les regions menys desenvolupades. Aquest està previst que concentri el 81,5% dels recursos de la política de cohesió (251.162 milions d'euros), el que suposa augmentar en 9 punts percentuals el pes d'aquest objectiu en relació al període anterior, incloent en tots dos períodes el Fons de Cohesió. Els fons que finançaran les accions subvencionables seran el FEDER, el FSE i el Fons de Cohesió.

Els territoris elegibles per a aquest objectiu són els següents:

- *Les regions convergència*, definides com les que presenten un PIB per càpita mesurat en paritat de poder de compra inferior al 75% de la mitjana comunitària UE25. A aquestes regions s'hi destinarà el 67,34% dels recursos d'aquest objectiu.

- *Les regions efectes estadístic (phasing out)*. Es tracta de regions que tenen un PIB per càpita superior al 75% de la mitjana UE25 i inferior al 75% de la mitjana UE15. Per tant, se'ls atorga un període transitori que finalitza l'any 2013.

- *Països de la cohesió*. Són aquells Estats membres amb una RNB (renda nacional bruta) inferior al 90% de la mitjana UE25. L'ajut per a aquests països continua procedint del Fons de Cohesió, el qual absorbeix el 23,86% dels recursos d'aquest objectiu. La Comissió no contemplava un període transitori per als Estats que actualment són beneficiaris d'aquest Fons i que, per efecte estadístic, deixarien de complir aquest criteri (cas d'Espanya). No obstant això, en la negociació del Consell es va reconèixer un sistema de transició.

b) Objectiu de competitivitat regional i ocupació

Aquest objectiu substituirà als actuals Objectius 2 i 3 i concentrarà el 15,9% dels recursos de la cohesió (49.127 milions d'euros), el que suposa una pèrdua de pes financer de 6 punts percentuals en relació al període anterior. Aquest objectiu es centra en els Estats i les regions que queden fora de l'objectiu convergència. En concret, aquest objectiu es dirigeix a:

- Totes aquelles àrees que no siguin elegibles per ser regions convergència ni regions efecte estadístic de l'objectiu de convergència. A aquests territoris se'ls assignarà 38.742 milions d'euros, el 78,9% dels recursos assignats a aquest objectiu. Les actuacions a finançar es dirigiran a dos grans subobjectius:

- *Competitivitat regional*: que té el propòsit d'anticipar i de promoure el canvi regional mitjançant programes regions cofinançats pel FEDER.

- *Ocupació*: la seva missió es ajudar la població a anticipar i a adaptar-se al canvi mitjançant programes nacionals cofinançats pel FSE.

La distribució de recursos per finançar programes regionals a través del FEDER i programes nacionals d'ocupació a través del FSE serà del 50-50.

- Les regions que en el període 2000-2006 eren elegibles per a l'Objectiu 1, però que ja han superat el llindar del 75% de la mitjana de la UE15 i, per tant, en el proper període no seran elegibles ni com a regions convergència ni com a regions efecte estadístic. Per a aquestes regions se'ls ha establert un període transitori amb un nivell de cofinançament més elevat (regions *phasing in*).

c) Cooperació territorial europea

Aprofitant l'experiència de l'actual iniciativa INTERREG III, la comissió proposa la creació d'un nou objectiu finançat a través del FEDER, centrat en promoure la cooperació transfronterera⁹ i transnacional.¹⁰ Aquest objectiu aglutina el 2,5% del total dels recursos de la

9. La cooperació transfronterera implicarà totes les regions, situades al llarg de les fronteres exteriors i interiors, terrestres i marítimes. L'objectiu serà promoure solucions conjuntes als problemes comuns entre les autoritats veïnes com en desenvolupament urbà, rural, coster i el desenvolupament de les relacions econòmiques i de les xarxes de PIME.

10. La cooperació transnacional, es decidirà conjuntament entre la Comissió i els Estats membres un nombre de zones per a l'esmentada cooperació. La cooperació es centrarà en prioritats estratègiques de caràcter transnacional com poden ser la recerca i el desen-

cohesió, el que suposa un volum de 7.750 milions d'euros i, per tant, suposa un increment de 0,2 punts percentuals respecte als recursos assignats a INTERREG III.

En el quadre 4 es mostren els recursos assignats als diferents objectius de la política de cohesió per al període 2007-2013.

Quadre 4. Recursos per a la política de cohesió per al període 2007-2013

	Meuros	% s/total
Objectiu convergència	251.162	81,54
Regions convergència	177.083	57,49
Regions efecte estadístic (<i>Phasing out</i>)	12.521	4,06
Fons de cohesió	61.558	19,98
Objectiu competitivitat regional i ocupació	49.127	15,95
Reg. No convergència i no efec. Estadístic	38.742	78,86
- Programes regionals finançats via FEDER	19.371	39,43
- Programes nacionals finançats via FSE	19.371	39,43
Reg. ex Objectiu 1 (<i>Phasing in</i>)	10.385	21,14
Objectiu cooperació territorial	7.750	2,52
Total	308.041	100,00

Font: COM (2006) 281 final, 12/06/2006

4.1.3. Repartiment dels recursos de la política de cohesió per països

El 12 de juny de 2006 la Comissió va publicar el Quart informe intermedi sobre la cohesió en el qual hi ha especificat el repartiment indicatiu dels recursos de la cohesió per països. Aquest repartiment es mostra en el quadre 5.

Quadre 5. Repartiment indicatiu per països dels recursos de la política de cohesió per al període 2007-13 (Milions d'euros a preus de 2004)

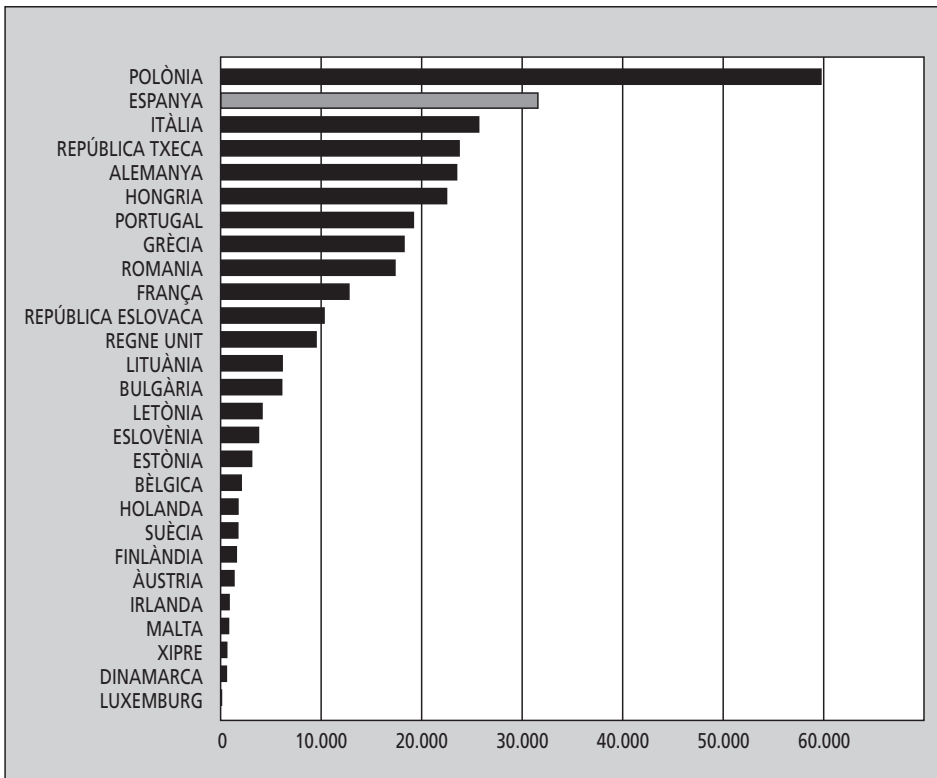
	OBJECTIU CONVERGÈNCIA				OBJECTIU COMPETI. I OCUPACIÓ			OBJECTIU COOPERACIÓ TERRITORIAL	TOTAL OBJECTIUS		DIFERÈNCIA (2000-06)	
	Regions convergència	Fons de cohesió	Efecte estadístic	TOTAL OBJECTIU	Competitivitat regional i ocupació	Phasing in	TOTAL OBJECTIU		(Meur'04)	%/PIB	(Meur'04)	%/PIB
BÈLGICA			579	579	1.268		1.268	173	2.020	0,08	-248	-0,04
DINAMARCA			3.770	14.323	453		453	92	545	0,03	-377	-0,04
ALEMANYA	10.553		5.779	17.447	8.370		8.370	756	23.449	0,13	-9.678	-0,09
GRÈCIA	8.379	3.289	1.434	23.411	3.133	584	7.628	497	18.217	1,07	-9.478	-1,50
ESPANYA	18.727	3.250		2.838	9.123	4.495	9.123	775	31.536	0,38	-31.020	-0,81
FRANÇA	2.838				261		261	134	12.736	0,09	-4.700	-0,07
IRLANDA			388	19.255	4.761	879	5.640	752	815	0,05	-3.608	-0,42
ITALIA	18.867				45		45	13	25.647	0,21	-7.360	-0,15
LUXEMBURG					1.477		1.477	220	58	0,02	-43	-0,04
HOLANDA			159	159	914		914	228	1.697	0,05	-1.960	-0,07
ÀUSTRIA	15.240	2.722	254	18.216	436	407	843	88	1.301	0,06	-737	-0,06
PORTUGAL					935	491	1.426	107	1.533	0,12	-6.185	-1,19
FINLÀNDIA					1.446		1.446	236	1.682	0,07	-751	-0,11
SUECIA	2.436		158	2.594	5.349	883	6.232	642	9.468	0,06	-9.003	-0,06
REGNE UNIT								392				
No territorialitzat												
TOTAL UE-15	77.040	9.261	12.521	98.822	37.971	8.159	46.130	5.291	150.243	0,17	-85.943	-0,19
XIPRE	15.149	193		193		363	363	24	580	0,49	468	0,19
REPÚBLICA TXECA	1.992	7.830		22.979	373		373	346	23.698	3,14	21.107	2,09
ESTONIA	12.654	1.019		3.011				47	3.058	0,70	2.371	0,27
HONGRIA	3.965	7.589		20.243		1.865	1.865	343	22.451	2,93	19.282	1,63
LITUÀNIA	2.647	2.034		5.999				97	6.096	2,95	4.576	0,27
LETÒNIA	495	1.363		4.010				80	4.090	3,44	2.937	-0,04
MALTA	39.486	252		747				14	761	1,97	673	1,31
POLÒNIA	2.407	19.562		59.048				650	59.698	3,09	47.045	0,92
ESLOVÈNIA	3.873	1.239		3.646				93	3.739	1,51	3.287	0,96
REPÚBLICA ESLOVACA	6.230	3.433		9.663	399		399	202	10.264	3,40	8.528	1,69
TOTAL N-10	85.025	44.514		129.539	772	2.228	3.000	1.896	134.435	2,93	110.274	1,24
TOTAL UE-25	162.065	53.775	12.521	228.361	38.743	10.387	49.130	7.187	284.678	0,31	24.331	-0,08
BULGÀRIA	3.873	2.015		5.888				159	6.047	2,99	6.047	2,99
ROMÀNIA	11.143	5.769		16.912				404	17.316	3,08	17.316	3,08
TOTAL N-2	15.016	7.784		22.800	0	0	0	563	23.363	3,06	23.363	3,06
TOTAL UE-27	177.081	61.559	12.521	251.161	38.743	10.387	49.130	7.750	308.041	0,33	47.694	-0,06

Font: Comissió Europea (2006). "Cuarto informe intermedio sobre la cohesión", COM (2006) 281 final.

Els principals trets característics derivats d'aquest repartiment són els següents:

1. En el període 2007-2013, Espanya serà, després de Polònia, que aconseguix un total de 59.698 Meuros, el país que rebrà un major volum de recursos en termes absoluts amb 31.536 Meuros. Segueixen Itàlia (25.647), la República Txeca (23.697) Alemanya (23.450 Meuros), Hongria (22.451), Portugal (19.147), Grècia (18.217) i Romania (13.317) (gràfic 4).

Gràfic 4. Recursos de la política de cohesió per països 2007-2013 (Meuros'04)

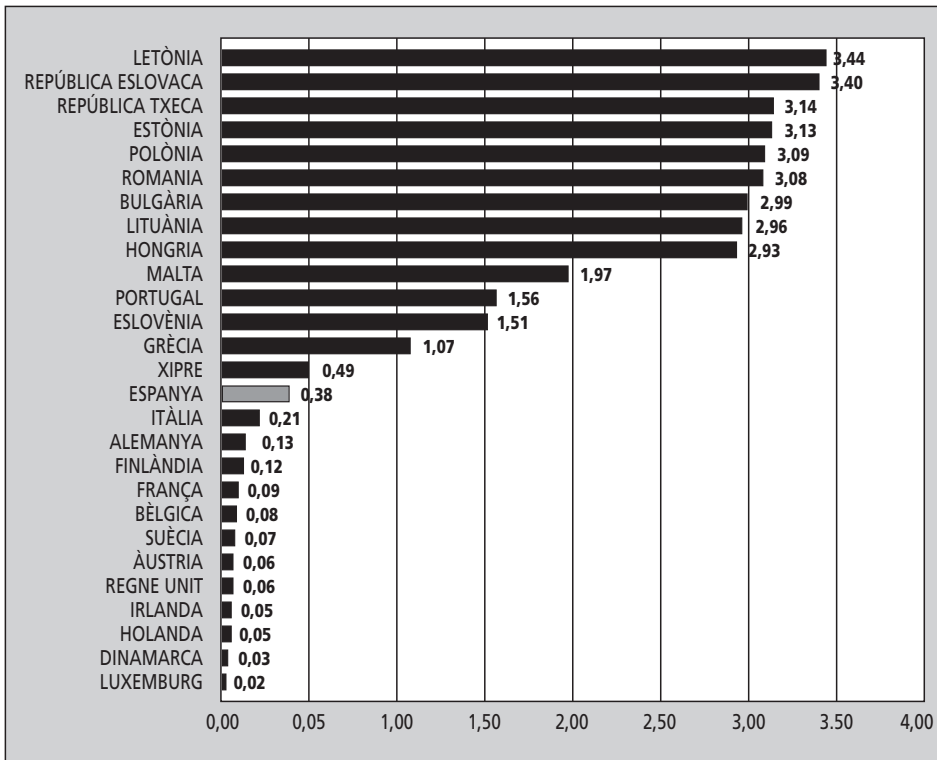


Font: Quadre 5.

Com és obvi, els països de dimensió menor són els que, en termes absoluts, reben una quantia menor. Entre aquests destaquen Luxemburg, Dinamarca, Xipre, Malta i Irlanda.

2. Aquesta relació canvia substancialment quan els recursos de cohesió es relativitzen respecte al PIB. En aquest cas són Letònia i la República Eslovaca els països on els recursos de la cohesió tenen un major pes sobre el seu PIB, en concret, aquests representen anualment el 3,44% i el 3,40% del seu PIB, respectivament. Segueixen, la República Txeca (3,14%), Estònia (3,13%), Polònia (3,09%), Romania (3,08%), Bulgària (2,99%), Lituània (2,95%) i Malta (2,93%). Pel que fa a Espanya, els recursos destinats representen anualment el 0,38% del seu PIB, situant-se per darrera de Portugal, Grècia i tots els nous països (gràfic 5).

Gràfic 5. Recursos de la política de cohesió per països 2007-2013 (%s/PIB)



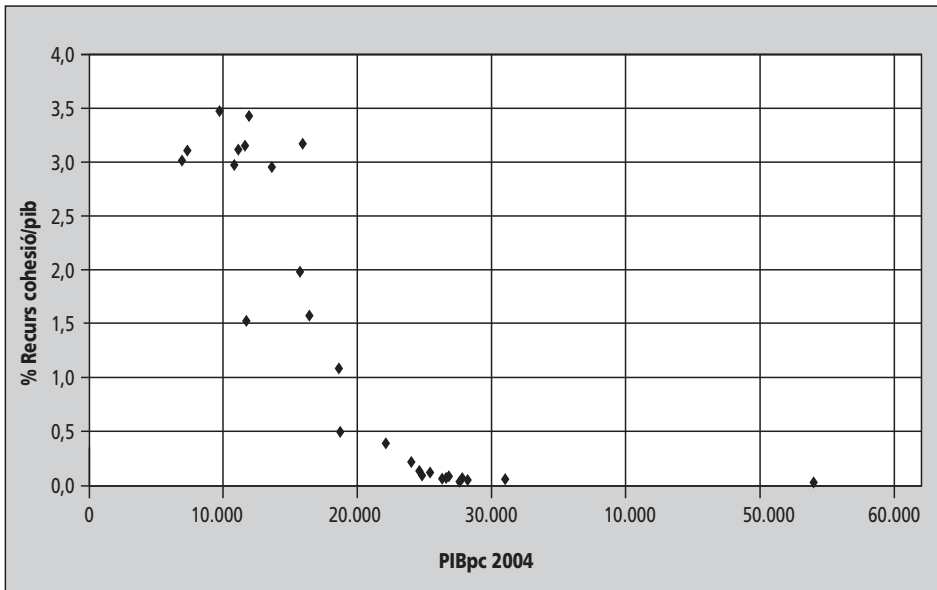
Font: Quadre 5.

Els països que obtenen un menor volum de recursos de la cohesió en termes de PIB, també han variat en relació a la ordenació realitzada en funció de la quantia absoluta. En aquest cas, són els països

més desenvolupats econòmicament els que obtenen una menor dotació de recursos.

3. En termes d'equitat, el repartiment per països suposa una distribució raonable dels recursos de la cohesió, atès que s'observa una relació lineal i negativa entre el percentatge dels recursos de la cohesió sobre el PIB i el PIB per càpita dels 27 països (gràfic 6).

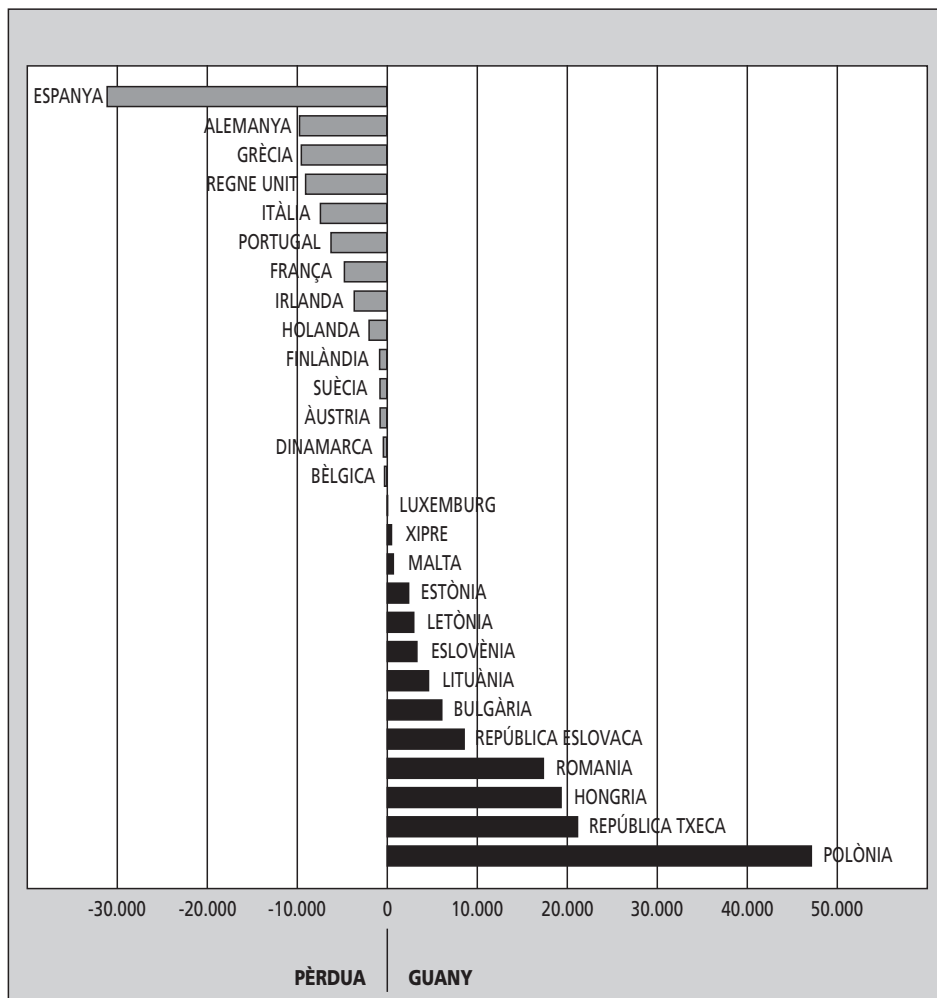
Gràfic 6. Recursos de cohesió/PIB amb relació al PIB per càpita (període 2007-2013)



Font: Elaboració pròpia i quadre 5.

4. En comparació amb el període 2000-2006, Espanya es el país que, amb diferència, pateix una major pèrdua de recursos. En concret, Espanya, segons les xifres de la Comissió, deixarà de rebre 31.020 Meuros, xifra que suposa el 0,81% del PIB. Altres països que també pateixen una reducció important, són Alemanya (-9.678 Meuros), Grècia (-9.478 Meuros), el Regne Unit (-9.003 Meuros), Itàlia (-7.360 Meuros) i Portugal (-6.185 Meuros). En canvi, els països que més recursos reben en relació al període anterior són Polònia (47.045 Meuros), República Txeca (21.107 Meuros), Hongria (19.282 Meuros) i Romania (17.316 Meuros) (gràfic 7).

Gràfic 7. Diferència dels recursos rebuts per a la política de cohesió entre els períodes 2000-2006 i 2007-2013 (Meuros'04)



Font: Elaboració pròpia i quadre 5.

Malgrat que Espanya ha sofert una important pèrdua de recursos, cal dir que en el procés de negociació en el si del Consell, Espanya va aconseguir que s'aprovés un sistema transitori de pèrdua de recursos pel Fons de Cohesió (*phasing out*) que la proposta de la Comissió no preveia. En concret, Espanya ha aconseguit mantenir per al període de 2007-2013 un total de 3.250 Meuros del Fons de Cohesió, xifra que suposa el 26,2% del que s'ha rebut durant el període 2000-2006.

4.1.4. Distribució dels recursos de la política de cohesió per CCAA

En aquest apartat es porta a terme una estimació dels recursos de la política de cohesió entre les diferents comunitats autònomes. L'anàlisi s'ha realitzat en base als criteris de distribució que la Comissió ha establert per fer el repartiment indicatiu d'aquests recursos per països.

El quadre 6 mostra com varia la situació de cada comunitat autònoma en relació als diferents objectius. Tal com es pot apreciar, els canvis són molt significatius, ja que de les onze comunitats que en el període 2000-2006 han estat objectiu 1, només quatre (Andalusia, Castella-la Manxa, Extremadura i Galícia) mantenen un tractament equi-

Quadre 6. Territoris beneficiaris de la política de cohesió

Període 2000-2006		Període 2007-2013	
Fons de cohesió	Tot el territori espanyol	Fons de cohesió	Tot el territori espanyol
Regions Objectiu 1	Andalusia, Astúries, Canàries, Castella-la Manxa, Castella i Lleó, C. Valenciana, Extremadura, Galícia, Múrcia, Ceuta i Melilla	Regions convergència	Andalusia, Castella-la Manxa, Extremadura i Galícia
Reg. ex Obj 1 amb ajuda transitòria	Cantàbria	Regions efecte estadístic	Astúries, Múrcia, Ceuta i Melilla
Regions Objectiu 2	Aragó, Balears, Catalunya, Madrid, Navarra, País Basc i la Rioja	Regions ex Obj. 1	València, Castella i Lleó, Canàries
		Regions competitivitat regional	Aragó, Balears, Cantàbria, Catalunya, Madrid, Navarra, País Basc i la Rioja
Regions Objectiu 3	Aragó, Balears, Catalunya, Madrid, Navarra, País Basc i la Rioja	Programes nacionals ocupació	Aragó, Balears, Cantàbria, Catalunya, Madrid, Navarra, País Basc i la Rioja
INTERREG	Zones frontereres	Cooperació territorial	Zones frontereres
URBAN	Tots els municipis		
EQUAL	Tot el territori espanyol		
LEADER+	Tot el territori espanyol		
Accions innovadores	Tot el territori espanyol		

valent com a regions convergència, en tant que dues altres (Astúries i Múrcia), juntament amb Ceuta i Melilla, passen a ser regions efecte estadístic i les tres restants (València, Castella i Lleó i Canàries) s'incorporen com a regions ex Objectiu 1 a l'objectiu competitivitat regional i ocupació.

Un primer càlcul per poder realitzar una comparació entre els recursos obtinguts en el període 2000-2006 i l'actual es realitza en el quadre 7, en el qual es comparen els recursos assignats a Espanya en el període 2000-2006 a euros de 2004 amb els assignats en el període 2007-2013. En conjunt, Espanya rebrà en el proper període de programació la meitat del que va rebre en el període passat. Un altre resultat que s'evidencia és que hi ha hagut una pèrdua de recursos per l'objectiu convergència del 52% i pel Fons de Cohesió del 74%. En canvi, pel que fa a l'objectiu de competitivitat i d'ocupació hi ha un augment del 43%. Una explicació d'aquest fet es deriva directament del canvi de posició relativa que han experimentat les diferents comunitats. Però la pèrdua de recursos per l'objectiu convergència no es deu només al fet que s'hagin reduït a quatre el nombre de comunitats elegibles, sinó que a més a més s'han reduït en un 23% els recursos per població beneficiària. Així, mentre que al període 2000-2006 es van rebre 1.811 euros (a preus de 2004) per habitant resident en regions Objectiu 1, al període 2007-2013 aquesta xifra es redueix a 1.401 euros, un 23% menys.

Quadre 7. Comparació del repartiment indicatiu dels recursos de la cohesió entre el període 2000-2006 i el 2007-2013

Període 2000-2006		Període 2007-2013		
	Meuros'04		Meuros'04	Variació
Objectiu 1	42.401	Objectiu convergència	20.161	-52%
Objectiu 2 + Objectiu 3	5.332	Objectiu competitivitat i ocupació	7.628	43%
Fons de cohesió	12.421	Fons de cohesió	3.250	-74%
IFOP fora Objectiu 1	223	Objectiu cooperació territorial	497	
Iniciatives comunitàries	2.179			
Total	62.556	Total	31.536	-50%
Euros/hab'04		Euros/hab'04		
Regions Objectiu 1	1.811	Regions convergència	1.401	-23%

Font: Elaboració pròpia.

A partir d'aquests canvis, s'ha procedit a estimar el repartiment dels recursos entre les diferents comunitats autònomes. Cal assenyalar que es tracta d'un mer exercici indicatiu, ja que el repartiment exacte dependrà dels Plans de desenvolupament regional i dels documents únics de programació que presenti cada comunitat i del procés negociador que s'estableixi entre les pròpies comunitats i l'Estat en un primer moment i, en una segona fase, entre la Comissió i l'Estat espanyol. És obvi que en la distribució d'aquests recursos hi poden jugar factors que són difícils de preveure i d'estimar l'impacte que puguin tenir. Per tant, l'exercici que aquí es presenta mostra uns resultats totalment oberts.

Els criteris de distribució que s'han utilitzat per repartir entre les 17 comunitats els recursos assignats a Espanya per la política de cohesió han estat els següents:

a) Regions convergència. La Comissió estableix un repartiment per països dels recursos assignats a aquestes regions en base a una sèrie de variables com són la població subvencionable, la prosperitat nacional, la gravetat relativa dels problemes estructurals i el nivell d'atur existent. Això fa que cap país rebi la mateixa quantia de recursos per habitant subvencionat. Atès que és difícil conèixer si aquestes seran les variables que a nivell espanyol es tindran en consideració i el pes específic que se li atorgarà a cadascuna d'elles, s'ha considerat com a criteri de distribució la població subvencionable. Per tant, el total assignat a Espanya per aquest concepte (18.727 milions d'euros), s'ha distribuït entre les quatre comunitats beneficiàries en funció de la seva població.

b) Regions efecte estadístic (phasing out). A aquestes regions s'ha aplicat directament la proposta de la Comissió que consisteix en què rebin durant l'any 2007 el 80% de l'ajuda que van rebre durant l'any 2006 i després s'apliqui una reducció lineal fins al 2013. Així doncs, el repartiment dels recursos entre les regions efecte estadístic (Astúries, Múrcia) s'ha realitzat seguint aquestes indicacions i a Ceuta i Melilla se'ls ha assignat la quantia residual.

c) Fons de Cohesió. Atès que aquest fons té caràcter nacional i que finança projectes concrets d'infraestructures mediambientals i de transport, és del tot impossible distribuir-lo a priori entre les diferents comunitats. És per això que s'ha cregut oportú deixar-lo al marge de

la comparació.

d) *Objectiu competitivitat i ocupació.* Tal com s'ha vist anteriorment, els recursos assignats a aquests objectiu es reparteixen a parts iguals entre els programes de competitivitat regional i els programes nacionals d'ocupació. És per aquest motiu que el total de recursos que s'atorguen a Espanya s'han distribuït entre les comunitats autònomes subvencionables en funció de la població i de la població desocupada. Cadascuna d'aquestes variables s'ha ponderat un 50%.

e) *Regions ex Objectiu 1.* El criteri de distribució dels recursos entre aquestes comunitats ha estat el de població, ja que es tracta d'una ajuda transitòria de sortida de l'Objectiu 1 i, per tant, és raonable utilitzar els mateixos criteris de distribució que els emprats en l'objectiu convergència.

f) *Territoris fronterers.* De manera similar al Fons de Cohesió, és altament difícil trobar una variable que s'ajusti a un repartiment objectiu dels recursos per aquest objectiu, per aquest motiu no s'han considerat els recursos associats a aquest objectiu.

El resultat de l'aplicació d'aquests criteris de distribució es presenta en el quadre 8. Tal com s'ha comentat anteriorment, cal tenir en compte que aquests resultats no incorporen els recursos procedents del Fons de Cohesió ni els de l'objectiu cooperació territorial.

Tal com es pot observar, Andalusia és la comunitat que absorbeix un major volum de recursos pels objectius considerats amb 10.773,6 milions d'euros, xifra que suposa el 38,8% del total dels recursos. La segueixen, a gran distància, Galícia amb 3.855,3 milions (el 13,9%), Castella-la Manxa amb 2.591,1 milions (el 9,3%) i la C. Valenciana amb 2.281,1 milions (el 8,2%). Òbviament es tracta de regions convergència excepte el cas de la C. Valenciana que tindrà un procés transitori d'entrada (*phasing in*) a l'objectiu competitivitat i ocupació que li garanteix (igual que a Canàries i Castella i Lleó) un major volum de recursos per càpita.

En el sentit contrari es troben les regions de petita dimensió i que tenen un nivell econòmic superior a la mitjana comunitària. Aquest és el cas de la Rioja que obtindrà 44,9 milions d'euros, Navarra (96,4 milions) i Cantàbria (106,4 milions).

Aquesta relació sofreix lleugeres variacions quan s'analitza el volum de recursos de la cohesió en relació al PIB de cada comunitat. En aquest cas, Extremadura és la comunitat més beneficiària atès que rep una quantia de fons que suposa l'1,7% del seu PIB anual, la segueixen Andalusia i Castella-la Manxa amb un 1,5% i Galícia amb un 1,4%. En l'extrem oposat se situen les comunitats de Balears, Catalunya, Madrid, Navarra, el País Basc i la Rioja on el pes dels recursos de la cohesió estan entorn del 0,1% del seu PIB.

La comparació amb els recursos a percebre en el període 2000-2006 s'ha realitzat considerant exclusivament els recursos indicatius que cada comunitat pot obtenir en base als objectius 1, 2 i 3, segons el Marc Comunitari de Suport 2000-2006 presentat per Espanya i aprovat per la Comissió. Així doncs, per tal de fer una comparativa

Quadre 8. Estimació de la distribució dels recursos de la cohesió entre comunitats autònomes (Meuros'04)

	Període 2007-2013						
	Regions convergència	Regions ef. estadístic	Competitivitat i ocupació	Regions ex Objectiu 1	TOTAL	% s/total	Mitjana anual % s/PIB'03
Andalusia	10.773,6				10.773,6	38,8	1,5
Aragó			191,7		191,7	0,7	0,1
Astúries		684,8			684,8	2,5	0,6
Balears			161,7		161,7	0,6	0,1
Canàries				961,8	961,8	3,5	0,4
Cantàbria			106,4		106,4	0,4	0,2
Castella i Lleó				1.252,1	1.252,1	4,5	0,4
Castella-la Manxa	2.591,1				2.591,1	9,3	1,5
Catalunya			1.137,4		1.137,4	4,1	0,1
Extremadura	1.507,0				1.507,0	5,4	1,7
Galícia	3.855,3				3.855,3	13,9	1,4
Madrid			1.017,4		1.017,4	3,7	0,1
Múrcia		626,6			626,6	2,3	0,5
Navarra			96,4		96,4	0,3	0,1
País Basc			377,1		377,1	1,4	0,1
Rioja			44,9		44,9	0,2	0,1
C. Valenciana				2.281,1	2.281,1	8,2	0,5
Ceuta i Melilla		122,6			122,6	0,4	0,8
TOTAL	18.727,0	1.434,0	3.133,0	4.495,0	27.789,0	100,0	0,5

homogènia s'han exclòs de l'anàlisi el Fons de Cohesió i les Iniciatives comunitàries en no estar establert el seu repartiment indicatiu per comunitats per a la totalitat del període 2000-2006.

El resultat d'aquesta comparació mostra com totes les comunitats presenten una pèrdua de recursos, però són les comunitats objectiu 1 les que pateixen una major pèrdua. Destaca el cas de Castella i Lleó que perd 3.981,5 milions d'euros, entre un període i l'altre, xifra que suposa el 18,3% del total espanyol. La segueixen, a major distància la C. Valenciana amb 2.603,6 milions (el 12,0% del total), Andalusia amb 2.528,6 milions (l'11,6%), Canàries amb 2.091 milions (9,6%) i Extremadura amb 1.938 milions (el 8,9%) (quadre 9).

En canvi, les comunitats amb menors pèrdues són les que per la seva situació econòmica i dimensió han rebut sempre uns recursos estructurals molt escassos. Entre aquestes comunitats figuren Balears

Quadre 9. Estimació de la distribució dels recursos de la cohesió entre comunitats autònomes

	Període 2000-2006	Període 2007-2013	Diferència		
	TOTAL Objectius 1, 2 i 3	TOTAL Obj. Conve. i comp.	Meuros'04	% s/total	% s/PIB
Andalusia	13.302,2	10.773,6	-2.528,6	11,6	-0,7
Aragó	524,3	191,7	-332,5	1,5	-0,3
Astúries	2.049,8	684,8	-1.365,0	6,3	-1,5
Balears	200,8	161,7	-39,1	0,2	-0,1
Canàries	3.053,0	961,8	-2.091,2	9,6	-1,3
Cantàbria	402,9	106,4	-296,6	1,4	-0,6
Castella i Lleó	5.233,7	1.252,1	-3.981,5	18,3	-1,6
Castella-la Manxa	3.489,1	2.591,1	-898,0	4,1	-0,8
Catalunya	2.177,1	1.137,4	-1.039,7	4,8	-0,1
Extremadura	3.445,5	1.507,0	-1.938,6	8,9	-2,8
Galícia	6.018,4	3.855,3	-2.163,1	9,9	-1,1
Madrid	1.214,0	1.017,4	-196,6	0,9	0,0
Múrcia	1.875,4	626,6	-1.248,8	5,7	-1,3
Navarra	220,4	96,4	-124,0	0,6	-0,2
País Basc	1.108,6	377,1	-731,5	3,4	-0,3
Rioja	86,2	44,9	-41,3	0,2	-0,1
C. Valenciana	4.884,7	2.281,1	-2.603,6	12,0	-0,7
Ceuta i Melilla	261,8	122,6	-139,2	0,6	-1,2
TOTAL	49.547,9	27.789,0	-21.759,0	100,0	-0,6

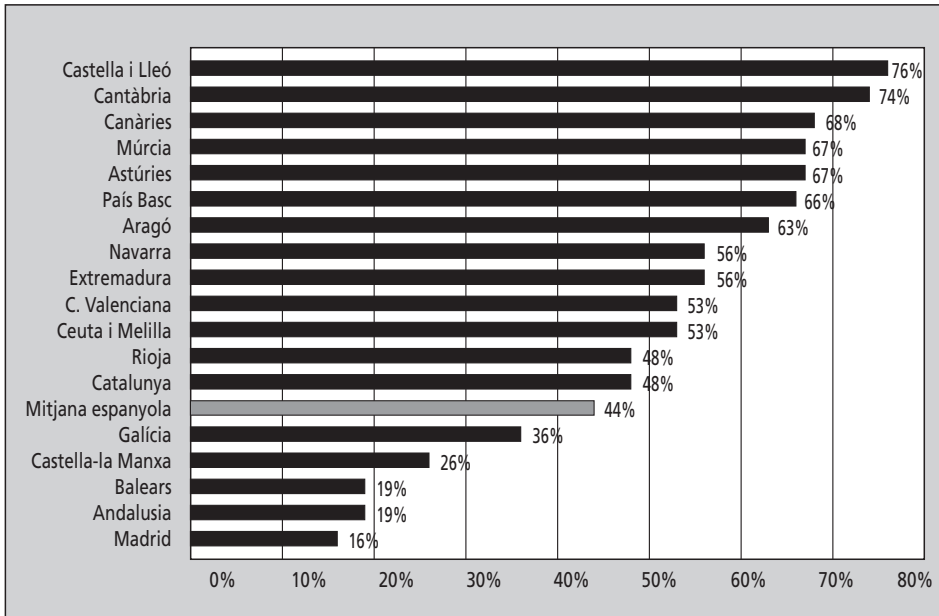
Font: Elaboració pròpia.

(39,1 milions), la Rioja (41,3 milions), Ceuta i Melilla (139,2 milions) i Navarra (124,0 milions).

Si es comparen les diferències que suposen els recursos de la política de cohesió en termes de PIB entre el període 2000-2006 i 2007-2013 es comprova que la comunitat que sofrirà una pèrdua més gran serà Extremadura amb el 2,8%, la segueixen però a certa distància Castella i Lleó amb l'1,6%, Astúries amb l'1,5%, Canàries i Múrcia amb 1,3%, Ceuta i Melilla (1,2%) i Galícia (1,1%).

Una manera complementària d'analitzar la pèrdua de recursos és comparar la reducció que han sofert les comunitats en relació al període anterior en termes percentuals. Tal com es mostra en el gràfic 8, les comunitats que sofriran una major reducció de fons estructurals són Castella i Lleó i Cantàbria que rebran el 76% i el 74% menys del que han rebut al període 2000-2006. Segueixen Canàries, Múrcia, Astúries, el País Basc i Aragó. Per contra, les comunitats que sofriran una menor pèrdua són Madrid, Andalusia i Balears.

Gràfic 8. Pèrdua de recursos de cohesió (% respecte al període 2000-2006)



4.2. Les polítiques de creixement econòmic

En termes de creixement econòmic, el conjunt de la Unió Europea sempre ha estat per sota dels principals països competidors com són Estats Units i Japó. De fet, el PIB per càpita mitjà de la UE s'ha situat entorn del 70% de la mitjana americana al llarg dels darrers 20 anys. Les causes d'aquest fet són diverses, si bé existeix un consens generalitzat del fet que la Unió Europea ha estat incapaç d'adaptar-se a les exigències que imposa el nou marc basat en la innovació permanent. Conscients d'aquestes carències, els països de la UE van llençar l'any 2000 l'anomenada estratègia de Lisboa que consisteix en convertir Europa en l'economia més competitiva i dinàmica del món en l'horitzó 2010. Quatre anys més tard, la Comissió ha constatat els pocs avenços assolits. No obstant, més enllà d'aquesta lectura negativa, l'estratègia de Lisboa ha servit per introduir aquest tema a l'agenda europea com a prioritari. Avui en dia es considera imprescindible assolir un major creixement econòmic per superar molts dels reptes plantejats a curt i mig termini que van des del manteniment del model social fins al bon funcionament del procés d'ampliació.

Tal com ja s'ha comentat en el tercer apartat, tot i que la Comissió va apostar per augmentar de forma significativa la partida del pressupost dedicada a polítiques de creixement, el Consell la va reduir en un 45,7%, situant-se finalment en 74.098 milions d'euros, quantia que suposa el 8,6% del total del pressupost.

Aquesta rúbrica inclou diferents eixos d'actuació com són la recerca i el desenvolupament tecnològic, les xarxes transeuropees, educació i formació, la competitivitat de les empreses i, finalment, una agenda de política social.

Les implicacions per a Espanya d'aquestes polítiques de creixement són en certa mesura incertes. Pel que fa referència a la política de recerca i desenvolupament (R+D) (la més important del grup), cal dir que en el passat Espanya s'ha beneficiat poc dels seus fons a causa, en part, de l'escassa tradició i poc coneixement que tenen les empreses i les institucions per accedir a aquests recursos .

En tot cas és important assenyalar que l'ampliació de la UE representa per Espanya un repte important, ja que els nous països tenen una estructura industrial que en alguns casos és similar a l'espa-

nyola i que, per tant, poden entrar en competència directa amb les empreses i institucions espanyoles. A més a més, es tracta de països amb una qualificació important del seu capital humà, així com d'un nivell de despesa en R+D que a vegades supera a Espanya.

Adicionalment, cal tenir en compte que Espanya en la darrera dècada, tot i que ha estat un dels països de la UE-15 que ha experimentat una major taxa de creixement en la despesa en R+D, continua existint una important distància respecte a la mitjana comunitària en aquest camp que, de no reduir-se, pot condicionar el futur creixement de l'economia espanyola. L'any 2003 Espanya va destinar a R+D l'1,10% del seu PIB, xifra que suposa un 44% menys de la mitjana UE-15 (1,97%).

En aquest sentit, cal valorar de manera positiva l'acord que es va assolir a les negociacions en el si del Consell de destinar a Espanya una assignació addicional de 2.000 milions d'euros per al període 2007-2013 amb l'objectiu de millorar la recerca i el desenvolupament i en benefici de les empreses.

El repartiment indicatiu d'aquests recursos proposat per la Comissió és el 75% per a les regions de l'objectiu convergència, i el 25% restant per a les regions de l'objectiu competitivitat. D'aquests darrer percentatge, a les regions més desenvolupades (Aragó, Balears, Cantàbria, Catalunya, Madrid, Navarra, País Basc i la Rioja) sols se'ls assigna el 10% del total.

4.3. L'acció exterior i la política de cooperació al desenvolupament de la Unió Europea

És conegut que la projecció exterior de la Unió Europea és una de les grans carències del projecte europeu. Encara avui, la Unió Europea, en assumptes internacionals és incapaç de parlar amb una sola veu. No obstant això, en els darrers anys s'han produït avenços significatius com és el fet de dotar aquesta política de majors recursos materials i econòmics.

En concret, en l'àmbit de l'ajuda al desenvolupament és on la UE ha assolit un major nivell de sofisticació, el qual ha anat acompanyat d'un canvi en les prioritats de les zones que cal assistir. Així, entre

1989 i 2002, hi ha hagut un descens de l'ajuda destinada als països de la zona Àfrica-Carib-Pacífic a favor dels països dels Balcans, el Mediterrani i les repúbliques exsoviètiques. Les partides destinades a Àsia i Amèrica llatina s'han mantingut estables.

A partir d'aquest marc general, si bé la proposta de la Comissió era de creixement dels recursos i de la importància relativa dins del total del pressupost, el Consell va retallar els crèdits destinats a l'acció exterior en un 47,7%, i es va situar finalment en 49.463 milions d'euros, xifra que representa el 5,7% de la despesa total.

La proposta de la Comissió no detalla el repartiment que farà dels diferents programes previstos, però és indubtable que aquesta assignació dependrà, en gran mesura, de l'evolució passada dels esmentats programes. En els darrers anys, la Unió Europea ha tractat d'una manera molt més favorable als països de l'Europa de l'est (Peco's) i als Balcans que no als països mediterranis.

No obstant, en el desenvolupament de la seva nova política de veïnatge hi apareix com una de les prioritats el reforçament de la relació amb els països del sud del Mediterrani. Aquesta voluntat s'ha posat també de manifest en l'impuls donat a la política d'immigració europea que preveu, entre d'altres, accions i projectes en els països d'origen i de trànsit.

En aquest context, a Espanya li correspon jugar un paper fonamental. Per la seva situació geogràfica i pel paper motor que històricament ha jugat en el desenvolupament de les relacions euromediterrànies. Però, a més a més, s'ha de tenir en compte que Espanya perdrà un volum molt important de fons a favor dels nous estats membre de la Europa de l'est, la qual cosa li atorgarà legitimitat per reclamar que part d'aquesta quota de solidaritat a la qual ha renunciat vagi cap als veïns del sud. Per tant, les conseqüències que per Espanya tindrà aquesta política són difícils de quantificar, però sí que cal dir que, en la mesura que es destini un major ajut als països mediterranis, els efectes per a Espanya seran positius tant en termes econòmics i polítics com socials. Problemes com el de la immigració només tindran una solució duradora si es dediquen recursos i augmenta la voluntat política per afavorir les relacions amb els països mediterranis del sud.

5. Implicacions per a Catalunya

A partir de l'anàlisi realitzada en els apartats anteriors, es poden entreveure quines seran les repercussions per a Catalunya d'aquestes noves perspectives financeres. Pel que fa referència a la política de cohesió, Catalunya és una regió elegible per l'objectiu competitivitat i ocupació, i s'ha estimat que li correspondran 1.137,4 milions d'euros per al període 2007-2013, una xifra que suposa el 0,1% del seu PIB. En relació al període de programació anterior, Catalunya deixarà de rebre per fons estructurals al voltant de 1.000 milions d'euros, és a dir, obtindrà pràcticament la meitat del que ha rebut per objectiu 2 durant el període 2000-2006.

A aquesta pèrdua cal afegir, tot i que no es pot fer una estimació quantitativa, la reducció d'ingressos procedents del Fons de Cohesió per finançar projectes d'infraestructura de transport i medi-ambientals. És evident que atès que aquest fons s'ha reduït a pràcticament una quarta part, Catalunya vegi reduïda la seva participació en la mateix proporció.

En canvi, en sentit contrari juga el tercer objectiu, ja que Catalunya és una comunitat amb fronteres exteriors i interiors, terrestres i marítimes, la qual cosa pot fer que pugui beneficiar-se dels recursos destinats a aquest objectiu. No obstant això, les assignacions pressupostàries assignades a Espanya per aquest objectiu són molt reduïdes.

Aquesta pèrdua de recursos associats a la política de cohesió no ha de tenir únicament una lectura negativa sinó que, en primer lloc, s'han de tenir en compte els recursos que al llarg d'aquests vint anys de pertànyer a la Unió Europea s'han obtingut i les seves conseqüències sobre el creixement econòmic, la transformació del territori, la creació de xarxes d'infraestructures, la millora de la formació, etc. I, en segon lloc, aquesta reducció de recursos ha de ser un revulsiu per millorar, encara més, la seva gestió. Aquí es planteja un repte per a les administracions públiques que operen a Catalunya i que són responsables de la seva gestió. Aquestes hauran de fer valer la seva experiència acumulada per seleccionar els millors projectes, per dissenyar mecanismes de gestió eficients, per establir mecanismes de coordinació eficaços amb el propòsit últim d'incrementar l'eficàcia d'aquests fons.

Pel que fa referència a les polítiques de creixement, si els criteris de repartiment dels recursos addicionals per recerca i desenvolupament es reparteixen d'acord amb els criteris proposats per la Comissió, Catalunya es veurà molt desfavorida, atès que a les 8 comunitats més riques els correspon, en conjunt, el 10% d'aquests recursos, és a dir, 200 milions d'euros. No obstant, l'acord permet que el govern espanyol pugui modificar aquest criteri i és precisament en aquesta escaleta on Catalunya ha de defensar de manera estratègica un canvi de criteri. Els arguments a apel·lar són clars. D'aplicar-se el criteri proposat per la Comissió, les comunitats que actualment realitzen un major esforç en R+D (Madrid, Catalunya i el País Basc) rebran molt pocs recursos. A més a més, es pot donar la paradoxa que aquestes comunitats quedin fora dels circuits d'ajuts públics europeus de R+D, ja que a nivell comunitari, els resulta difícil competir amb els centres de tecnologia i recerca d'excel·lència de països amb llarga tradició investigadora.

Resulta difícil de justificar que les comunitats menys perjudicades per la nova política de cohesió de la UE, siguin les que més es beneficien dels recursos addicionals per recerca. Si l'objectiu és reduir la distància que separa Espanya de la UE en termes de R+D, un repartiment en base a criteris d'equitat territorial no sembla ser la millor manera d'assolir aquest objectiu. Per contra, els criteris que haurien de primar haurien de ser científics, tecnològics, sectorials i d'interès públic. A més a més, el criteri de distribució hauria de considerar el fet que existeixi un teixit productiu consolidat capaç d'incorporar les innovacions tecnològiques. Les empreses són les que millor poden assimilar els nous coneixements i transformar-los en avantatges comparatius per a l'economia espanyola, la qual cosa acaba afectant de manera positiva la competitivitat i, en definitiva, el creixement econòmic.

D'altra banda, Catalunya ha de continuar apostant per obtenir ajuts europeus competitiu en R+D i aquí les administracions públiques hi juguen un paper determinant, ja que han de donar el suport necessari (informació, gestió, disseny d'estratègies, etc.) perquè els centres de recerca catalans, públics i privats, puguin competir amb la resta de països de llarga tradició investigadora (Alemanya, el Regne Unit i França, entre d'altres).

Per tant, les conseqüències per a Catalunya de les polítiques de creixement dependran, en gran mesura, de les actuacions que faci l'administració catalana a l'hora de negociar la distribució dels recursos addicionals que la UE ha assignat a Espanya i a l'hora d'implementar una política de suport i foment als projectes europeus competius de recerca i desenvolupament.

Finalment, i pel que respecta a les actuacions exteriors, si s'aconsegueix clarament un canvi de destí de l'ajuda comunitària a favor dels països del sud del Mediterrani tindrà un efecte positiu, atès que les relacions econòmiques entre aquesta àrea geogràfica i Catalunya són molt més fortes que amb l'àrea geogràfica que configuren els països de l'Europa de l'est. Per tant, les millores de les relacions amb els països del Mediterrani, ja siguin de caire econòmic, polític o social, revertiran sens dubte de manera positiva a la societat catalana.

6. Conclusions

De tota l'anàlisi anterior la principal conclusió que es desprèn és que tant Espanya com Catalunya es troben en una nova situació, molt diferent a la que havien tingut fins ara, davant les perspectives financeres per al període 2007-2013. L'entrada de nous països i el seu propi creixement econòmic els ha situat en una posició relativa molt més forta i això implica, per una banda, una pèrdua de recursos derivats de la política de la cohesió, però per l'altra, la possibilitat d'obtenir uns avantatges de menor pes quantitatiu però importants des d'un punt de vista qualitatiu i estratègic que poden tenir unes repercussions molt favorables a mig i a llarg termini.

Això no obstant, l'èxit vinculat a aquests darrers aspectes qualitius dependrà, en gran mesura, de les actuacions que emprenguin les diferents administracions espanyoles i catalanes, tant en termes de negociació com en termes d'implementació d'actuacions internes, que permetin beneficiar-se de les noves oportunitats que s'obren davant les noves perspectives financeres. El nou context requereix per part de les administracions públiques i també dels agents privats una actitud molt activa, emprendora, amb grans dosis d'imaginació, rigorosa i eficaç.

Bibliografia citada

CASTELLS, A.; M. Espasa (2003). «La ampliación y las políticas de cohesión». A J. Hay (compilador). *Desafíos: La Unión Europea ante su ampliación*. Madrid: Siddharth Mehta Ediciones, pp. 81-109.

— (2002). «Catalunya: receptora o contribuent al pressupost de la UE?». *A 1982-2002: 20 anys d'integració europea a Catalunya*. Barcelona: Patronat Català Pro Europa, pp. 54-59.

— (2002). «Desequilibrios territoriales y políticas de cohesión en la Unión Europea». *Papeles de Economía Española*, nº 91, pp. 253-278.

COMISSIÓ EUROPEA (2006). «La estrategia de crecimiento y la reforma de la política de cohesión europea. Cuarto informe intermedio sobre la cohesión». COM (2006) 281 final. 12/6/2006, Brussel·les.

— (2004). «Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)». COM (2004) 101 final. 10/2/2004, Brussel·les.

— (2004). Propuesta de reglamento del consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. A Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión. COM (2004) 492 final. 14/7/2004, Brussel·les.

CORREA, D.; S. Maluquer (2003). *Efectes regionals del pressupost europeu a Espanya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya.

ESPASA, M. (2002). «Catalunya i el pressupost comunitari». A F. Granell; V. Pou; M. A. Sánchez (dirs.) *Catalunya dins la Unió Europea: Política, economia i societat*. Barcelona: Edicions 62, pp. 231-235.

NADAL, M.; M. Espasa; L. Ortega (2005). *Espanya y las nuevas perspectivas financieras de la Unión Europea 2007-2013: Nuevos condicionantes, nuevos objetivos, nuevas estrategias*. Madrid: Fundación de Estudios Financieros.

SANZ, I. (2001). «La política de cohesión de la UE ampliada: la perspectiva de España». Documento de Trabajo, nº 169. FUNCAS.

SAPIR, A.; P. Aghion; G. Bertola; M. Hellwig; J. Pisani-Ferry; D. Rosati; J. Viñals; H. Wallace (2003). «An Agenda for Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver». Bruselas.

TORREBADELLA, J. (2006). «La nueva política de Cohesión comunitaria para la Europa ampliada (2007-2013)». *Papeles de Economía Española*, 106 pp. 13-28.

RESUMEN

Este artículo analiza las consecuencias que puede tener para España y para Cataluña el reciente cambio en las reglas de juego de las perspectivas financieras de la Unión Europea. Así pues, el artículo repasa, en primer lugar, las relaciones presupuestarias de la Unión Europea con España y Cataluña y, en segundo lugar, presenta y valora las perspectivas financieras aprobadas para el período 2007-2013. En tercer lugar, se analizan en detalle las consecuencias para España y Cataluña de las principales partidas que incluyen las perspectivas, como son la política de cohesión, las políticas de crecimiento y la política exterior. Finalmente, un apartado de conclusiones valora el impacto de las mencionadas perspectivas en España y en Cataluña, remarcando que tanto la ampliación de la Unión Europea como el propio ritmo de crecimiento económico español han comportado una reubicación del país en las escalas económicas. Si bien esta reubicación ha tenido como consecuencia directa la pérdida de recursos derivados de la política de cohesión, también hay que decir que ha abierto la posibilidad de obtener unas ventajas, de menor peso cuantitativo pero importantes desde un punto de vista cualitativo y estratégico, que pueden tener repercusiones muy favorables a medio y largo plazo.

ABSTRACT

This article analyses the possible consequences for Spain and Catalonia in the light of recent changes of the financial perspectives of the European Union. First, the article reviews the budgetary relationship between the European Union, Spain and Catalonia; it then presents and evaluates the financial perspectives approved for 2007-2013. This is followed by a detailed analysis of the consequences for Spain and Catalonia of the main allocations included in these perspectives, such as the cohesion policy, policies for growth, and foreign policy. Finally, the conclusions evaluate the impact of these perspectives on Spain and Catalonia, highlighting that both the extension of the European Union and the rate of Spanish economic growth have led to a re-situating of the country on economic scales. Even though this has directly resulted in a loss of resources derived from the cohesion policy, it is also true that it has opened the possibility of obtaining certain other advantages, of lesser quantitative weight, but important from a qualitative and strategic point of view, which could have very favourable repercussions in the mid and long term.