

## LA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA DESPRÉS DE 2013

Des de l'any 1989, la Unió Europea dissenya les seves actuacions en períodes de programació, els quals, inicialment, només afectaven els fons estructurals. Actualment, però, en aquests períodes ja s'inclouen la majoria de programes de la UE. En aquests moments entrem a la recta final del període actual 2007-2013, per la qual cosa és interessant veure quines són les propostes per aquest nou període de programació 2014-2020.

En aquest text ens interessa centrar-nos en la política de cohesió econòmica, social i territorial, coneguda també com a *política regional europea*. El fet que aquesta política s'acabi aprovant serà el resultat d'un procés molt llarg, ja iniciat el 2009 amb informes<sup>1</sup> de la Comissió Europea, tant interns com externs, el qual s'enriqueix progressivament.

El 29 de juny de 2011, la Comissió Europea va presentar la proposta del Marc financer plurianual (MFP)<sup>2</sup>, i el 6 d'octubre de 2011 va fer pública la seva posició oficial i la proposta del paquet legislatiu<sup>3</sup> per desenvolupar la nova política regional. Els dies 7 i 8 de febrer de 2013, el Consell de la UE va arribar a un acord sobre l'MFP<sup>4</sup> que rebaixava significativament la proposta econòmica de la Comissió, de manera que, per primera vegada en la història de la UE, les previsions pressupostàries seran menors que en el període anterior.

Finalment, el passat 19 de novembre el Parlament el va aprovar i el 2 de desembre, l'acord sobre l'MFF va ser adoptat pel Consell<sup>5</sup>, la qual cosa permet l'entrada en vigor del Marc financer plurianual a partir de l'1 de gener de 2014. L'objectiu principal, en aquest nou període de programació, serà que els fons amb efectes estructurals s'adrecin a aconseguir els objectius de l'Agenda 2020. De fet, aquest plantejament no és nou, ja que en el període actual (2007-2013) també es volia aconseguir que els fons estructurals i de cohesió s'adrecessin a complir l'Agenda de Lisboa.

Els fons estructurals i de cohesió han seguit un procés de més gran dirigisme, en el sentit que, mentre a començament del període 2000-2006 només es demanava que la despesa subvencionada complís amb les regles de mercat i

---

<sup>1</sup>Entre aquests informes podríem destacar:

—L'informe Barca. Novembre 2009.

—Cinquè informe sobre la cohesió econòmica, social i territorial. Novembre 2010.

<sup>2</sup><[http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin\\_fwk1420/MFF\\_COM-2011-500\\_Part\\_I\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Part_I_en.pdf)>

<[http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin\\_fwk1420/MFF\\_COM-2011-500\\_Part\\_II\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Part_II_en.pdf)>

<sup>3</sup>[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_en.cfm)

<sup>4</sup><<http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/summary-of-the-european-council-agreement?lang=es>>

<[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/135370.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/135370.pdf)>

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/budget/mff/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm)

els reglaments de la UE, pel període actual (2007-2013) ja es va demanar el requisit d'ajudar a complir l'Agenda de Lisboa. En canvi, pel proper període (2014-2020) es prioritzen uns objectius (concentració temàtica), es demana el compromís respecte a uns resultats que s'hauran de complir (avaluació), es premia la bona aplicació dels fons (incentius) i s'obliga que l'Estat respectiu compleixi les condicions macroeconòmiques (condicionalitat).

Els objectius temàtics als quals s'hauran de dedicar els fons són els de l'Estratègia Europa 2020: recerca; competitivitat per a les petites i mitjanes empreses; ocupació i suport a la mobilitat laboral; educació; formació professional i educació al llarg de la vida; combat de la pobresa i foment de la inclusió social; xarxes transeuropees; adaptació al canvi climàtic i prevenció de riscos; protecció del medi ambient i eficiència energètica, i administracions públiques més eficients.

Com es pot veure, el ventall d'objectius és molt ampli. En cada període de programació s'han fet plantejaments semblants, els quals la realitat ha demostrat que eren gairebé impossibles de complir. En aquest cas, la diferència potser rau en el fet que pel període 2014-2020 s'obligarà a fixar uns objectius clarament identificables i mesurables, i no s'acceptaran plantejaments genèrics.

Des del punt de vista més tècnic, és remarcable que la proposta<sup>6</sup> de la Comissió, modificada, en part, per l'acord del Consell Europeu<sup>7</sup>, considera tres categories de regions: les menys desenvolupades i les més desenvolupades —com fins ara—, i introdueix la nova categoria de les regions en transició. D'aquesta manera es vol passar pàgina a les complicacions que, en la planificació del període actual, va comportar l'anomenat *efecte estadístic*.

Les regions menys desenvolupades, que es troben per sota del 75% de la mitjana del producte interior brut (PIB) *per capita* comunitari, s'emporten el 68,7% dels fons de la política de cohesió, amb un cofinançament d'entre el 80% i el 85% de la inversió. Les regions en transició, que es defineixen com aquelles que tenen un PIB *per capita* d'entre el 75% i el 90% de la mitjana comunitària, reben un 11,6% dels fons, amb una taxa de cofinançament d'entre el 60% i el 80%. I a les més desenvolupades (entre les quals hi ha Catalunya), que se situen per sobre del 90% del PIB *per capita* comunitari, se'ls atorga el 15,8% dels recursos i una taxa de cofinançament del 50%. Els programes de l'objectiu de cooperació territorial europea tindran un cofinançament comunitari del 75%, que es podrà incrementar fins al 85% en cas que hi participi, almenys, una regió de les menys desenvolupades.

Més concretament, el Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER) concentrarà les actuacions en mesures d'estalvi i d'eficiència energètica, recerca i innovació, i competitivitat de les PIME, de manera que a les regions

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/publication/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/publication/index_en.cfm)

<sup>7</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/135370.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/135370.pdf)

més desenvolupades i a les de règim transitori es destini a aquests tres camps d'actuació el 80 % dels recursos, i, en les menys desenvolupades, almenys un 50 %.

El Fons de Cohesió actuarà en les regions menys desenvolupades i en les de règim transitori dels estats beneficiaris del Fons. Els recursos es destinaran, d'una banda, a medi ambient (prevenció de riscos i canvi climàtic, tractament d'aigua i residus, biodiversitat, medi ambient urbà i foment d'una economia baixa en emissions de carboni) i, de l'altra, a inversions en infraestructures del transport (TEN-T i reducció de les emissions de carboni i transport urbà).

L'objectiu de cooperació territorial —els antics «Interreg»— gaudirà d'un increment de recursos del 30 %, i seguirà la línia de la concentració temàtica i la fixació de prioritats. Es vol simplificar el procés de gestió amb la reducció del nombre d'autoritats implicades en cada programa i es vol facilitar la creació de les agrupacions europees de cooperació territorial (AECT).

La Comissió llança una iniciativa europea per a l'ocupació i la inclusió social, a la qual s'adreçaran els recursos del Fons Social Europeu (FSE) —el gruix de la política social de la Unió— i de dos fons més: el Fons Europeu per a l'Adaptació a la Globalització (extrapressupostari) i el Programa per al Canvi Social i la Innovació (gestionat directament per la Comissió). El pressupost de l'FSE s'incrementarà un 7,5 % respecte al període actual; serà el 25 % de la política de cohesió, i, en les regions més desenvolupades (com en el cas de Catalunya), haurà de representar, almenys, un 52 % dels recursos totals de la política de cohesió.

Es reforça la dimensió social de l'FSE: com a mínim el 20 % de les partides de l'FSE es destina a mesures d'inclusió social, es posa més èmfasi en la lluita contra la desocupació juvenil (durant el període 2014-2020 s'hi destinaran 6.000 milions euros) i es reforcen les polítiques d'igualtat de gènere i no-discriminació.

L'FSE s'alinea clarament amb l'Estratègia Europa 2020, de manera que donarà suport a les accions de promoure l'ocupació i la mobilitat laboral; invertirà en educació, formació professional i aprenentatge al llarg de la vida; promourà la inclusió social i la lluita contra la pobresa, i apostarà per millorar les administracions públiques.

Altrament, s'ha aprovat l'assignació de gairebé 30.000 milions d'euros, durant el període 2014-2020, per a l'instrument «Connectant Europa». Aquest instrument donarà suport a la construcció d'infraestructures preidentificades i declarades d'interès prioritari per a la UE en l'àmbit del transport, de l'energia i de les infraestructures TIC, de conformitat amb els criteris de desenvolupament sostenible.

Pel que fa al desplegament de la futura política regional a l'Estat espanyol i a Catalunya, l'Estat haurà d'elaborar l'Acord d'associació d'Espanya<sup>8</sup> i els programes operatius que en depenguin, negociat de comú acord amb les comunitat autònomes, l'Administració local i els agents socials<sup>9</sup>.

Els reglaments comunitaris identifiquen 11 objectius o prioritats d'inversió, d'entre els quals cada programa operatiu n'identificarà uns quants. Aquests objectius són:

1. Potenciar la recerca, el desenvolupament tecnològic i la innovació.
2. Millorar l'ús i la qualitat de les tecnologies de la informació i de les comunicacions, i també l'accés a aquests mitjans.
3. Millorar la competitivitat de les petites i mitjanes empreses, del sector agrícola (en el cas del FEADER, Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural) i del sector de la pesca i l'aqüicultura (en el cas del FEMP, Fons Europeu Marítim i de Pesca).
4. Afavorir el pas a una economia baixa en carboni en tots els sectors.
5. Promoure l'adaptació al canvi climàtic i la prevenció i gestió de riscos.
6. Protegir el medi ambient i promoure l'eficiència dels recursos.
7. Promoure el transport sostenible i eliminar els colls d'ampolla en les infraestructures de xarxa fonamentals.
8. Promoure l'ocupació i afavorir la mobilitat laboral.
9. Promoure la inclusió social i lluitar contra la pobresa.
10. Invertir en l'educació, el desenvolupament de les capacitats i l'aprenentatge permanent.
11. Millorar la capacitat institucional i l'eficiència de l'Administració pública.

Els fons que actuaran, integrats en el Marc estratègic comú<sup>10</sup>, són el Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER), el Fons Social Europeu (FSE), el Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural (FEADER) i el Fons Europeu Marítim i de Pesca (FEMP).

---

<sup>8</sup> El 23 d'abril de 2014 l'Estat espanyol ha enviat a la Comissió Europea la proposta d'Acord d'Associació.

<http://www.dgfc.sepg.minhap.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/p/pa/Paginas/inicio.aspx>

També, en aquests moments, es coneixen els 7 objectius aprovats del programa de cooperació transfronterera Espanya-França-Andorra:

<http://www.poctefa.eu/noticias/detallenoticia.jsp?id=507a0dad-6fc7-4578-8d13-14850b846b66>

<sup>9</sup><http://www.dgfc.sepg.minhap.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/p/Paginas/inicio.aspx>

<sup>10</sup> L'Estat espanyol no rebrà diners del Fons de Cohesió durant el període 2014-2020.

[http://www.dgfc.sepg.minhap.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/Documents/Fondos\\_comunitarios\\_Resumen.pdf](http://www.dgfc.sepg.minhap.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/Documents/Fondos_comunitarios_Resumen.pdf)

La Comissió Europea proposa una metodologia de treball sintetitzada en les 7 fitxes<sup>11</sup> següents:

- \* Desenvolupament urbà. Fer un plantejament que integri diversos fons per actuar sobre temes que possibilitin una millora urbana.
- \* RIS3: National/Regional Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation. Identificar les característiques i actius exclusius de cada país i regió, subratllar-ne els avantatges competitius i reunir els participants i recursos regionals al voltant d'una visió de futur que tendeixi a l'excel·lència. Aprofitar noves formes d'innovació, com ara la innovació oberta i guiada pels usuaris, la innovació social i la innovació de serveis.
- \* Desenvolupament local. Fer un plantejament des de baix. Crear grups d'acció local. Actuar en territoris específics. Atendre les necessitats locals i aprofitar el potencial local. Cooperar i col·laborar amb la creació de xarxes.
- \* Inversions territorials integrades (ITI). Permetre que els estats membres de la UE combinin el finançament de diversos eixos de prioritat d'un o més programes operatius per crear una intervenció multidimensional i intersectorial.
- \* Instruments financers<sup>12</sup>. Facilitar l'aplicació dels instruments financers en els programes operatius, de manera que es puguin combinar amb les subvencions. Deixar molt clara la forma de gestió, per exemple, veure que passa amb els interessos generats pel capital que no s'ha aplicat.
- \* Simplificació. Usar un criteri de proporcionalitat en aplicar les mateixes normes quan es tracta de fons diferents que actuen en projectes similars, projectes generadors d'ingressos (en aquells projectes amb menys d'1 milió d'inversió no s'aplicarà, com s'havia fet fins ara). Potenciar l'aplicació del sistema de càlcul de costos a tant alçat. Incloure menys autoritats en l'objectiu de cooperació territorial (antic programa «Interreg»). Simplificar els costos de personal en el Fons Social Europeu (FSE).
- \* Visibilitat. Crear un web per a la política de cohesió a tots els estats. En tots els productes ha de sortir el logotip del fons que correspongui i s'ha de mencionar el cofinançament.

---

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_en.cfm)

<sup>12</sup> Com exemple, vegeu l'estudi per aplicar, conjuntament, l'instrument financer JESSICA i el FEDER a Catalunya durant el període programació 2014-2020:

<http://www20.gencat.cat/portal/site/economia/menuitem.6135b456613b7f9af813ae92b0c0e1a0/?vgnextoid=6f786255eb73d210VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=6f786255eb73d210VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=detall&contentid=41f33d5b7c54e310VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD>

## Marc financer plurianual<sup>13</sup> Acord del Consell de la UE de 8 de febrer de 2013

Cuadro comparativo (en precios de 2011)

	Nuevo MFP	Último MFP	Comparación	
	2014-20	2007-13	2014-20 / 2007-13	
Créditos de compromiso	millones €	millones €	€	%
1. Crecimiento inteligente e inclusivo	450.763	446.310	+4.500m	+1,0%
1a. Competitividad para el crecimiento y el empleo	125.614	91.495	+34.100m	+37,3%
1b. Cohesión económica, social y territorial	325.149	354.815	-29.700m	-8,4%
2. Crecimiento sostenible: Recursos naturales	373.179	420.682	-47.500m€	-11,3%
3. Seguridad y ciudadanía	15.686	12.366	+3.300m	+26,8%
4. Una Europa Global	58.704	56.815	+1.900m	+3,3%
5. Administración	61.629	57.082	+4.500m€	+8%
6. Compensaciones	27	no disponible	+27m	no disponible
<i>Total créditos de compromiso</i>	<i>959.988</i>	<i>994.176</i>	<i>-35.200m</i>	<i>-3,5%</i>
<i>en % de la RNB</i>	<i>1,00%</i>	<i>1,12%</i>		
<i>Total créditos de pago</i>	<i>908.400</i>	<i>942.778</i>	<i>-34.400m</i>	<i>-3,7%</i>
<i>en % de la RNB</i>	<i>0,95%</i>	<i>1,06%</i>		

Reserva para Ayudas de Emergencia	1960	1.697	+300m	15,5%
Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización	1050	3.573	-2.500m€	-70,6%
Fondo de Solidaridad	3500	7.146	-3.600m	-51,0%
Instrumento de Flexibilidad	3300	1.429	+1.900m	+130,9%
FED	26.984	26.826	-200m	+0,6%
<i>Total fuera del MFP</i>	<i>36.794</i>	<i>40.670</i>	<i>-3.900m</i>	<i>-9,5%</i>
<i>en % de la RNB</i>	<i>0,04%</i>	<i>0,05%</i>		

<i>Total MFP + fuera del MFP</i>	<i>996.782</i>	<i>1.035.031</i>	<i>-38.200m</i>	<i>-3,7%</i>
<i>en % de la RNB</i>	<i>1,04%</i>	<i>1,17%</i>		

El acuerdo incluye un denominado margen para imprevistos destinado a dar flexibilidad en el marco financiero plurianual para el período 2014-2020 para hacer frente a circunstancias imprevistas. La posibilidad de una cláusula de revisión también forma parte del acuerdo.

### Abrir nuevas perspectivas

Por el lado de los ingresos, el Consejo Europeo abrió el camino para un sistema de recursos propios más simple y más transparente. Más concretamente, se seguirá trabajando para reemplazar el actual recurso propio basado en el IVA por

<sup>13</sup> <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/summary-of-the-european-council-agreement?lang=es>



## Simulación de admisibilidad 2014-2020

PIB per cápita en EPA; índice EU27=100

