

Índex

- 3 **Introducció**
- 5 **Obertura del Curs**
Jordi Labòria
- 9 **La Constitució Europea**
Montserrat Pi
- 15 **Proposta de la Comissió en matèria de política de cohesió econòmica i social després del 2006**
Lluís Riera
- 21 **L'objectiu de competitivitat regional en el marc de la nova política de cohesió: efectes per a Catalunya**
Andreu Morillas
- 29 **La política d'ocupació i el futur del Fons Social Europeu**
Emili Palacios
- 35 **Programa URBACT: Xarxes de ciutats i primers resultats**
Fernando Barreiro
- 39 **La iniciativa comunitària Interreg III. Valoració i resultats dels primers anys de programació**
Manuel Ledesma
- 45 **Els nous espais de cooperació: Euroregions, Euroterritoris, ...**
Agustí Fernandez de Losada
- 51 **El futur de la cooperació interregional**
Pat Colgan
- 57 **La política de la UE en l'àmbit de la immigració: com participar-hi des de les ciutats?**
Dèbora Miralles

- 61 **La política d'igualtat d'oportunitats a la UE**
Maria Dolors Renau
- 67 **L'acció comunitària en l'àmbit de la salut pública**
Isabel de la Mata
- 73 **Pobresa i exclusió versus benestar a la UE**
Vicenç Navarro

Introducció

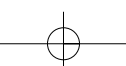
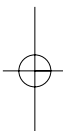
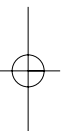
La Direcció de Serveis de Relacions Internacionals de la Diputació de Barcelona té entre les seves prioritats acostar l'actualitat de la Unió Europea i les seves polítiques als ens locals de la província. Per tal d'aconseguir aquest objectiu la Direcció posa al servei dels ajuntaments diferents serveis com la formació especialitzada.

Una de les principals activitats formatives que organitza la Direcció és el Curs sobre la Unió Europea, que el passat novembre i desembre de 2004 va celebrar la seva desena edició. La Constitució Europea, l'ampliació, les perspectives financeres 2007-13 o la política de cohesió econòmica i social van ser alguns dels temes que es van tractar.

Aquesta publicació recull les ponències presentades durant el Curs pels representants de la Comissió Europea, de les institucions catalanes i estatals, experts, professors universitaris i pel personal de la pròpia Direcció.

L'objectiu d'aquesta edició és acostar als electes i personal tècnic dels ajuntaments una selecció d'aquells temes d'interès local que des de la Direcció hem cregut convenient tractar.

Esperem que aquests materials siguin una bona eina de treball que contribueixi de manera significativa en les respectives agendes polítiques i d'activitat dels nostres ens locals.



Obertura del Curs

Jordi Labòria
Diputat president de
l'Àrea d'Infraestructures,
Urbanisme i Habitatge
Diputació de Barcelona



Enguany celebrem la desena edició del Curs sobre la UE, que organitza anualment el Gabinet de Relacions Internacionals de la Diputació de Barcelona. A través d'aquest curs, que és una de les principals activitats que en l'àmbit de la cooperació europea organitza el Gabinet, cada any es formen molts tècnics i electes municipals en l'àmbit de la UE i de les seves polítiques.

El curs ha anat evolucionant amb els anys i ha passat de ser un marc general formatiu en què es parlava de la Unió, les seves institucions, el pressupost i les principals polítiques, a un curs altament especialitzat en que s'analitzen les qüestions de més actualitat que tenen incidència en els nostres pobles i ciutats.

Aquest any ha estat d'especial importància ja que a escala de la UE estan succeint un conjunt de fets que tindran una incidència remarcable en els nostres territoris.

En primer lloc, cal destacar l'ampliació de la UE amb deu nous estats. Tothom és a favor del valor polític, simbòlic i econòmic que per Europa suposa aquesta ampliació. Però hem de ser conscients que amb l'ampliació, la Unió passa de 380 a 454 milions d'habitants, el PIB mitjà per capita baixa un 12,5% i s'hi incorporen una gran part de regions amb veritables problemes estructurals i de cohesió social.

Un altre punt que cal destacar és el del debat que actualment és obert amb relació a la ratificació de la Constitució Europea en els diferents Estats membres. L'Estat espanyol és el primer que celebrà un referèndum, el dia 20 de febrer, i crec que és responsabilitat de tots plegats fer arribar els continguts de la Constitució a la ciutadania i crear el clima propici perquè hi hagi un bon índex de participació. En els darrers mesos han sorgit nombrosos

Europa s'ha anat construït pas a pas, a través d'acords i negociacions que no sempre han acontentat a tothom

posicionaments a favor i en contra de la Constitució, que en determinats casos tenien una lectura més nacional que transnacional. Vull remarcar que Europa s'ha anat construït pas a pas, a través d'acords i negociacions que no sempre han acontentat tothom. I la Constitució és un element més del procés de construcció europea.

Una altra qüestió, més pràctica, i que tractarem especialment al llarg d'aquest curs, és la de les perspectives financeres 2007-2013. En aquest sentit, vull destacar que el mes de febrer passat (amb un document complementari del juliol) la Comissió europea va llançar la seva proposta política i financera futura, que s'estructura al voltant de quatre eixos:

- Desenvolupament sostenible (fa referència a les qüestions relacionades amb la competitivitat dels territoris, la política de cohesió i d'ocupació)*
- Conservació i gestió dels recursos naturals (fa referència a la Política Agrícola Comuna i la política de medi ambient)*
- Ciutadania, llibertat, seguretat i justícia (qüestions relacionades amb l'educació, la formació, la immigració, la participació ciutadana, etc.)*
- La Unió Europea com a soci global (hi ha un posicionament clar de la Unió per ser un actor clau a escala internacional)*

Aquest és un debat clau, ja que no tan sols es tracta de saber com es finançarà la UE en el futur, és a dir, quin esforç estan disposats a fer els estats més rics a favor dels estats més pobres, sinó que a més cal conèixer de quina manera ens afectarà l'ampliació sobretot pel que fa a la recepció de recursos dels Fons Estructurals i de Cohesió, dels quals les nostres ciutats s'han beneficiat molt especialment.

Som conscients que l'esforç que els estats més rics han fet fins ara a favor de les regions més pobres de la UE (com les de l'Estat espanyol) s'haurà de compartir i, per tant, ara és el moment de donar més suport a les regions i a les persones dels nous Estats membres. Aquesta és la base de les polítiques de solidaritat.

Jordi Labòria**Obertura del Curs**

Correspon als actors del territori demostrar tot allò que s'ha fet gràcies a la política regional i donar-ho a conèixer als estats més escèptics

Això no treu que, des de regions com la nostra, continuem demanant una política regional que ens inspire i ens ajudi a invertir en aquelles qüestions que són més estratègiques per al territori (recerca, societat de la informació, medi ambient, suport a les polítiques d'ocupació, immigració, etc.). I aquesta ha de ser una política que compti amb el món local, que no sempre s'ha fet, tan en la programació com en la gestió dels recursos.

Fa uns dies, un representant de la Comissió europea anunciava, en unes jornades celebrades per Barcelona Activa, que la proposta de la futura política regional que ha fet la Comissió podria quedar en res si els Estats membres no es posen d'acord en la qüestió dels recursos. I que correspon als actors del territori demostrar tot allò que s'ha fet gràcies a la política regional (moltes vegades amb pocs diners) i donar-ho a conèixer als estats més escèptics. Per tant, crec que des del món local català hem d'articular un posicionament molt actiu i positiu en aquest procés i des de la Diputació estem disposats a jugar-hi.

Un altre punt que voldria destacar és el de l'elecció de nous diputats i diputades al Parlament europeu en uns comicis marcats per la baixa participació. Aquest va ser un senyal d'alarma que no respon a aquelles veus crítiques que diuen que l'actual Unió està en crisi, però que ens ha de fer reflexionar sobre el model d'Europa que volem i sobre la manera que tenim de participar-hi. Un fet semblant s'ha produït amb l'elecció de la nova Comissió europea, presidida pel senyor Barroso, on els interessos d'alguns estats han posat en qüestió la credibilitat de l'executiu comunitari i de la seva autonomia.

Per tant, el curs que avui inaugurem vol recollir d'una manera o altra totes aquestes qüestions. La sessió d'aquest matí, a banda de les nostres paraules de benvinguda, s'inicia amb una breu presentació de la Constitució europea, a continuació tractem la proposta de la futura política regional europea, i tancarem la sessió amb la manera com aquesta pot afectar a Catalunya. En la sessió de demà es treballarà un taller pràctic sobre concepció i gestió de projectes. El dimecres hi haurà dos tallers en paral·lel. D'una banda es tractarà la cooperació interregional, que és una de les qüestions que surt més reforçada de la futura política de cohesió. I de l'altra, hi haurà un taller que sota el títol de

Ponències · 10è Curs sobre la Unió Europea

l'Europa social pretén abordar qüestions tan importants per a les nostres ciutats com la immigració, la pobresa, la igualtat d'oportunitats home-dona o la política comunitària en l'àmbit de la salut pública.

La Constitució Europea

Montserrat Pi
 Professora de Dret
 Internacional Públic
 Universitat Autònoma de
 Barcelona



Vivim un moment apassionant del procés d'integració europea, apassionant perquè tot just ara començarem a veure amb més claredat les conseqüències d'aquesta ampliació, sens dubte la més important políticament i quantitativament.

Cal recordar que aquesta Constitució europea no surt del no-res, sinó que és fruit d'un procés de més de cinquanta anys: el 1950 s'inicia aquest procés de construcció europea amb la històrica declaració del ministre francès Robert Schuman, a partir de la qual es creen les primeres Comunitats Europees. Una declaració que planteja uns objectius molt ambiciosos i una metodologia extremadament original, amb la finalitat principal de pacificar Europa. El segon objectiu era iniciar un camí que portés a la unitat política europea. Sovint oblidem que, si bé els primers passos que es varen fer eren de caràcter econòmic, ja que les Comunitats Europees tenien un àmbit d'actuació econòmica, l'objectiu era arribar a una unió política, tal com es diu de forma expressa en la Declaració Schuman i en els preàmbuls dels primers tractats. Això era, l'any 1950, i potser encara continua essent, un objectiu molt ambiciós.

Pel que fa a la metodologia, la integració europea ha estat i continua essent un gran experiment. La forma triada per assolir aquella unió política no va ser crear una organització internacional clàssica (de cooperació interestatal, amb acords sense cessió o integració de sobirania), ni tampoc es va voler el model del federalisme (el de crear uns Estats Units d'Europa), per ser inviable políticament en aquells moments (i potser encara ara). El model creat va ser el sistema funcionalista: començar per una integració en un sector concret i anar ampliant i aprofundint les relacions i la integració entre els estats. Possiblement va ser una opció encertada: si Jean Monnet o Robert Schuman poguessin

veure l'Europa d'avui, no la reconixerien; d'aquelles primeres comunitats europees molt limitades a l'àmbit econòmic, s'ha passat a una Unió Europea que coopera en temes tan centrals en la sobirania dels estats com la moneda, la política exterior, la cooperació judicial, la cooperació policial, i totes les polítiques econòmiques i socials d'aquesta Unió Europea. També veurien una UE que ha passat de sis Estats membres a 25, d'un continent dividit a un continent reunificat. Per tant, aquesta metodologia de petits passos ha donat els seus fruits i ara cal reflexionar sobre els reptes de la UE del segle XXI, que no són els mateixos que els dels pares fundadors dels anys cinquanta.

Cal especificar el paper de la UE al món, ja que l'escenari internacional no és el mateix ara que fa vint anys i es presenten nous reptes

Els factors que han portat a iniciar aquest nou procés de reforma que ha desembocat en el text constitucional són fonamentalment tres: en primer lloc, l'ampliació obliga a repensar les regles del joc, ja que no és el mateix un sistema institucional o de presa de decisions entre 6, 12 o 15 estats, que entre 25 (cal repensar el paper de les majories, de la unanimitat, de la formació de les institucions, etc.), a més de la viabilitat de les mateixes polítiques (si és viable mantenir la política regional, agrícola, etc., en els mateixos termes). També permet pensar un nou paper d'aquesta UE al món, perquè el pes geopolític de la Unió ampliada no és el mateix. Un segon factor és el punt on s'ha arribat en el camp de la integració econòmica: segurament la Unió Monetària no és el final, es pot seguir convergint, cooperant, establint lligams més estrets, però és cert que la UEM ha marcat un cert sostre d'aquesta integració econòmica. Cal veure ara quina UE es vol, si un espai econòmic integrat que funciona, o una Unió autènticament política. En tercer lloc, molt lligat amb això, cal especificar el paper de la UE al món, ja que l'escenari internacional no és el mateix ara que fa vint anys i es presenten nous reptes: la globalització, el model de sistema de relacions internacionals de defensa la UE (multilateralisme o no, la relació amb els Estats Units, o el posicionament en l'escena internacional després de l'11-S). Finalment, tot aquest procés s'ha fet fins ara d'esquena a la ciutadania, amb un suport passiu per part d'aquesta. En el moment en què cal repensar les regles del joc per a una Europa ampliada, repensar la UE al món i els seus objectius, potser també és el moment de repensar el paper de la ciutadania i plantejar una participació més activa.

Montserrat Pi**La Constitució Europea**

Una de les novetats que aporta aquest tractat és la manera com s'ha elaborat; no es va voler que el nou text fos resultat d'una conferència diplomàtica com es feia habitualment, sinó que es va convocar per primera vegada un òrgan específic (la Convenció europea) per elaborar el projecte del tractat constitucional. Formada per representants no només dels governs, sinó també dels parlaments nacionals, del Parlament europeu i de la Comissió. Va treballar durant més d'un any i va redactar un projecte que va presentar en el Consell europeu el juny del 2003. Els representants dels estats varen considerar que era una bona base i varen mostrar el seu acord polític en termes generals al text i, a partir d'aquí els governs varen iniciar un procés de negociacions per discutir aspectes concrets que han portat al text final modificat, aprovat i signat l'octubre del 2004. El procés de ratificació es perllongarà dos anys i els estats hauran de ratificar segons els procediments interns previstos en els respectius ordenaments jurídics. Quan compti amb 25 ratificacions entrarà en vigor, tot i que està per veure que s'assoleixin.

Respecte del contingut, aporta una important simplificació respecte de la situació actual, amb la complexa estructura dels tres pilars, i la distinció entre la Comunitat europea i la Unió. El Tractat constitucional estableix una única organització (la UE) amb una única estructura, suprimint els pilars. Això té un component tècnic però també un de polític, ja que és la traducció de la voluntat política de donar una unitat a aquest procés d'integració política, d'avançar cap a una Unió molt més integrada i consolidada, d'anar acabant amb la distinció entre integració econòmica i cooperació política. Segueixen havent-hi intensitats diferents però s'aconsegueix més coherència amb tota l'acció de la UE i avançar cap a una Unió més integrada.

El Tractat s'estructura en quatre parts i poc més de 400 articles, i reconeix a la Unió caràcter d'organització internacional amb personalitat jurídica pròpia. Aquesta estructura unitària també permet posar més èmfasi en els objectius i en els valors comuns, en corregir-ne la dispersió i donar-li unitat política. La gran aportació política resultant és la identitat: avançar cap a la formació d'una identitat europea, amb paràmetres de formació completament diferents dels de les identitats nacionals. Per assolir aquests objectius es donen uns poders i unes competències a la UE,

tal com es regula també a la Part Primera del Tractat constitucional. En el Tractat actual estan molt poc definides quines han de ser aquestes competències i ha estat la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la UE que ha anat dibuixant un sistema competencial. Aquest sistema ha estat poc transparent i poc visible. El nou tractat explica com es distribueixen les competències entre la Unió i els estats i també precisa de quin tipus de competències es tracta (exclusives, compartides).

Les reformes han perseguit els objectius clàssics en totes les reformes de la UE: democràcia i eficàcia

A la primera part també es contempla el marc institucional de la Unió. En aquest àmbit, les reformes han perseguit els objectius clàssics en totes les reformes de la UE: democràcia i eficàcia. Destacaria, com a contribució a l'objectiu de la democràcia, dos aspectes: un paper més destacat del Parlament Europeu, que es consolida com a colegislador, juntament amb el Consell, i la participació dels parlaments nacionals (no em refereixo a una participació de tipus legislatiu, que no tindran, sinó a poder controlar i opinar sobre el respecte per part de la UE del marc competencial i en concret del principi de subsidiarietat). Pel que fa a l'objectiu de dotar les institucions europees de més eficàcia, podem posar com a exemple la creació de la figura del ministre d'Assumptes Exteriors, per tal de millorar la planificació i la representació de la política exterior.

Un altre àmbit en què el Tractat constitucional opera una simplificació important és el dels instruments jurídics. Actualment el sistema jurídic europeu és força complex, amb una multitud d'instruments, que sovint són utilitzats per les institucions de forma casuística. El Tractat constitucional remodela aquesta tipologia d'actes, els redueix a sis i utilitza una terminologia més similar a la dels ordenaments jurídics dels estats, ja que parteix de la distinció entre actes legislatiu i no legislatiu. D'aquesta manera es fa també més comprensible el sistema per part de la ciutadania.

A la segona part del Tractat constitucional hi trobem la Carta del Drets Fonamentals, que és una de les qüestions que més positivament es valora. Certament, això representa una novetat, però una novetat relativa en la mesura en què el Tribunal de Justícia de les comunitats europees ha desenvolupat des dels anys seixanta una jurisprudència protectora dels drets fonamentals. La Carta recull aquesta realitat i la fa més visible, per tal que tots els ciutadans

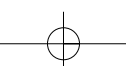
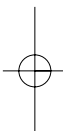
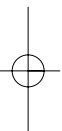
Montserrat Pi**La Constitució Europea**

Representa un pas molt positiu en el compromís amb els drets humans la previsió que la Unió s'adherirà al Conveni Europeu dels Drets Humans

puguin conèixer clara i fàcilment quins són els drets que les institucions europees, i els estats, quan actuen en l'àmbit del dret comunitari, tenen l'obligació de respectar. També representa un pas molt positiu en el compromís amb els drets humans la previsió que la Unió s'adherirà al Conveni Europeu dels Drets Humans signat l'any 1950 a Roma, que constitueix el punt de referència a Europa de la protecció d'aquests drets, especialment gràcies al paper del Tribunal Europeu de Drets Humans.

La tercera part del Tractat constitucional recull les polítiques i el funcionament de la Unió. Aquesta és la part més tècnica i és també la part que menys novetats introdueix, ja que algunes polítiques no han sofert canvis. D'altres, per contra, sí que han estat reformades per tal de reforçar i incrementar l'acció de la Unió Europea. És el cas, per exemple, de la cooperació civil i policial en assumptes d'interior, que rep un important impuls. Per últim, el Tractat es tanca amb una quarta part, que recull les disposicions finals que regulen qüestions relacionades amb l'aplicació i la revisió del Tractat.

En definitiva, el Tractat constitucional suposa continuar l'obra d'integració europea iniciada ja als anys cinquanta i continuar en la línia de reforçar-ne el caràcter més constitucional i polític.



Proposta de la Comissió en matèria de política de cohesió econòmica i social després del 2006

Lluís Riera

Director de programes i projectes a França, Portugal i Eslovènia - ISPA
Direcció General de Política Regional - Comissió Europea



Començaré per apuntar el context financer en el qual ens trobem. Actualment està vigent el pressupost del 2000-2006 i les negociacions per al proper període es presenten extraordinàriament difícils perquè posen a debat l'aportació que els diferents països realitzen al pressupost de la UE. Recordaré quins són els grans paquets del pressupost comunitari en termes de despeses: bàsicament hi ha un 40% que va destinat a la Política Agrícola Comuna (PAC) i aproximadament un 30% que va per a la Política de Cohesió econòmica i social (Fons Estructurals i Fons de Cohesió). Per tant, la PAC i els Fons Estructurals i Fons de Cohesió cobreixen més de dos terços del pressupost comunitari. Els responsables de la PAC, encoratjats per França, que és la gran beneficiària d'aquesta política, van adoptar les seves línies pressupostàries sobre el futur d'aquesta política abans del paquet global del pressupost comunitari per al 2007-2013. Per tant, l'agricultura forma part del paquet comunitari però existeix un acord polític signat l'any 2003.

Allò que s'està discutint ara, fonamentalment, i donat que el paquet agrícola ja està fixat i remoure'l pot suposar costos polítics molt grans, són els Fons Estructurals i l'esforç de cohesió en el marc del pressupost comunitari. La proposta de la Comissió planteja que el pressupost comunitari sigui, en termes d'allò que anomenem "crèdits de compromisos", de l'1,22% del PIB del conjunt dels països, i en termes de pagaments, de l'1,14%, entenent que hi ha pagaments que es faran després de 2013.

Per tant, la proposta de la Comissió és una proposta que s'inscriu en una lògica de continuïtat i jo diria que és una proposta raonable i equilibrada i, fins a un cert punt, políticament correcta. Manté la política de cohesió com un

La proposta de la Comissió manté la política de cohesió com un element central de la solidaritat, que és element clau de l'acció política de la Unió

element central de la solidaritat, que és element clau de l'acció política de la Unió.

D'altra banda, cal tenir en compte que el moment actual està marcat fonamentalment per l'ampliació. A la Unió hi han entrat deu nous països amb rendes per capita extraordinàriament més baixes que la renda per capita de la mitjana comunitària i, per tant, l'esforç de solidaritat és més necessari que mai. Els índexs de disparitat es multipliquen i, en els informes de cohesió que va aprovar la Comissió l'any passat, es posa clarament de manifest que hi ha una enorme davallada de la renda per capita mitjana.

En aquest context, la proposta de la Comissió pretén tenir en compte l'augment de la disparitat però a la vegada vol inserir-se en un marc de relativa continuïtat. És obvi que treballar amb 25 estats no serà el mateix que treballar amb 15. Tanmateix, en termes de la política de cohesió, és difícil que una mateixa política pugui donar respostes a la vegada als problemes de Lituània o Letònia o als problemes del Regne Unit o de Barcelona. No obstant això, s'han intentat simplificar al màxim els mecanismes d'implementació i d'actuació. Els principis de partenariat (programació, adicionalitat, avaluació, cofinançament, etc.) es mantenen. El principi d'adicionalitat implica que la Unió ha d'enfortir l'esforç nacional però no reemplaçar-lo. Patenariat implica garantir que es posen en marxa tots els interlocutors i totes les dinàmiques de desenvolupament local i partenariat que puguin enriquir els esforços de solidaritat. També es mantenen i es reforcen els principis d'avaluació. Assenyalar finalment que quan des de la Comissió hem fet avaluacions sobre l'impacte dels fons estructurals a les diferents regions, en termes qualitius, hem vist que el més important és posar en funcionament mecanismes de partenariat i assegurar el compliment de principis que semblen molt evidents per nosaltres però no tant per als països de l'est, com ara que els programes han de ser multianuals, que s'ha de preveure la multianualitat de la despesa i discutir-la amb periodicitat anual.

El pacte polític que la Comissió proposa als països i les regions per a la utilització dels fons estructurals per al període 2007-2013 és que la política de solidaritat ha de continuar essent un dels puntals de l'estratègia de la Unió i, per tant, ha de tenir un suport polític més visible i més

Lluís Riera

Proposta de la Comissió en matèria de política de cohesió econòmica i social després del 2006

S'ha de polititzar no la implementació dels fons, sinó el nivell estratègic al qual els fons es destinen

transparent en les instàncies del Consell i dels països membres. Allò que es proposa és reforçar el fet que els fons estructurals han de donar resposta a les prioritats polítiques que es fixen a escala de la Unió, no només per la Comissió. I, òbviament, entre aquestes finalitats polítiques, s'hi inclou el procés de Lisboa (fer d'Europa l'economia del coneixement més competitiva del món) i el procés de Goteborg (assegurar que aquest creixement competitiu es faci en un marc de creixement durable i sostenible en termes mediambientals). Cal tenir en compte que els darrers informes que s'han fet de seguiment del procés de Lisboa indiquen que ha estat més aviat un fracàs. Si realment volem seguir en aquesta línia, s'ha de polititzar no la implementació dels fons, sinó el nivell estratègic al qual els fons es destinen. Per tant, en aquest marc, el que proposa la Comissió és la constitució de línies estratègiques que, tot i que han de deixar flexibilitat perquè cada país pugui portar a terme els objectius que li pertocin, permetin clarificar quines són les polítiques i els objectius estratègics de la Comunitat en termes de polítiques de cohesió.

D'altra banda, hi ha una clarificació important en termes de descentralització dels mecanismes d'implementació i d'acció quotidiana, així com dels mecanismes de control i de seguiment. Hi ha una simplificació també en l'àmbit dels objectius instrumentals; ara tenim l'objectiu 1, l'objectiu 2, el FEOGA, EQUAL, INTERREG, etc. En el futur es proposen tres objectius únics: l'objectiu de convergència, que és el que es destina per a les regions amb un PIB per capita inferior al 75%; l'antic objectiu 2 i l'objectiu 3 junts, que és l'objectiu de competitivitat regional i local; i l'objectiu de cooperació, que són els antics INTERREG i EQUAL, que es transformen en mecanismes de cooperació transfronterera i interregional.

El fet d'integrar els països de l'est a la Unió implica que els Estats membres que fins ara han rebut la solidaritat europea en termes de l'objectiu 1 rebran una aportació de fons bastant inferior. Hi ha regions que, pel que s'anomena l'efecte estadístic de la integració perden l'estatus d'objectiu 1. Pel que respecta al Fons de Cohesió, que va néixer fruit del pacte entre Felipe González i Helmut Kohl, pels països més pobres del moment (Portugal, Grècia, Irlanda i Espanya); que necessitaven fer enormes esforços en termes d'infraestructures, de transport i medi ambient. Espanya amb

tota probabilitat perdrà aquests fons. La Comissió ha fet propostes molt generoses de desacceleració de la disminució d'inversions (mecanismes de phasing out de les ajudes). La Comissió ha pretès fer una política equilibrada en termes de països nous i països vells i, en la proposta per al conjunt del període (no per a cada any), el 50% de l'esforç pertoca als nous Estats membres i l'altre 50% als antics. Es pretenen assegurar així mecanismes de transició o de gradualitat per regions, fins i tot de l'antic objectiu 2 on encara hi ha necessitats de política regional (Catalunya o Londres).

Per tant, en els nous objectius proposats, hi ha un fenomen de concentració que es tradueix en un 78,5% dels fons estructurals destinat al nou objectiu 1 (convergència); 18% pel nou objectiu 2 (competitivitat i ocupació), i un 4% pel nou objectiu 3 (cooperació), que implica un reforç molt gran, ja que abans era menys de l'1%.

S'hauran de tenir en compte interessos molt diferents en el marc de les negociacions per a les deu noves incorporacions. La Comissió va presentar unes propostes el juliol que s'estan discutint en tres instàncies del Consell: a escala de ministres i del Consell europeu, al COREPER (instància dels ambaixadors permanents a Brussel·les) i als grups especialitzats del Consell, que analitza les propostes financeres en termes de cohesió, de política exterior, de justícia i seguretat, etc. En aquests moments, en el marc de la política de cohesió, ja s'ha fet la lectura completa de totes les propostes de la Comissió i els resultats serien els següents: hi ha sis països (els contribuïdors nets: Àustria, Alemanya, França, el Regne Unit, els Països Baixos i Suècia) que consideren que el màxim que el pressupost comunitari no pot superar és l'1% del PIB, davant l'1,14% (1.000 milions d'euros) en termes de pagaments proposat per la Comissió. Els altres països s'adaptarien a les propostes de la Comissió.

El grup dels sis països que estan a favor d'un 1% no estan d'acord amb quins són els elements que s'han de reduir. Per exemple, per França, que és el gran país beneficiari del que seria el nou objectiu de competitivitat territorial, està interessada que disminueixi l'objectiu de convergència; però Alemanya, que té encara regions d'objectiu de convergència, òbviament no veu amb gaire bons ulls que es

Lluís Riera**Proposta de la Comissió en matèria de política de cohesió econòmica i social després del 2006**

disminueixi la política de convergència. Hi ha per tant un front unit de sis països per un 1%, però les lògiques darrere aquest 1% a cada país no són les mateixes, tot i que en aquests moments estan actuant d'una manera coordinada en les instàncies del Consell.

Pel que fa a la Comissió amb els mecanismes de phasing out, un dels elements d'ajustament que es plantegen és el finançament de programes per exemple Catalunya, amb uns nivells de renda per capita molt elevats. Aquesta és una primera variable d'ajustament. Respecte dels antics objectius 2 i 3, cal veure si té lògica seguir mantenint una política regional amb les regions que tenen nivells de renda per capita clarament superiors al 75% de la mitjana. Hi ha una primera variable d'ajustament que és plantejar quina és la plaça dels objectius 2 i 3. França vol baixar el pressupost però mantenir aquests objectius, Alemanya esperem que, pressionada pels landers, voldrà mantenir l'objectiu 2, ja que en cas contrari els landers en sortirien molt mal parats. Respecte de l'objectiu 2, la proposta de la Comissió és que sigui universal i que siguin els països membres els qui decideixin. Però si l'objectiu 2 que surt del Consell és tan petit, pot plantejar-se si realment té sentit seguir mantenint-ne la universalitat potencial.

Una segona variable seria el phasing out: la generositat de Lisboa ha arribat a la fi i no té perquè mantenir-se.

Un tercer mecanisme d'ajustament que, políticament, té la seva importància, és que els països no poden rebre de Fons Estructurals més del 4% del PIB nacional. Així, als països de l'est, amb independència d'alguna regió relativament rica com Praga, Bratislava o Budapest, els importa relativament poc si el pressupost és de l'1,08 o l'1,02, ja que estan protegits sota el 4%. Per tal que Polònia rebés la mateixa ajuda que Portugal, hauríem d'estar-li donant pràcticament el 10% del PIB, i per tant impossible de gestionar de forma eficaç.

Qüestions de caràcter menor que també s'han plantejat són la proposta d'un fons de compensació per les RUP (regions ultraperifèriques), que podrien considerar-se també variables d'ajustament.

Ponències · 10è Curs sobre la Unió Europea

S'haurà de fer un esforç molt important en què regions com Catalunya hauran de demostrar el valor afegit de la política de l'objectiu 2

En resum, els mecanismes de negociació no seran fàcils. S'entra en una Unió de 25 països amb necessitats molt diferents i actors més diversos. S'haurà de fer un esforç molt important en què regions com Catalunya hauran de demostrar el valor afegit de la política de l'objectiu 2.

Es tracta d'un procés molt interessant i d'uns mecanismes de negociació a 25 que seran extraordinàriament difícils i pot sorgir qualsevol qüestió. Per exemple, Portugal està temptat de reobrir el tema de la política agrícola. És un moment molt interessant, en un context macroeconòmic i polític molt diferent dels anteriors.

L'objectiu de competitivitat regional en el marc de la nova política de cohesió: efectes per a Catalunya

Andreu Morillas
 Secretari de Promoció
 Econòmica
 Departament d'Economia i
 Finances
 Generalitat de Catalunya



Voldria començar amb una mínima presentació de la Secretaria de Promoció Econòmica a l'actualitat i ubicar l'àrea que s'ocupa dels afers europeus. El Departament d'Economia i Finances s'estructura en dues àrees: la de Finances i la d'Economia. La Secretaria General com a responsable de l'àrea de Finances s'ocupa dels ingressos i les despeses de la Generalitat (tributs, pressupost, patrimoni i intervenció); la Secretaria de Promoció Econòmica, dins de l'àrea d'Economia, s'ocupa de la política financera i les assegurances, la defensa de la competència, l'Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT), l'Institut Català de Finances (ICF), l'Institut Català del Crèdit Agrari (ICCA), i la Programació Econòmica, que és la Direcció General responsable de les relacions amb la Unió Europea (UE) i els fons regionals i estructurals.

Aquesta exposició es divideix en quatre apartats: en primer lloc, faré la valoració de la política estructural i de cohesió aplicada a Catalunya en el passat i en el present; seguidament comentaré el que ens espera el 2005 pel que fa en aquestes mateixes polítiques; en tercer lloc, relacionaré aquest tema amb l'actuació de la Generalitat avui dia sobre aspectes de competitivitat; i, finalment, exposaré els possibles escenaris de futur en aquests temes. Començo, doncs, per valorar l'aplicació actual de la política estructural i de cohesió a Catalunya.

Quant al primer apartat, la valoració estructural i de cohesió, cal afirmar que el balanç de la incorporació de Catalunya a la UE és molt positiu. En aquests divuit anys, que han passat des del 1986, l'economia catalana ha crescut de forma significativa. Quan ens hi vàrem incorporar, el PIB per capita a Catalunya se situava, aproximadament, al 85% de la mitjana comunitària. Ara es troba al 101%, lleugerament per sobre de la mitjana comunitària. És a dir, superem la mitjana comunitària en termes comparables i no només això, sinó

que hi ha hagut també, durant aquest període a Catalunya, un avenç molt important pel que fa al seu grau d'internacionalització. L'any 1986, les importacions i les exportacions (el grau d'obertura de l'economia catalana) se situaven a l'entorn del 38% del PIB. En aquests moments, es troben al 70% del PIB. Si, a més, hi afegim l'intercanvi en serveis (la balança comercial), veurem que hem passat d'un 50% el 1986 a un 100%, aproximadament. És a dir, que importacions i exportacions de béns i serveis igualen ja el PIB. Tant la relació en termes de PIB com la internacionalització mostren en aquest període de 18 anys un efecte molt beneficiós per a la nostra economia, un efecte induït per l'adhesió a les Comunitats Europees.

Els processos d'obertura i liberalització sempre han estat favorables a l'economia catalana, des del Pla d'estabilització del 1959 fins a la Unió Econòmica i Monetària, passant per l'acord preferencial, l'acord comercial amb la CEE i Maastricht. L'economia catalana hi ha respost sempre positivament malgrat els reptes i les dificultats. Ara ens trobem amb un nou repte força important: l'ampliació de la UE a 25 membres i properament a 27. Això suposa que ens ho hem de plantejar com ho hem fet en d'altres processos d'obertura: com uns reptes que ens ofereixen més oportunitats que costos.

Per l'últim període del 2000-2006, els recursos totals que arribaran a Catalunya provinents dels fons estructurals i de cohesió, seran d'uns 4.440 milions d'euros

Dit això, és important destacar que la utilització dels instruments comunitaris també ha estat un factor favorable per al desenvolupament de l'economia catalana. Amb els fons estructurals i els de cohesió, a Catalunya s'han impulsat actuacions que ens han ajudat a corregir els desequilibris i a modernitzar les infraestructures. En termes quantitius i pel que fa a l'últim període del 2000-2006, s'estima que els recursos totals que arribaran a Catalunya provinents dels fons estructurals i de cohesió, seran d'uns 4.440 milions d'euros, dels quals pràcticament la meitat corresponen a fons estructurals i uns 2.250 aproximadament a fons de cohesió.

Entre els fons estructurals, el Document Únic de Programació (DOCUP) ocupa una quantitat major de recursos (1.293 milions d'euros, dels quals 1.036 pel FEDER, 257 pel fons social). És un volum important, no obstant això, representa aproximadament un 8% del volum

Andreu Morillas

L'objectiu de competitivitat regional en el marc de la nova política de cohesió: efectes per a Catalunya

total de les inversions realitzades per les administracions públiques a Catalunya (central, autonòmica i local).

L'Administració local ha tingut una participació molt important en el FEDER 2000-2006, amb un 20% dels recursos, que superaven gairebé 1.000 actuacions de tipologia molt diversa

Aquests recursos han servit per finançar estructures importants. Per exemple, amb els fons de cohesió s'han finançat a Catalunya 107 actuacions, entre les quals destaquen el TGV, l'ampliació del port de Barcelona, la depuradora del Besòs, el sanejament d'aigües residuals urbanes, la gestió de residus municipals, la dessaladora de la Tordera, una planta de selecció i de bio-tractament a Sant Adrià de Besòs, etc. Aquests recursos també han estat importants per a l'administració local per finançar infraestructures com dipòsits fluvials i de tractament d'aigües residuals, la recuperació ambiental del riu Besòs, el clavegueram de Terrassa, riu Ripoll, etc. Així mateix, ha estat l'administració local qui ha tingut una participació molt important en el FEDER 2000-2006, amb un 20% dels recursos, que superaven gairebé 1.000 actuacions de tipologia molt diversa. El FEDER també ha estat qui ha finançat totes les obres d'ampliació de la Fira de Barcelona, ampliació i millora de trams de metro i Ferrocarrils de la Generalitat, etc. En l'àmbit de la recerca, els recursos del FEDER també han estat destinats a donar suport a centres de recerca, entre d'altres.

L'aprofitament que s'ha fet a Catalunya d'aquests recursos es valora, per part de les tres administracions, molt positivament pel que fa a l'eficiència en la participació. Aquesta eficiència ha estat reconeguda recentment amb l'ampliació, petita, de recursos concedits a la nostra comunitat autònoma per finançar més projectes. Ens trobem ara, però, en un moment cabdal en què l'ampliació a nous membres canviarà les regles del joc: Catalunya passa a ser, amb relació a la mitjana, una regió més desenvolupada perquè s'incorporen països i regions amb un grau menor de desenvolupament. Això, sens dubte, ha de tenir conseqüències sobre la concepció dels recursos de reequilibri i sobre el retorn en forma de recursos financers que poden arribar a Catalunya.

I arribem, així, a la segona qüestió: què pot passar, doncs, amb la política estructural i de cohesió a partir de l'any 2006, que és quan s'acaba el període actual de programació? Aquesta reforma dels fons estructurals i de cohesió està feta d'acord amb el nou context de la Unió ampliada. A més de

l'impacte que representa aquesta ampliació, la UE s'ha plantejat una nova estratègia de desenvolupament després de confirmar un endarreriment força important en la consecució dels objectius establerts en la cimera de Lisboa (i de Goteborg) respecte d'aquell objectiu general de convertir Europa en l'àrea més dinàmica en matèria de competitivitat econòmica i d'avenç en la societat del coneixement en l'àmbit internacional.

Per contra, la comunitat s'adona que no només la UE ha avançat fins a aquest objectiu, sinó que d'altres àrees com la nord-americana o l'asiàtica estan avançant molt més ràpidament que nosaltres. La inquietud que genera aquesta situació es trasllada als estudis i als informes dels experts que donen una sèrie de recomanacions que s'incorporen als projectes de reforma que ha d'emprendre la UE. Aquests informes assenyalen aquesta feblesa relativa de l'economia europea (no només no avança respecte dels EUA i l'àrea asiàtica, sinó que aquestes zones es mostren clarament més dinàmiques) i identifiquen cinc àmbits d'actuació on cal incidir per tal de corregir aquest desfasament.

Són, bàsicament, l'àmbit de la societat del coneixement, l'aprofundiment del mercat interior, la millora del clima de negocis (per facilitar l'activitat empresarial i emprenedora), l'àmbit del mercat de treball i l'àmbit de la sostenibilitat mediambiental. En funció d'aquests criteris que proposen aquests experts, la Comissió europea elabora una proposta nova per a la política de cohesió per al període 2007-2013. Aquesta proposta afecta Catalunya com a regió incorporada, a través de l'objectiu 2, en els objectius de la política estructural i de cohesió de la UE, i l'afecta, sobretot, en el terreny de la competitivitat i l'ocupació, que serà la redefinició de l'objectiu 2 actual en el qual nosaltres estem immersos i del qual ens beneficiem. Aquesta reforma proposada per la Comissió introduirà reformes importants i canvis en els objectius que s'han d'assolir, però també en la manera d'actuar.

Centrant-nos en el FEDER, la Comissió proposa unes prioritats noves; bàsicament se centren en tres grans eixos d'actuació, i dins d'aquests grans eixos, unes tipologies. En primer lloc, el foment de la innovació i de l'economia basada en el coneixement, i bàsicament amb ítems diversos com són el suport a la recerca i al desenvolupament i a la

Andreu Morillas

L'objectiu de competitivitat regional en el marc de la nova política de cohesió: efectes per a Catalunya

innovació; una incidència forta sobre les Pimes i el foment de la innovació a les Pimes; un èmfasi en el suport a la iniciativa empresarial i a la facilitat de creació d'empreses i del creixement de les empreses; i la posada a disposició de l'activitat emprenedora d'instruments nous, noves facilitats (financeres o d'altre tipus). Un segon eix són les facilitats d'accés a serveis de transports i telecomunicacions, especialment fora dels centres urbans grans; potenciar xarxes de transport que prioritzin el transport per ferrocarril, els sistemes multimodals, vies navegables, ports i aeroports; i facilitar a les Pimes l'accés a les TICS i la seva utilització en àrees perifèriques. I hi ha un tercer àmbit, en el qual no aprofundiré, que es refereix al medi ambient i a la prevenció de riscos naturals.

Pel que fa al tercer punt, la política del govern de la Generalitat amb relació a la competitivitat i la seva interrelació amb els objectius i les línies d'actuació esmentats, cal esmentar l'Acord Estratègic per a la Internacionalització, la Qualitat de l'Ocupació i la Competitivitat de l'economia catalana, que es fonamenta en la declaració del dia 17 de febrer de 2004, que implicava les patronals més importants de Catalunya i les organitzacions sindicals més representatives, juntament amb el govern català. Aquesta declaració contenia un diagnòstic compartit de la situació de l'economia catalana, de les seves necessitats de futur. A partir d'aquí es desgranaven unes 15 o 16 línies d'actuació prioritàries en què s'ha estat treballant fins a arribar a un pacte o acord.

El diagnòstic parteix d'una visió conjunta que constata l'endarreriment de l'economia catalana en termes d'economia del coneixement (recerca i innovació tecnològica, capacitat de traslladar-ho al sector productiu, manca d'infraestructures) i en els altres. Aquest endarreriment també es constata a la resta d'Espanya.

Tot aquest conjunt de diagnòstic portava cap a l'acció, i aquesta consistia a establir un mecanisme de concertació que, adoptant una metodologia d'enfocament estratègic, arribés a concretar algunes de les mesures principals que necessita Catalunya per donar la volta a aquests problemes de diagnòstic. Aquestes iniciatives s'estan acabant de configurar. En aquests moments tenim un document quasi definitiu del qual estem discutint alguns aspectes. El

document conté gairebé 100 propostes d'actuació, de les quals aproximadament 25 han estat seleccionades pel seu caràcter estratègic. Moltes d'elles fan referència a aquestes recomanacions dels experts per als projectes de reforma pels recursos destinats a reformes estructurals dins de la Unió en l'àmbit del coneixement.

Amb relació a la promoció de l'ús de les tecnologies de la informació i de la comunicació, hi ha diverses mesures adreçades a la creació d'un òrgan de planificació i gestió, i aprofitament de les grans infraestructures, a través de les quals construir també les infraestructures de les tecnologies de la comunicació i la informació; altres mesures per evitar la fractura digital en el territori i en la població; i mesures diverses per incrementar la demanda pública i privada, actuar al costat de la demanda per incentivar l'activitat pública i privada que demandi l'ús de tecnologies de la informació i la comunicació.

Dins de l'àmbit de l'activitat emprenedora, també existeixen mesures que van des de la posada a disposició de sistemes de finançament per a l'activitat emprenedora, fins a dotacions noves per a programes amplis de finançament de Pimes, passant pels crèdits participatius que facilitin el creixement de les empreses mitjanes familiars, o un entorn més favorable per a l'activitat emprenedora que inclouria la creació d'una finestra empresarial única per facilitar tràmits, la reducció a la meitat del temps de creació d'una empresa o la posada en funcionament d'un portal financer.

La Comissió vol mantenir l'èmfasi en el suport del desenvolupament local, i proposa que la problemàtica i la iniciativa local i urbana quedi integrada en els programes operatius

Per acabar, en quart lloc, voldria parlar sobre els escenaris de futur en el nou període de programació, i incorporar aquestes novetats a la prioritització de les polítiques de la Unió i també la restricció de l'ampliació. Un canvi fonamental és que el propòsit de la Comissió per a l'objectiu de la competitivitat (que substituirà l'objectiu 2 actual) ja no és tant el finançament general de grans infraestructures (de transport o mediambientals) sinó un finançament més selectiu de determinades infraestructures i d'accions innovadores, i d'aquelles actuacions que, a més, afavoreixin la participació del sector privat, el partenariat públic i privat. A més, la Comissió vol mantenir l'èmfasi en el suport del desenvolupament local, i proposa que la problemàtica i la iniciativa local i urbana quedi integrada en els programes operatius, i serà un eix prioritari amb una dotació concreta.

Andreu Morillas**L'objectiu de competitivitat regional en el marc de la nova política de cohesió: efectes per a Catalunya**

Probablement s'hi podrà acollir el programa recent de desenvolupament de zones urbanes amb problemes específics que ha engegat la Generalitat a través del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, però que engloba actuacions urbanístiques d'habitatge, de recuperació i de rehabilitació de zones urbanes, de comerç, de polítiques socials, etc.

El foment de la cooperació territorial pot contribuir a impulsar el creixement conjunt de les àrees més properes a Catalunya, que és un dels objectius que coincideix amb la proposta política potent de l'Euroregió

A més d'aquest objectiu, n'esmentaré breument un altre, el del foment de la cooperació territorial, al qual es destinarà probablement una dotació aproximada del 4% dels recursos de la política de cohesió. Aquest objectiu es pot considerar una perllongació de la iniciativa INTERREG i pot contribuir a impulsar el creixement conjunt de les àrees més properes a Catalunya, que és un dels objectius que coincideix amb la proposta política potent de l'Euroregió. A Catalunya, per continuar comptant dins el context europeu, i més dins el marc de les polaritats econòmiques noves que s'obriran amb l'ampliació de la UE, li és imprescindible constituir una àrea més àmplia per donar competitivitat o per proporcionar viabilitat econòmica a molts projectes que requereixen massa crítica potent per la seva envergadura econòmica.

La proposta de la Comissió ha de ser aprovada pel Consell europeu. Si la dotació global de la política de cohesió proposada per la Comissió (que són 336.000 milions d'euros) no és aprovada i és retallada, existeix el risc que aquest objectiu de competitivitat i ocupació desaparegui i que els recursos es concentrin únicament en l'objectiu de la convergència, adreçat a les regions menys desenvolupades de la Unió (PIB per capita inferior al 75% de la mitjana comunitària) amb la qual cosa Catalunya en restaria exclosa. Les perspectives financeres presentades per la Comissió signifiquen una dotació del pressupost de l'1,24% de la renda de la UE dels 27, que seria la continuïtat de la situació actual. Si aquest percentatge es redueix, poden sortir-ne perjudicats els objectius esmentats.

La política regional europea ha de tenir continuïtat més enllà de la política de convergència, perquè aquesta política adreçada no únicament als objectius de convergència, sinó als de competitivitat i ocupació, és la que pot permetre precisament avançar en aquelles àrees de major productivitat, major competitivitat, incidència de la recerca, el coneixement i la innovació, o l'activitat emprenedora. Això

Ponències · 10è Curs sobre la Unió Europea

ens permetrà acomplir els objectius de Lisboa i recuperar el terreny perdut esmentat al principi respecte de regions econòmiques importants i que avancen més ràpidament que nosaltres. Si l'objectiu de competitivitat no té suficient suport per part de la UE i es destina tot a convergència econòmica, difícilment contribuïrem a aquells objectius que proposen les recomanacions emanades de la Comissió. Per tant, faig aquí una defensa al manteniment d'aquest tipus d'objectius i la importància que la proposta de la Comissió sigui aprovada pel Consell posteriorment i es transformi en norma.

La política d'ocupació i el futur del Fons Social Europeu

Emili Palacios

Assessor
Servei Català d'Ocupació
Departament de Treball
Generalitat de Catalunya



Encara no ens trobem en els nivells òptims desitjables pel que fa a la integració de la dona, a l'augment de la seva activitat en el procés econòmic, la participació de persones amb risc d'exclusió, o amb determinades discapacitats, la immigració, etc.

La política de Cohesió Econòmica i Social és, en aquests moments, un element importantíssim del model econòmic de la UE. Tant és així que, per molt que hi hagi punts de vista divergents entre els Estats membres, és considerat com un objectiu irrenunciable, com una de les principals aportacions del procés de construcció europea. Les divergències de criteri se centren en com es distribueixen els recursos, però no en la seva destinació final. El procés de construcció europea en si mateix s'ha basat en aquesta política de cohesió de diferents Estats membres, territoris o països.

En segon lloc, una altra reflexió prèvia és que el Fons Social Europeu és un dels fons estructurals que han tingut un pes més important en la política econòmica i de cohesió, bàsicament perquè estan destinats a la millora del funcionament del mercat de treball, tot facilitant l'accés al mercat de persones que cerquen la primera ocupació, la millora ocupacional de persones en situació de precarietat laboral o el retorn al mercat de persones que, o bé en són fora, o bé estan en risc de ser-ne excloses. La política d'ocupació té, en aquest model de política econòmica i social, un paper cabdal. Gran quantitat de recursos s'han esmerçat en la política d'ocupació i, en els nostres territoris i el món local, s'han fet importants esforços per assolir els objectius de la política d'ocupació. No obstant això, encara no ens trobem en els nivells òptims desitjables pel que fa a la integració de la dona, a l'augment de la seva activitat en el procés econòmic, la participació de persones amb risc d'exclusió, o amb determinades discapacitats, la immigració, etc.

L'objectiu principal de la Comissió pel futur del Fons Social Europeu és mantenir els reptes i els objectius que s'havien

establert a l'Agenda de Lisboa en l'Estratègia Europea d'Ocupació (la plena ocupació per a l'any 2010), després modificats per els objectius a mig termini que es varen marcar a la cimera d'Estocolm per a l'any 2005, i que situen la taxa d'ocupació general mitjana de la UE en el 67% (l'ocupació femenina, en el 57%). A Catalunya, el segon trimestre del 2004, la taxa d'ocupació general era del 68'3% (la femenina, del 57'8%). Podem dir, doncs, que en aquest moment els objectius del 2005 estan assolits i superats. No és així quant a les taxes d'atur: la fita del 3-4% per al 2010 no està assolida, ja que actualment Catalunya es troba en el 9%. La causa principal és que hi ha una demanda de treball superior a la capacitat de creació d'ocupació per part de l'economia catalana, que no genera activitat econòmica suficient. Cal dir, però, que aquesta situació quedaria pal·liada si es fessin aflorar les borses d'ocupació submergida existents.

El molt recomanable informe de Wim Kok assenyalava clarament les deficiències i les dificultats actuals, i planteja també perspectives i reptes de futur per tal d'assolir, finalment, els objectius fixats a Lisboa. És un document molt crític i emfatitza la importància de continuar lluitant per assolir els objectius de Lisboa, tot establint cinc àmbits d'actuació prioritaris per al futur. Ens aturarem aquí en l'àmbit del mercat de treball i, sobretot, en com l'envelliment de la població es produeix juntament amb la pèrdua de competències de les persones que es troben al mercat de treball, és a dir, valora especialment les competències adquirides al llarg dels anys, que són aquelles que donen un major valor afegit al contingut dels llocs de treball.

Els aspectes que l'informe Kok assenyalava com a reptes o línies de treball que cal afrontar de cara al futur són:

- *Necessitat d'inversió en mà d'obra qualificada: en l'acord estratègic per a la competitivitat, la innovació i la internacionalització de l'economia catalana, juntament amb l'educació, s'han introduït una important quantitat de recursos destinats a la creació dels centres integrals de formació ocupacional, en la línia d'invertir en la qualificació de la mà d'obra.*
- *Adaptació als canvis demogràfics: especial atenció a la participació de la dona al mercat de treball. Tot i estar,*

a Catalunya, per sobre dels objectius marcats, aquestes xifres a vegades són enganyoses, ja que si hi ha inestabilitat al mercat de treball, la participació de la dona és encara més inestable que a la resta de llocs de treball que es creen i s'ocupen (també és així en el cas dels joves).

- *Millora de l'educació i de la formació al llarg de tota la vida: l'informe menciona que aquesta formació no és un luxe sinó una necessitat, a fi de qualificar la mà d'obra de què es disposa en el mercat de treball.*
- *Reforma del mercat de treball, equilibri just entre flexibilitat i seguretat: el terme "flexiseguretat" per donar a entendre la necessitat d'aquest equilibri.*

En aquest marc i aquestes orientacions, són objectius estratègics que cal assolir a Catalunya: la qualitat en el treball, tant en les característiques del lloc de treball (innovació, aplicació dels nous sistemes de treball i producció, augment de la productivitat, etc.), i sobretot aquelles mesures que afavoreixen la inclusió social), com en les del mateix mercat (sistemes de contractació, de seguretat, d'eliminació de la precarietat, etc.). En resum, un mercat de treball integrat, obert i accessible a tothom, de manera que la oferta i la demanda vagin de la mà i de forma transparent. L'aplicació del mètode obert de coordinació entre els nivells estatal, autonòmic i local és, en aquests moments, de cabdal importància, donada la forta posició reactiva d'algunes comunitats autònomes en detriment de les competències del nivell local i d'una acció coordinada de tots els nivells de la gestió de les polítiques d'ocupació.

Tenint en compte aquests objectius estratègics, les línies d'actuació sobre les quals incidir en el futur són:

1. *Qualificació i desenvolupament dels nivells de competència de la mà d'obra.*
2. *Millora de les mesures actives i preventives sobre el mercat de treball: necessitat d'acció individualitzada a les empreses, i personalitzada en les persones per tal que aquestes mesures siguin reeixides.*

3. *Modernització per a una major eficàcia dels serveis i de les polítiques actives d'ocupació.*
4. *Personalització i individualització de les polítiques d'ocupació.*
5. *Coordinació entre els serveis d'ocupació autonòmic i local mitjançant la descentralització.*

Per tal de fer front a aquest futur, des del Servei d'Ocupació de Catalunya del Departament de Treball de la Generalitat, s'està treballant vers una veritable coordinació de les polítiques en els processos descendents i ascendents. És a dir, les línies generals de les polítiques d'ocupació es dissenyen en els acords dels caps d'Estat i Govern a Brussel·les i, en procés descendent, arriben als Estats membres que, al seu torn, les converteixen en plans d'acció per a la ocupació, per traslladar-se així a les comunitats autònomes (Pla d'ocupació en el cas de Catalunya), i posteriorment als plans locals d'ocupació. De tal manera que, alhora, i en procés ascendent, el Pla d'ocupació de Catalunya s'ha de "farcir" amb els continguts dels plans locals d'ocupació, ja que són les realitats locals properes als ciutadans i les empreses les idònies per detectar-ne les necessitats. Alhora, els plans nacionals haurien de completar-se d'acord amb els plans autonòmics com el de Catalunya. El govern espanyol planteja, per al 2005, un procés d'elaboració del pla nacional d'ocupació que respon bastant a aquest criteri, contrastant amb el procés utilitzat fins ara (esborrany elaborat per l'Estat, que s'enviava a les comunitats per tal que aportessin propostes). Segons la responsabilitat de cadascuna de les Comunitats Autònomes, s'elaboren en primer lloc els respectius plans d'ocupació (elaborats a partir dels plans locals). Respecte de Catalunya, s'està portant endavant el "projecte ECO" (Estratègia Catalana per a l'Ocupació) que consisteix en l'elaboració de diagnòstics territorials per conèixer la realitat socioeconòmica dels territoris catalans, i a partir d'aquí, projectar estratègies útils per generar el Pla d'ocupació de Catalunya.

En línia amb els objectius i les orientacions del Fons Social Europeu, per al període 2007-2013 hi haurà només 3 fons: el Fons Social Europeu, el Fons de Desenvolupament

Emili Palacios**La política d'ocupació i el futur del Fons Social Europeu**

Regional i el Fons de Cohesió, amb les necessitats polítiques de convergència, competitivitat regional i ocupació i cooperació territorial. Respecte de la convergència, les accions haurien d'anar adreçades a donar suport al creixement i creació d'ocupació en les regions menys desenvolupades. Pel que fa a l'objectiu de la competitivitat regional i l'ocupació, cal preveure el canvi i donar-hi resposta amb una clarificació dels llocs de treball i del seu contingut. Amb relació a la cooperació territorial, i la seva referència a l'àmbit de l'ocupació, la línia d'actuació seria la integració equilibrada del desenvolupament territorial, tant en l'aspecte econòmic com en l'aspecte de l'ocupació.

Des de Catalunya, i a través dels plans locals d'ocupació, les línies d'actuació respecte de l'estabilitat dels treballadors i de les empreses, han d'incidir en l'aprenentatge al llarg de tota la vida, especialment en el cas de treballadors/es de baixa qualificació i de més edat

Des de Catalunya, i a través dels plans locals d'ocupació, les línies d'actuació respecte de l'estabilitat dels treballadors i de les empreses, han d'incidir en l'aprenentatge al llarg de tota la vida, especialment en el cas de treballadors/es (població potencialment activa) de baixa qualificació i de més edat; així mateix, la divulgació de les tecnologies de la informació i la comunicació, la generació de capacitats de gestió a les micro, petites i mitjanes empreses, la promoció de la capacitat emprenedora i de la innovació, i l'anticipació al canvi (sobretot en el món local, ja que és on primer es detecten situacions d'implantació de noves empreses o processos productius i, sobretot, es donar-se "transicions empresarials", és a dir, deslocalitzacions i tancament d'empreses per canvi d'ubicació).

En segon lloc, pel que fa a la millora de l'accés a l'ocupació (a Catalunya, modernització del Servei d'Ocupació), actuar mitjançant processos de desconcentració i descentralització. En aquest sentit, el Servei d'Ocupació ha presentat una proposta de nou model de Servei al Consell de Direcció, en discussió, per apropar al territori l'atenció individualitzada (a les empreses) i personalitzada (a les persones). La desconcentració dels serveis centrals del SOC, destinats a reforçar les Oficines de Treball de la Generalitat, que multiplicaran els efectius humans de què disposen; en altres casos, si més no, se'n doblarà el nombre actual. La descentralització es durà a terme en forma de Consorcis Territorials, que podran implementar totes les polítiques actives d'ocupació, gestionar-les de manera directa i administrar-ne els recursos, en conveni amb el Servei d'Ocupació.

Ponències · 10è Curs sobre la Unió Europea

Com a tercera línia d'actuació, el manteniment i la millora dels partenariats existents. Els pactes territorials continuaran essent un instrument que doni valor afegit als consorcis, ja que afavoriran i mantindran el partenariat entre les diferents parts implicades en els consorcis. D'altra banda, s'haurà de tendir cada vegada més vers l'articulació transversal de polítiques; la millora de la coordinació amb agents socials i econòmics; l'aplicació dels principis del bon govern, per implicar les entitats amb relació a temes d'ocupació; i la millora de la capacitat d'ordenació i la gestió de les polítiques actives d'ocupació (la seva modernització).

Aquestes són, doncs, les línies i els criteris que es plategen per a les noves directrius del Fons Social Europeu per al període 2007-2013, així com per al futur de les polítiques d'ocupació.

Programa URBACT: Xarxes de ciutats i primers resultats

Fernando Barreiro
 Expert de la Secretaria del
 Programa URBACT



L'objectiu de la iniciativa URBACT és treballar sobre zones amb desequilibris urbans i facilitar la regeneració urbana sostenible

URBACT és una iniciativa de cooperació entre ciutats europees, que sorgeix com a continuïtat de la iniciativa comunitària URBAN, amb l'objectiu d'intercanviar bones pràctiques entre ciutats, capitalitzar i disseminar els coneixements existents sobre desenvolupament urbà, millorar la capacitat dels actors implicats i contribuir a un enfocament urbà dels fons estructurals europeus.

Al llarg de la meua exposició voldria comentar la complexitat d'aquest programa, que actualment té més de 120 ciutats europees involucrades, i com s'hi planteja l'intercanvi, la capitalització i l'increment dels coneixements sobre el desenvolupament urbà a Europa.

Iniciat el 2003 i amb una durada prevista fins al 2006, l'àmbit d'actuació d'URBACT se centra en l'objectiu de treballar amb àrees urbanes en crisi, barris desafavorits, zones amb desequilibris urbans i facilitar la regeneració urbana sostenible d'aquest tipus d'àrees.

Un eix important d'aquest programa és aplicar un enfocament integrat a la regeneració urbana, la qual cosa ja constituïa un pilar bàsic d'URBAN. Es tracta d'associar a diferents actors, de la societat civil, privats, públics, locals i regionals, i valoritzar aquests intercanvis d'experiències i coneixements. Això és un component principal de totes les polítiques associades als fons estructurals i en terminologia europea s'anomena mainstreaming; generalitzar bones pràctiques que s'hagin desenvolupat a través de programes i iniciatives dels fons estructurals.

Els elements fonamentals d'URBACT són principalment aquelles ciutats que hagin participat a URBAN 1 o URBAN 2 i també aquelles que van participar en un programa que es

va anomenar Projectes Pilot Urbans del FEDER. També hi poden participar altres ciutats de la Unió, ciutats dels països de l'ampliació, avui ja integrats, i països veïns. Tanmateix les ciutats del primer grup no poden ser ciutats que liderin una xarxa.

L'organització del programa inclou un comitè de seguiment constituït pels Estats membres. Hi ha una autoritat de gestió, una autoritat financera i un secretariat. La gestió del programa, tant financera com tècnica, la porta el govern francès.

Quant al funcionament, URBACT s'estructura entorn de tres eixos o prioritats: l'intercanvi i la disseminació de coneixements a través de l'estructuració de xarxes temàtiques, el procés de capitalització i valorització d'allò que es produeix a l'interior de les diferents xarxes i l'assistència tècnica del conjunt del programa a les actuacions. El nucli fonamental és la constitució de xarxes temàtiques, on es produeix tot el procés de generació de coneixements i de valorització de les pràctiques de desenvolupament urbà. La major part del finançament europeu, de la Comissió Europea i de les institucions participants, va destinada a la constitució i el desenvolupament de xarxes temàtiques.

Fins ara s'han constituït xarxes en tots els àmbits excepte dos: la formació i la governabilitat. Fins a l'octubre del 2004 s'han format 14 xarxes temàtiques, a les quals estan implicades més de 120 ciutats. S'han constituït tres grups de treball que tenen un objectiu de treball molt més tècnic que les xarxes, no només d'investigació acadèmica sinó de producció de coneixements; que tracten un tema de forma específica; tenen una durada inferior a les xarxes i no cal que estiguin integrats només per ciutats.

Elaborem una guia de capitalització, que és material metodològic que intenta sistematitzar la transferibilitat i l'intercanvi perquè serveixi de base de treball de les xarxes

La preocupació del Secretariat és cercar criteris comuns que facilitin l'intercanvi i facin possible la transferència. Elaborem una guia de capitalització, que és un material metodològic que intenta sistematitzar la transferibilitat i l'intercanvi perquè serveixi de base de treball de les xarxes.

Parlem de xarxes constituïdes la majoria a finals del 2003, encapçalades per una ciutat líder i amb una sèrie de ciutats

Fernando Barreiro

Programa URBACT: Xarxes de ciutats i primers resultats

associades, que tenen com a sub-temes la cultura i la cohesió social, la cultura i el desenvolupament econòmic, etc.

Un exemple és una xarxa dirigida per la ciutat de Leipzig entorn del desenvolupament econòmic local i el suport a les Pimes. En concret aquesta xarxa tracta amb el que té a veure a micro-crèdits i noves formes de suport financer especialment a les microempreses. Un altre exemple és Liverpool, que lidera una xarxa focalitzada a atreure inversions a les zones urbanes desfavorides, que pretén implicar el sector privat en la regeneració física dels barris desfavorits i planteja la cooperació entre sector públic i privat tant en l'àmbit econòmic com social.

La xarxa liderada per Lió s'anomena "Regenera"; és àmplia i inclou Sant Adrià de Besòs i Santa Coloma de Gramenet. Utilitza un enfocament integrat i tracta diversos temes, especialment la integració de població immigrada, la gestió de la diversitat i la inclusió a les ciutats.

Una altra xarxa és la liderada per Malmö (Suècia), que tracta el tema de la inclusió dels joves des de diferents angles, molt atenta al sistema escolar a les ciutats i a com es produeix la cooperació entre el sistema educatiu i les ciutats per a la integració dels joves.

La ciutat de Rotterdam lidera una xarxa sobre temes de seguretat ciutadana; Bristol, sobre temes de joventut; Manchester en porta una sobre societat de la informació; Sevilla, sobre promoció de la participació ciutadana; Siracusa, sobre l'enfocament integrat, la ciutat de Bastia, sobre valorització del patrimoni, Venècia treballa en temes de diversitat cultural i Reggio de Calàbria, sobre polítiques d'ocupació.

De grups de treball n'hi ha tres: un que es porta a terme des dels Països Baixos sobre l'economia del coneixement, un altre des de Londres sobre la mobilitat i la diversificació de la població en grans àrees metropolitanes, i el tercer és un grup de Lieja sobre prevenció de la inseguretat a les ciutats.

Actualment s'està creant un grup de treball dins d'URBACT amb l'objectiu de desenvolupar la metodologia d'intercanvi, capitalització i disseminació, que està constituït per experts de les xarxes i per ciutats líders de xarxes.

Ponències · 10è Curs sobre la Unió Europea

Per tal d'aconseguir una capitalització transversal hem agrupat els temes de les xarxes entorn de quatre blocs: regeneració urbana, exclusió social, participació ciutadana i governança i desenvolupament econòmic.

La iniciativa comunitaria Interreg III. Valoració i resultats dels primers anys de programació

Manuel Ledesma
Vocal Assessor del
Ministeri d'Hisenda



L'experiència adquirida amb INTERREG durant aquests anys ens serveix com a bagatge per al futur, amb les modificacions necessàries per fer-lo més eficaç

Per poder valorar els resultats assolits fins ara per la iniciativa comunitària INTERREG III, caldria començar per diferenciar dos blocs de qüestions: l'estat de la legislació dels diferents programes actuals d'INTERREG III en els quals participa la Comunitat Autònoma de Catalunya, d'una banda, i una sèrie d'elements de valoració des del punt de vista dels gestors i els responsables del programa, de l'altra, que ens permetran veure el funcionament i la valoració dels diferents elements que componen INTERREG. Lògicament, la valoració dependrà de qui la fa, ja que el punt de vista del promotor que presenta projectes és diferent del responsable gestor d'una autoritat nacional.

En qualsevol cas, però, ens trobem en un bon moment per posar en debat el funcionament de l'actual iniciativa INTERREG de cara al futur, per tal de poder perfilar-la de forma més clara i pràctica, fer-la més eficient amb relació al seu funcionament fins ara. I és un bon moment a causa de la conjuntura actual: INTERREG III es troba en funcionament des de l'any 2000, està donant ja els seus últims fruits en certa manera, i això fa pensar en el futur i en la continuïtat d'aquesta iniciativa, preguntar-nos sobre si es podrà continuar treballant en programes de cooperació de la forma en què s'ha fet fins ara. La resposta és si la cooperació seguirà essent un instrument útil en el futur, en concret en el proper període 2007-2013. Això implicarà que l'experiència que hem adquirit durant aquests anys amb un programa que era nou ens servirà ara com a bagatge per al futur, amb les modificacions que calgui introduir per fer-lo més eficaç. En aquest sentit, serà molt útil el debat que pugui iniciar-se a partir d'ara per perfilar una nova definició del programa, no tan sols per a un "INTERREG IV" sinó per a futurs programes de cooperació que es financin amb fons europeus similars a INTERREG III.

En primer lloc, caldria aturar-se a analitzar què suposa la cooperació dins del marc de treball de les institucions. Els projectes de cooperació tenen certes complexitats inherents: la cerca de socis, d'objectiu, de projecte comú, l'encaix en les prioritats del projecte de cooperació. Cal en primer lloc analitzar si comptem amb aquests elements i si estem en condicions de ser el cap del projecte (ja que comporta una sèrie de responsabilitats considerables) o bé si és preferible delegar en organismes amb més capacitat operativa, administrativa i experiència en aquest tipus de projectes.

Un projecte de cooperació no s'improvisa, així com tampoc s'improvisa la forma de treballar en cooperació, que cal incorporar en les estructures dels organismes respectius

En definitiva, la idea és que un projecte de cooperació no s'improvisa, així com tampoc s'improvisa la forma de treballar en cooperació, que cal incorporar en les estructures dels organismes respectius. Si no hi ha vertadera cultura de cooperació serà molt difícil posar dempeus, del no-res, projectes de cooperació. Cal, doncs, aprendre aquesta forma de treball en cooperació, i no en jerarquia, amb altres ens i organismes afins de fora de les nostres fronteres, amb punts de vista propis que es puguin aportar.

Pel que fa a la complexa gestió d'un projecte de cooperació, es tracta d'un circuit en què les responsabilitats es deriven de l'elaboració conjunta del projecte amb els altres socis. La identificació d'aquest projecte comporta la firma d'un acord amb ells per tal de definir les responsabilitats de l'execució del projecte i, un cop ja perfilat i presentat, la valoració i la presa de decisions. Aquesta tasca la durà a terme el cap del projecte, figura nova d'aquest període de programació i element clau. És el responsable últim davant les autoritats del programa, les autoritats de gestió (AG) i l'autoritat de pagament, i a la vegada serà el referent únic d'aquests organismes i el seu interlocutor. D'altra banda, també desenvoluparà una tasca interna amb relació a els socis que participen en el projecte. Serà l'encarregat de vetllar per les despeses que es generen i de la burocràcia, els informes, la presentació de resultats, etc.

Els elements que defineixen el funcionament dels programes de cooperació INTERREG actualment són nous en la seva majoria (cap de fila, compte financer únic, projecte únic amb participació de socis amb delimitació de responsabilitats), incloent-hi el sistema de selecció de projectes. Aquest sistema és el de convocatòries obertes: quan es treballa amb convocatòries puntuals queda sempre una demanda

Manuel Ledesma**La iniciativa comunitaria Interreg III. Valoració i resultats dels primers anys de programació**

insatisfeta per la insuficiència dels recursos financers, mentre que les convocatòries obertes condueixen en certa manera, com a contrapartida, per aprovar els projectes que plateja el mercat.

Els diferents programes INTERREG que existeixen es classifiquen en funció del grau de proximitat de la cooperació (transfronterera, transnacional, interregional). Per centrar-nos només en els projectes en què els socis catalans hi poden participar, podem fixar-nos, en primer lloc, en el programa transfronterer amb França, amb autoritat de gestió a França i autoritat de pagament representada per l'Administració general de l'Estat.

Fins ara, s'han aprovat un total de 144 projectes que suposen més de 59 milions d'euros d'ajuda (dels 84,3 milions d'euros disponibles per a tot el programa), incloent-hi l'ajuda aportada tant per França com per Espanya. En principi, l'assignació d'aquests fons està totalment descentralitzada en les Comunitats Autònomes que hi participen i aquestes són les que tutel·len les convocatòries i la presentació de projectes. El Ministeri d'Economia i Hisenda tan sols ha fet les funcions d'autoritat de pagament als diferents beneficiaris. En aquest programa existeix encara marge financer, ja que no s'ha esgotat la totalitat del finançament disponible, i per tant encara hi ha possibilitat de presentar projectes.

Amb relació als projectes del capítol B, el primer programa en què participa Catalunya és amb el sud-oest europeu (Espanya, Portugal i sud de França). L'autoritat de gestió és el govern de Cantàbria i la de pagament, el Ministeri d'Economia i Hisenda. Dels 149 projectes presentats a la primera convocatòria ordinària (2002), se'n varen aprovar 49. Posteriorment, la convocatòria extraordinària del 2003 amb motiu de l'accident del Prestige, va suposar l'aprovació d'un projecte per un import de 4,3 milions d'euros. A la segona convocatòria ordinària (juny del 2004) s'hi varen presentar 185 projectes. Després d'aquesta segona convocatòria, el programa queda ja esgotat financerament, tot i que és possible que, com a conseqüència de la verificació d'execució de determinats projectes, alguns decaiguin i quedin disponibles fons addicionals.

El segon programa de cooperació transnacional en què també participa Catalunya és el MEDOC, amb autoritat de gestió al Ministeri d'Infraestructures de Roma i autoritat de pagament també a l'administració italiana. A data d'avui s'han resolt dues convocatòries que han aprovat 77 projectes, dels quals 13 tenen cap de fila espanyol. En la primera convocatòria hi va haver socis catalans en vint dels projectes aprovats i en la segona convocatòria, en nou. Tan sols queda per cobrir l'annualitat del 2006, en la propera convocatòria que s'obri, i que equivaldrà a 19 milions d'euros.

L'últim grup de cooperació, la interregional, es canalitza a través dels programes INTERREG III C. Dels quatre espais en què es subdivideix, Espanya participa en l'espai sud. Aquest programa permet la presentació de projectes entre socis de qualsevol territori dels 25 Estats membres de la UE. El FEDER disponible per a tot el període 2000-2006 és de més de 130 milions d'euros i el FEDER aprovat en aquestes tres convocatòries és de més de 76 milions d'euros. S'han presentat unes 341 operacions, de les quals se n'han aprovat 71, que es resumeixen en les tres tipologies de projectes: les OCR ("Operaciones Cuadro -o marc-Regionales"), presentades fonamentalment per organismes regionals (equivalents a Comunitats Autònomes en el cas d'Espanya), 38 projectes individuals i 22 projectes de xarxes. El finançament pendent de programar és de més de 42 milions d'euros. Catalunya ha participat en 14 projectes de les tres convocatòries fins a aquest moment.

Per entrar ara en valoracions de tipus estratègic sobre la filosofia i el concepte de funcionament d'INTERREG III, podem dir que la col·laboració estratègica encara segueix sent insuficient, tot i haver-se finançat gran quantitat de treball conjunt i haver suposat un bon intercanvi d'experiències entre els agents que hi han participat. També sembla que l'impacte sobre la cooperació institucional segueix essent reduït. A la vegada, els projectes tenen un caràcter, més que transnacional, interregional i, per tant, un impacte molt més limitat. En definitiva, hi ha escassa cultura de desenvolupament territorial.

Com a valoració específica sobre el partenariat dels diferents projectes presentats, sembla que s'ha detectat una dèbil implicació de les autoritats nacionals i regionals per a

Manuel Ledesma

La implicació de les autoritats nacionals i regionals és dèbil i la participació de la societat civil tampoc és la desitjada

La iniciativa comunitaria Interreg III. Valoració i resultats dels primers anys de programació

la posada en funcionament de molts projectes, fet que ha compromès en cert sentit la consecució de l'objectiu de cooperació vertical entre les diferents administracions.

La participació de la societat civil tampoc ha estat la desitjada, i els partenariats publico-privats han sigut limitats, a causa de les pròpies restriccions que els programes han presentat per a la participació dels organismes privats.

Sobre el funcionament dels programes, és palesa l'absència de veritables instruments jurídics transnacionals adaptats als programes i que permetin vertadera coordinació. Al seu torn, molts dels acords subscrits entre els socis han demostrat poca eficàcia i sobretot la falta d'implicació dels agents. Sembla que els secretariats tècnics comuns han demostrat una capacitat d'animació reduïda, com a conseqüència de la inexperiència. Pel que fa a les responsabilitats del cap de fila, encara no estan ben precisades i això ha produït algunes situacions problemàtiques de manca de delimitació de responsabilitats. I pel que fa a la gestió financera, tots els socis manifesten dificultats de finançament de les despeses.

Respecte de la qualitat dels projectes de l'actual INTERREG, poden enumerar-se alguns punts dèbils: la distribució poc equilibrada de recursos entre els socis, en termes financers i de responsabilitat assumida, la dificultat generalitzada per respectar els criteris d'elegibilitat formal (signatura d'acords i declaracions de cofinançament), l'excessiva especificitat d'alguns projectes, i la manca de coherència real amb els objectius del SDEC (esquema territorial europeu).

Com a recomanacions, caldria llegir i respectar les convocatòries i les instruccions per als promotors, recollides en guies específiques; caldria, també, aportar exclusivament la informació sol·licitada (per no dificultar la tasca avaluadora), garantir la competència necessària per al projecte dels socis amb qui treballarem, i consolidar un partenariat en què tots els participants estiguin realment vinculats amb la problemàtica que es pretén abordar. Altres recomanacions serien haver madurat el projecte amb el temps suficient, adequar els pressupostos per soci a la seva capacitat real d'actuació i a les activitats que se li assignen. També, cal intentar augmentar el nivell de transnacionalitat dels partenariats, millorar la qualitat mitjana dels projectes presentats i procurar que els partenariats no siguin

Ponències · 10è Curs sobre la Unió Europea

excessivament nombrosos, i que els països tercers participants tinguin cabuda en el projecte per a una millor difusió dels resultats i una reducció del cost mitjà per projecte.

Els nous espais de cooperació: Euroregions, Euroterritoris, ...

Agustí Fernández de Losada
 Director dels Serveis de
 Relacions Internacionals
 Diputació de Barcelona



L'objectiu d'aquesta ponència és, no tant centrar-se en els programes i instruments financers existents, sinó posar l'atenció en la vessant més teòrica d'aquests nous espais de cooperació, els instruments de cooperació que prenen forma a escala europea i els temes que estan d'actualitat, a casa nostra, amb iniciatives com l'Euroregió, l'Arc Llatí o altres espais de cooperació entre ciutats.

M'agradaria intentar conceptualitzar entorn d'aquests espais de cooperació transnacional, fixant-nos sobretot en els espais que estan sorgint a casa nostra: parlar d'espais de cooperació transnacional, veure què són, com s'instrumentalitzen; posar alguns exemples genèrics dels que operen en l'actualitat; i després centrar-nos en l'exemple concret de l'Arc Llatí, que és un euroterritori en el qual estem molt implicats, i veure molt breument de quina manera es funciona dins d'un espai de cooperació organitzat.

Un dels valors principals que ha comportat el procés d'integració europea ha estat la creació d'una malla molt intensa d'actors que operen en el territori, i que mostra que les interrelacions a Europa entre els actors existents són veritablement rellevants, sobretot a la part central d'Europa. La cooperació inicial, principalment d'àmbit oficial entre governs i de caràcter merament econòmic, s'ha convertit després de cinquanta anys en una gran conjunció d'espais de cooperació entre tot tipus d'actors. I aquest fet ha estat promogut de forma molt clara per les institucions cada vegada més potents a escala comunitària: amb les polítiques europees s'ha promogut especialment la interrelació i la interdependència entre ells. El primer instrument de qualsevol política a escala comunitària (l'instrument legislatiu) fa que els operadors hagin de buscar la massa crítica suficient per tal d'agrupar-se i intentar influir en

benefici dels seus interessos. Però la legislació no és l'únic instrument de les polítiques europees, ja que va acompanyada de la vessant financera. Per participar d'aquests instruments financers, cal generar una sèrie de complicitats i operar amb una sèrie d'actors, fet que promou de forma clara la generació d'aquests espais de cooperació a escala de tot el seu territori.

Què s'entén per espais de cooperació transnacional? Aquests poden tenir una dimensió física, geogràfica; poden i acostumen a tenir també una dimensió política, creats per defensar determinats interessos en una instància superior, que és la Unió Europea. I poden, també, tenir una dimensió socioeconòmica: són espais que es generen per intercanviar experiències, facilitar la transferència de coneixement, i realitzar projectes a escala transnacional. Els espais de cooperació poden tenir aquestes tres dimensions, tot i que en ocasions no és així.

La finalitat per la qual es generen espais de cooperació és crear marcs d'intercanvi d'experiències i de transferència de coneixements i bones pràctiques

La finalitat per la qual es generen espais de cooperació és, en primer lloc, crear marcs d'intercanvi d'experiències i de transferència de coneixements i bones pràctiques. En segon lloc, es busca també desenvolupar accions concretes, que tinguin una dimensió transnacional, i projectes concrets. Aquests espais es consideren consolidats quan comencen a generar projectes sense dependre del finançament d'instàncies superiors. Un tercer gran motiu és la defensa d'interessos comuns, creant grups de pressió i lobbies. Ara bé, la massa crítica no és en absolut suficient; cal fer propostes de qualitat que incorporin un valor afegit en la construcció de les polítiques que s'estan desenvolupant des de la Unió. En aquest sentit, aquests espais de cooperació que busquen influir són elements de gran importància, ja que la Unió Europea, en el marc de la seva nova governança, està molt interessada en què els operadors del territori participin en la construcció de les decisions que posteriorment es prendran. Tant és així que, a escala territorial, des de Brussel·les es planteja tot un sistema articulat de consultes a entitats que agrupen ens territorials (federacions de municipis, associacions de governs locals, regionals, etc.). Finalment, els espais de cooperació són també, òbviament, espais de promoció, de generació d'influències, molt vàlids per a la internacionalització, per reforçar i potenciar determinades capacitats pròpies.

Caldria també analitzar la dimensió instrumental, com s'articulen aquests espais. Un simple projecte transnacional és ja un espai de cooperació, generat amb un objectiu molt concret, que implica una cooperació. Les xarxes són espais de cooperació, en tant que estructures flexibles, que reuneixen diferents operadors sense necessitat d'institucionalitzar els espais. Més enllà, la tercera branca instrumental la constitueixen els lobbies: articular estructures formades per operadors amb uns interessos comuns per defensar. Es tracta d'estructures amb un pes institucional més important que el pes incipient que pugui tenir una xarxa (moltes vegades, els grups de pressió tenen fins i tot personalitat jurídica pròpia, com és el cas d'Eurociutats o ACTE).

I, finalment, apareixen aquests nous espais territorials a escala transnacional que són les euroregions. En molts casos, no són creacions tan noves, ja que existeixen euroregions a Europa des de fa molt de temps: són espais molt més sòlids, amb una dimensió geogràfica, política i socioeconòmica molt clara. Al sud-oest europeu (el nostre espai d'influència), operen des de fa temps diverses euroregions: la nostra (pirinenca), la galaicoportuguesa o la basca. Es caracteritzen per ser espais amb una frontera (tot i que no sempre és així), amb dimensions territorials molt properes i interessos molt interrelacionats. Per tant, comporten un alt nivell d'interdependència entre els operadors del territori.

Els euroterritoris integren espais territorials amb característiques, necessitats i interessos molt similars, però sense la interrelació tant important com en el cas de les euroregions

Al costat de les euroregions, trobem una nova forma d'espai transnacional que impulsa l'esquema territorial europeu (SDEC): els euroterritoris. Integren espais territorials amb característiques, necessitats i interessos molt similars, però sense una interrelació tan important com en el cas de les euroregions. Un exemple n'és l'Arc Llatí, que agrupa tot l'arc mediterrani occidental del sud d'Europa. Un altre euroterritori, molt més consolidat, és la Paleta Bàltica (totes les regions del litoral del mar bàltic); opera també l'Arc Atlàntic (litoral atlàntic de la part occidental d'Europa). S'observa, per tant, que a Europa comencen a operar els euroterritoris de forma ja clarament estructurada, tot i no fonamentar-se en unes interrelacions tan intenses com tenen les euroregions.

Cal veure, finalment, quines són les formes de finançament d'aquests espais de cooperació. És habitual el finançament propi, que es constitueix amb les aportacions fetes pels mateixos operadors del territori, i que suposen la primera i principal font de finançament. La segona font són els instruments financers que la UE ha anat articulant per posar en pràctica les seves polítiques, i que han beneficiat de forma clara la creació d'aquests espais de cooperació. L'instrument central és INTERREG, però es disposa també de tota una sèrie d'instruments dissenyats en el marc de la pràctica totalitat de polítiques comunitàries que tenen incidència en el territori, i que són de gran utilitat.

Alguns exemples propers d'espais, sense entrar en els projectes (molt abundants a Catalunya), serien, en temes culturals, la xarxa Sigma; en temes més territorials, Partenalía; en joventut, la xarxa de l'Observatori Europeu de Polítiques de Joventut; els Quatre Motors, que operen des de la Generalitat de Catalunya; o també URBACT. Respecte dels grups de pressió consolidats, participats per operadors territorials, es poden citar el Consell de Municipis i Regions d'Europa, de format molt institucional i que es compon de federacions de municipis; la xarxa Eurociutats, totes les ciutats de més de 250.000 habitants de la UE; l'experiència ACTE, com a xarxa de col·lectivitats territorials amb forta dependència del sector tèxtil; a Brussel·les opera un grup de pressió d'ens territorials que hi tenen oficina (Cities for Cohesion); o també Eurotown, etc. Pel què fa a les euroregions, n'existeixen un munt a tota Europa, ja que és una pràctica habitual a les regions centre i nord europees, però cada vegada més també al nostre territori. I, finalment, els euroterritoris comencen a tenir una estructuració clara i a ser espais consolidats.

**A data d'avui,
l'euroterritori Arc Llatí
compta amb 66 membres
i es manté oberta a
noves incorporacions**

Amb l'objectiu de conèixer el funcionament d'alguna experiència concreta que ens sigui propera, podem analitzar l'Arc Llatí, l'euroterritori de la Mediterrània occidental conformat per administracions locals de segon nivell (diputacions). L'any 1999, 56 institucions (diputacions espanyoles, departaments francesos i províncies italianes) d'aquesta zona del Mediterrani, impulsats per la mateixa UE (la Comissió i l'aleshores Director General de Política Regional, Eneko Landaburu), pensaren a crear un espai de cooperació política potent, que ajudés a fer sentir la nostra veu a Brussel·les i tingués aquesta dimensió local

supramunicipal. La proposta, dissenyada al llarg d'un parell d'anys conjuntament amb la Comissió europea, va constituir-se com a associació l'any 2002 amb la creació de l'Arc Llatí. A data d'avui, incorpora 66 membres i es manté oberta a noves incorporacions.

La pretensió era generar un espai de cooperació política, un espai en què institucions de caràcter polític poguessin cooperar, fixar estratègies conjuntes i defensar-ne els interessos davant la UE, els estats i altres operadors com les regions i, en aquest sentit, va ser de gran utilitat, ja que va permetre potenciar les nostres pròpies capacitats i internacionalitzar la nostra acció.

La massa crítica que compon el territori de l'Arc Llatí és considerable: 66 territoris, una mica més de 45 milions d'habitants, més de 330.000 quilòmetres quadrats i 8.000 municipis. Un dels esforços que s'ha dut a terme és el de dotar-se d'un pla estratègic, per tal de preveure la implementació dels objectius, comptant amb la participació de tots els grups de treball; aquest pla estratègic contempla un diagnòstic del territori (febleses i punts forts) i les possibles actuacions i orientacions de caràcter estratègic, reunides en sis grans temes: ciutadania, territori i desenvolupament sostenible, economia i innovació, cultura, igualtat d'oportunitats i relació amb la ribera sud de la Mediterrània. S'opera, doncs, en el marc d'aquests àmbits, a través de l'estructura política composta de presidència, consell d'administració i secretaria permanent (que des de novembre és a Barcelona).

Quines són les iniciatives que es duen a terme al territori? Entre altres, un projecte finançat per INTERREG en matèria de gestió de la contaminació dels recursos hídrics i la definició de plans de prevenció amb relació a la qualitat de les aigües subterrànies i superficials, la creació d'un observatori del medi ambient que pretén recollir dades qualitatives, el catàleg de bones pràctiques en matèria d'immigració o la creació d'una ruta de la cultura. Com a espai de cooperació política, l'Arc Llatí també ha dut a terme esforços en l'àmbit polític, com ara el posicionament amb relació al tractat pel qual s'institueix una Constitució per a Europa, amb relació als documents previs de la Convenció, sobre el Llibre Verd dels Serveis d'Interès General, sobre la política de cohesió econòmica i social, o sobre temes

importants per la seva proximitat (tren d'alta velocitat, catàstrofes naturals en el territori, etc.).

Per als territoris de la mediterrània occidental europea, establir relacions estratègiques amb els territoris de la ribera sud és d'una importància cabdal

Finalment, cal remarcar que, per als territoris de la Mediterrània occidental europea, establir relacions estratègiques amb els territoris de la ribera sud té una importància cabdal. En aquest sentit, s'està col·laborant en dues iniciatives (Programa Gold del PNUD i MEDACT, per part d'Eurociutats). Ens cal també determinar quin ha de ser el grau d'interrelació amb operadors del sud i quines han de ser les nostres contraparts ja que, en països com Algèria, Tunísia o el Marroc no existeixen operadors assimilables als nostres; cal, doncs, partir de les relacions que tenim cadascun dels socis.

Algunes accions en matèria d'ajut humanitari (guerra a l'Iraq o terratrèmol al Marroc) acaben de conformar l'experiència i les activitats que es duen a terme al si de l'Arc Llatí.

El futur de la cooperació interregional

Pat Colgan
 Director executiu de
 l'Organisme de Programes
 Europeus de Belfast



Quan parlem del futur d'INTERREG, parlem en realitat del futur del nou objectiu 3, anomenat "cooperació interterritorial". INTERREG ha estat considerat un dels programes europeus de més èxit. L'ampliació ha comportat un augment considerable dels fons disponibles: el 2,5% del total assignat a l'objectiu 3 en el període actual ha passat a representar un 3,9% del total dels Fons Estructurals. Això significa passar de 5,8 a 13,2 bilions d'euros. Es tracta d'un increment significatiu, tenint en compte l'ampliació, ja que els nous Estats membres també tindran 180 bilions d'euros per a l'objectiu de la convergència i 57 bilions d'euros addicionals per a l'objectiu de la competitivitat.

Les regulacions apunten a simplificar la implementació conjunta i, en el futur, la cooperació territorial serà governada per la regulació general dels Fons Estructurals i una nova regulació FEDER específica. Hi ha també una tercera part de legislació europea que s'està duent a terme; és l'Agrupació de Cooperació Transfronterera Europea (ACTE), un intent de donar un format regulador a una estructura institucional capaç de treballar en diferents regions.

Si fem un cop d'ull a les xifres, dels 13,2 bilions, hi haurà uns 6,3 bilions (és a dir, gairebé la meitat, el 47%), per a la cooperació transfronterera. Part d'això (1,6 bilions) serà transferit a l'Instrument Europeu de Veïnatge i Partenariat (en anglès, ENPI, European Neighbourhood and Partnership Instrument). Es tracta d'una quantitat considerable però, proporcionalment, la xifra és inferior a la quantitat de què actualment es disposa per a cooperació transfronterera. La cooperació transfronterera sempre ha rebut la major part dels fons INTERREG. Ara representa menys de la meitat, ja que es donen més diners a la cooperació transnacional: uns 6,3 bilions. A més, hi ha una tercera partida destinada a

La cooperació transnacional passa d'1,4 bilions a 6,3 bilions d'euros: un salt significatiu que ens dóna a entendre que el futur es troba en la cooperació transnacional i interregional

xarxes i intercanvi d'experiències, que disposarà de 600 milions. És interessant recordar que el 75% serà cofinançat.

Dels 4 bilions d'euros destinats a cooperació transfronterera en el període 2000-2006, es passa a 6,3 bilions per al període 2007-2013; una part va destinada a les fronteres externes i la resta a les fronteres internes. La cooperació transnacional passa d'1,4 bilions a 6,3 bilions d'euros: un salt significatiu que ens dóna a entendre que el futur es troba en la cooperació transnacional i interregional. Per la seva banda, la cooperació interregional, que ara coneixem com a INTERREG III C, és la branca amb un futur menys clar si fem cas de les propostes plantejades actualment. Tanmateix, a partir d'ara hi haurà 600 milions d'euros disponibles per a cooperació interregional enlloc dels actuals 300. Cal saber com s'estructurarà la utilització d'aquests diners. De moment, no hi ha previsions sobre la continuïtat de l'enfocament del programa INTERREG III C.

Els programes de xarxes que tenien assignats uns 51 milions d'euros queden ara inclosos en la cooperació interregional. Si ens fixem en la xarxa INTERACT, actualment en funcionament, els fons totals de què disposa són una mica més de 40 milions, mentre que URBACT disposa d'uns 30 milions.

Això té implicacions també per als programes ordinaris dels objectius 1 i 2. La cooperació interregional entre almenys una regió i un altre Estat membre serà promoguda en els objectius 1 i 2, particularment en el 2.

Respecte de la cooperació transfronterera (fins ara INTERREG III A), és interessant destacar que ara podran establir-se relacions de cooperació entre regions d'estats amb fronteres marítimes que tinguin una separació de fins a 150 quilòmetres, cosa que obre noves oportunitats per a Irlanda o el Regne Unit, per exemple. Un 10% dels fons destinats a aquesta cooperació pot ser utilitzat fora de la Unió Europea sempre que impliqui un benefici per a regions de la UE, la qual cosa constitueix una novetat ja que fins ara no es podia destinar cap quantitat a zones externes a la Unió. Un 20% pot ser utilitzat en regions adjacents qualificades com a NUTS III, que implica destinar fons a regions no considerades com a zones de cooperació transfronterera però que aporten valors a la cooperació

Pat Colgan

El futur de la cooperació interregional

transfronterera. Les fronteres externes de la UE es cobreixen en molts casos amb l'ENPI, l'Instrument Europeu de Veïnatge i Partenariat.

El mateix principi de la separació dels 150 quilòmetres s'aplica a la cooperació transnacional amb el requisit que es tracti d'una cooperació bilateral especialment prevista per a fronteres amb una separació superior als 150 quilòmetres; el 20% pot utilitzar-se en àrees externes al programa i un 10% en àrees externes a la Unió Europea si beneficien a regions de la UE. Pel que fa a les xarxes INTERACT, URBACT, ESPON i les altres que es troben actualment en funcionament, cobreixen la totalitat del territori com fins ara, això es manté sense canvis.

Pel que fa a la temàtica, en els programes transfronterers no hi haurà massa canvis. Per contra, en els programes transnacionals, la intenció és aconseguir una aproximació més focalitzada. Així, s'han identificat cinc grans temes: gestió de les costes i les aigües, accessibilitat, comunicació i tecnologies de la informació, prevenció de riscos (seguretat marítima, inundacions, pol·lució de les aigües), i recerca i desenvolupament tecnològic (per als quals es disposa de 6,3 bilions d'euros). L'aproximació per temes imposa una nova disciplina, però també dóna una visió més clara dels programes; el canvi és resultat de la frustració que creava l'existència d'una excessiva diversitat temàtica en els projectes.

Per tenir accés als fons, els projectes emmarcats en programes de cooperació transnacional i transfronterera hauran de comptar amb socis d'almenys dos països i satisfer com a mínim dos dels criteris següents: desenvolupament conjunt del projecte, implementació conjunta, personal comú per al projecte, o finançament conjunt.

El programa INTERACT és una iniciativa de la Comissió i els Estats membres amb l'objectiu de proporcionar assistència tècnica i suport per a tots els programes INTERREG

Els temes de les xarxes d'intercanvi d'experiències són: recerca, tecnologia i innovació; medi ambient; temes urbans (fet que planteja el futur d'URBACT, que sembla ben consolidat); i finalment, estudis i recopilació de dades, incloent-hi tota la qüestió d'intercanvi d'experiències. En aquest context, m'agradaria esmentar el programa INTERACT, que és una iniciativa de la Comissió i els Estats membres amb l'objectiu de proporcionar assistència tècnica i suport per a tots els programes INTERREG. Inaugurat el

2001, és molt jove encara, i disposa de Secretaria Tècnica i Autoritat de Gestió, ubicades a Viena, (en aquest sentit, és similar a URBACT, ja que un dels Estats membres exerceix d'autoritat de gestió en nom de la resta), però disposa de cinc seus diferents a tot Europa per a la prestació dels seus serveis. Una de les seus es troba a València, que es responsabilitza del desenvolupament d'eines útils per als programes, per exemple models de contractes que poden ser utilitzats, d'instruments de control financer, de formularis d'aplicació, i formes de transmissió d'experiències entre els diferents països. També disposen de programes de formació.

Per a la presentació de projectes d'aquestes xarxes i intercanvis d'experiències, caldrà tenir com a mínim tres socis de tres regions d'almenys dos països, requisits molt semblants als que existeixen ara, i caldrà que compleixin els quatre criteris anteriorment esmentats, fet comprensible ja que en les xarxes es busca un nivell de cooperació més intens.

Pel que fa als ens de gestió, no hi ha gaires canvis. Les autoritats de gestió continuaran tenint les responsabilitats habituals, tot i que ara s'hi incorpora el control de la regularitat de les operacions i les despeses per part d'auditors. Recentment, s'ha estat desenvolupant un grup europeu de control financer, que inclou representants de tots els Estats membres dels cossos de certificació, i que s'agrupen per compartir i aproximar certificacions. Això donarà beneficis importants en el futur en termes de facilitar les qüestions de control financer en projectes complexos amb diferents socis de regions i Estats membres diversos. Pel que fa als Secretariats Tècnics conjunts, es recomana que s'ubiquin amb l'autoritat de gestió, per tal d'aconseguir una relació més propera entre ambdós. Les autoritats de certificació i d'auditoria continuen sense canvis i al comitè de gestió s'atribueix alguna nova responsabilitat però no realment significativa. Finalment, la figura del cap de fila es manté, per haver estat un instrument de molt èxit i no hi ha canvis significatius en el seu paper, que continua essent important.

La regulació sobre l'European Grouping for Cross-Border Cooperation (EGCC, l'Agrupació Europea per la Cooperació Transfronterera) pretén proporcionar un marc en el qual es

puguin crear institucions transfrontereres, interregionals i transnacionals, i cooperar en diferents jurisdiccions i solucionar qüestions de gestió de programes i projectes transfronterers. En realitat, és només un marc, no entra en els detalls o els problemes realment difícils de la gestió financera, d'auditoria, de control financer, o de tria de despeses. El que fa és crear un marc legal reconegut pels Estats membres, per la Comissió i que valida molt del que ja s'ha fet a través de les euroregions, o d'altres organismes. Aquelles persones implicades en INTERREG des dels seus inicis fàcilment recordaran l'European Economic Interest Grouping (EEIG), que encara funciona, i que s'hi assembla molt.

La Comissió va adoptar les propostes al juliol i la proposta d'Instrument de Veïnatge i Partenariat es va adoptar al setembre. Un objectiu ambiciós seria poder tenir les Decisions del Consell i del Parlament europeu a finals del 2005. Així doncs, el 2005 és un any important en termes de negociacions.

És interessant fixar-se en les regulacions i extreure'n les implicacions per als programes respectius. L'altra qüestió important és la forma final de les zones transnacionals. La proposta és que hi hagi menys de 13 zones transnacionals (les actuals), i actualment s'està duent a terme un estudi que se centra en la mida que han de tenir aquestes zones.

Pel que fa al futur d'INTERREG III C, la proposta de moment és que la dimensió interregional hauria d'incloure's en programes "mainstream" (objectiu 1, convergència, i objectiu 2, competitivitat), però no hi ha previsions sobre estructures institucionals per tal que això es produeixi, ni cap programa per a cooperació interregional. En canvi, hi ha un augment significatiu del pressupost, així que caldrà veure quin és el resultat final. Hi ha qui argumenta que incloure la dimensió interregional en programes "mainstream" implicarà, en realitat, desfer-se'n. El fet és que la cooperació interregional és com el fill nou en la família INTERREG, té menys de 4 anys de vida; és el tipus de cooperació entre regions que no són veïnes transfrontereres, però que comparteixen algunes sinergies (per exemple, els bàltics, entre altres).

Ponències · 10è Curs sobre la Unió Europea

Finalment, respecte de la fórmula "N+2", aquests dos anys no són realment suficients per construir partenariats i dotar-se de capacitat per gestionar projectes, a diferència dels programes ordinaris de l'objectiu 1 i 2. La Comissió, però, no comparteix aquests arguments, tot i entendre'ls, ja que consideren que la disciplina que comporta ha estat eficaç.

La política de la UE en l'àmbit de la immigració: com participar-hi des de les ciutats?

Dèbora Miralles

Assessora afers europeus
Patronat Català Pro Europa



Es pot començar a parlar de política d'immigració comunitària a partir dels anys noranta amb la signatura, el 1995, del Conveni de Schengen

A diferència de moltes de les polítiques comunitàries que s'impulsen des del mateix inici del procés d'integració, la política d'immigració apareix molt més tard donat que, per la seva dimensió política, els Estats membres no tenien interès, en un principi, en cedir sobirania i coordinar-se a escala supranacional. Es pot començar a parlar de política d'immigració a partir dels anys noranta amb la signatura, el 1995, del Conveni de Schengen. Fins a aquest moment només podem parlar de convenis bilaterals entre els Estats membres.

L'any 1986, amb la signatura de l'Acta Única Europea, es fa un pas endavant en preveure que la Unió Europea s'ha de convertir en un espai basat en les quatre llibertats de circulació (persones, serveis, béns i capitals). El repte a partir d'aquest moment és començar a desenvolupar mesures específiques per fer possible que aquesta lliure circulació de persones es pugui dur a terme de forma efectiva.

L'any 1992 se signa el Tractat de la Unió Europea, que recull l'evolució de tots els tractats anteriors en una nova estructura. Aquesta nova estructura es fonamenta en tres pilars: el pilar comunitari, amb sobirania cedida per part dels Estats membres; el de la Política Exterior i de Seguretat Comuna, i el pilar dels Assumptes de Justícia i Afers d'Interior. Aquests dos últims pilars no comportaven cessió de competències, però per primera vegada obligaven els Estats a coordinar les seves polítiques sobre aquests temes. A partir d'aquest moment, comencen a celebrar-se consells de ministres per tractar temes que afecten a tots els països membres en els àmbits de la immigració, l'asil, els visats, etc. Cal destacar, en aquest sentit, que tot i que per primera

vegada els Estats membres comencen a acordar solucions comunes als problemes en aquest àmbit, no es pot parlar d'una política comunitària sinó de mera coordinació. Cal assenyalar, d'altra banda, que el paper del Parlament europeu ha estat molt important per donar una dimensió europea a les polítiques del tercer pilar, que afecten la lliure circulació de persones.

La primera modificació del Tractat de la Unió Europea (Amsterdam), el 1997, "comunitaritza" una part d'aquest pilar intergovernamental. El resultat és que algunes matèries, excepte la cooperació judicial i policial en matèria penal, passen a estar sota el control del Tribunal de Justícia de les comunitats europees i l'impuls de la Comissió europea. Aquests són àmbits que van estrictament lligats a la lliure circulació de persones.

L'objectiu final del Programa de l'Haia és assolir una política europea d'immigració, de justícia, de seguretat i de llibertat comuna

Quant a la cooperació intergovernamental judicial i policial en matèria penal, a la Cimera de Tampere del 1999 es va acordar iniciar programes de treball per tal d'anar avançant progressivament cap a la seva comunitarització. Cal tenir en compte que l'àmbit de la immigració és especialment important perquè incorpora molts elements que abasten l'aspecte social, i no només el policial o de justícia. El programa de Tampere incorporava mesures no encara assolides però que ara han estat recollides en el nou programa de l'Haia. Aquest instrument afirma la necessitat de desenvolupar un sistema comú d'asil; un repartiment de càrregues entre els Estats membres per la gestió de fronteres exteriors; una creació d'un nou fons europeu dels refugiats, incloent-hi la necessària col·laboració amb els estats i els països d'origen i de trànsit; una cooperació entre Estats membres en la recollida i l'anàlisi estadística, i una creació d'un sistema europeu de quota d'entrades.

L'objectiu final del Programa de l'Haia és assolir una política europea d'immigració, de justícia, de seguretat i de llibertat comuna. El tema del terrorisme, que ha rebut un impuls important després dels últims esdeveniments internacionals, té una presència rellevant en aquest programa, ja que en aquests moments s'ha intensificat la necessitat de coordinar dades entre els Estats membres.

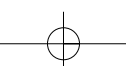
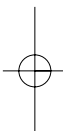
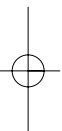
Com es pot participar, des de l'àmbit local, en aquesta política embrionària? Apart de la coordinació entre els Estats

Dèbora Miralles**La política de la UE en l'àmbit de la immigració: com participar-hi des de les ciutats?**

membres en els consells de ministres, s'han desenvolupat diferents programes adreçats a la societat civil i a l'administració per aplicar mesures en l'àmbit de la immigració. Hi ha tres programes dins de l'àmbit judicial, dels quals només un va adreçat a les autoritats nacionals, regionals, locals, empreses públiques o privades i ONG. Es tracta del Programa INTI, que té com a objectiu afavorir la integració dels immigrants de països tercers en qüestions relatives a la diversitat cultural i religiosa, la ciutadania, la participació i els drets polítics. Tanmateix no és segur que es repeteixi l'any vinent i té un pressupost limitat. Els altres dos programes (ARGO i AGIS) van més destinats a l'administració nacional.

Hi ha altres programes que estan més adreçats a l'àmbit social, de lluita contra l'exclusió social i la discriminació, en els quals l'administració local pot participar directament.

En l'àmbit de les relacions exteriors, trobem el programa AENEAS, d'assistència tècnica i financera als tercers estats en l'àmbit de la immigració i l'asil, que té per objectiu finançar projectes conjuntament amb el país d'origen per implementar polítiques destinades a combatre la immigració il·legal. També cal destacar el programa de desenvolupament d'accions dutes a terme per ONG o entitats sense ànim de lucre i que vagin destinades a sensibilitzar l'opinió pública sobre els diferents col·lectius, els seus orígens i problemàtiques.



La política d'igualtat d'oportunitats a la UE

Maria Dolors Renau
Comissionada de la
Presidència per als
Programes Internacionals
d'Igualtat i Ciutadania
Diputació de Barcelona



Per començar m'agradaria remarcar que la igualtat d'oportunitats home-dona no formava part dels objectius polítics originaris de la Unió Europea. El que fa que es tingui en compte aquesta qüestió és l'aparició de desequilibris amb relació a la igualtat en l'àmbit del treball. Malgrat que la base jurídica del Tractat de Roma proclama la igualtat entre homes i dones com a principi, no és fins que apareixen els problemes concrets que s'intenten resoldre a base de lleis concretes. Les dones que treballaven en els primers països que van integrar la Unió cobraven menys que els homes, eren mà d'obra més barata, i per tant generaven desequilibris. L'any 1975 es comença a parlar de posar-hi solució i es crea la primera Directiva que té com a eix la igualtat de remuneració pel mateix treball entre els treballadors masculins i femenins.

En aquests moments, a més de les directives, disposem de les grans declaracions de principis, resultat de totes aquestes negociacions que hem esmentat, i finalment d'una sèrie d'estratègies marc que donen lloc a programes marc. Els Plans d'Igualtat i altres programes que endeguen un conjunt de mesures amb dotació econòmica que permeten la realització de projectes concrets. Cada cop més, la cultura política, la filtració que arriba des de la societat, dels moviments de dones i les organitzacions polítiques del Parlament i la Comissió, van eixamplant l'àmbit d'actuació.

Les directives són normes que obliguen els estats a modificar la seva pròpia llei, raó per la qual són difícils d'aconseguir i, vingui d'on vingui la iniciativa (Comissió o Parlament europeu), la seva aprovació passa per tràmits complexos que fan que assolir-les representi una gran victòria.

Les nou directives existents en aquesta matèria estan, doncs, inicialment relacionades amb el món del treball. No és fins a l'aparició de la setena o vuitena que comencen a referir-se a altres aspectes, no directament relacionats amb les qüestions que han inspirat la UE: el mercat i els problemes laborals lligats a la producció. La primera directiva és sobre igualtat de remuneració; la segona, sobre igualtat de tracte per accedir a un lloc de treball, a la formació i la promoció professional; la tercera, sobre seguretat social i règim legal; la quarta, igualtat en els règims professionals de la Seguretat Social; la cinquena, de 1986, tracta sobre la realització d'una activitat autònoma i de protecció de la maternitat; la sisena, contempla la millora de la seguretat i la salut de les treballadores embarassades; la setena, la càrrega de la prova en el cas de la discriminació basada en el sexe, i la vuitena s'ocupa de la conciliació de la vida professional i familiar (el permís parental). Aquesta última és la primera directiva basada en un acord sobre política social i cal recordar que aplica un acord marc conclòs amb els interlocutors a escala comunitària. Molts temes socials no formaven part del pilar comunitari, com tampoc els temes educatius (que van començar a formar-ne part quan es varen considerar com a preparació pel treball o la professió). Finalment, trobem la Directiva sobre treball a temps parcial.

Fent el seguiment de les directives es fa evident quin és el corrent de pensament, la cultura política que hi ha darrera la qüestió home-dona. Com hem vist es comencen regulant les qüestions laborals per després introduir-se en la realitat que es troba darrera el món del treball: la maternitat, el repartiment de responsabilitats, etc. A través de programes comunitaris i gràcies a l'activitat feminista d'alguns grups polítics, de la Comissió de la Dona del Parlament europeu, i gràcies a la força dels propis moviments en els diferents països, s'introdueix el tema de la igualtat d'oportunitats per accedir a responsabilitats d'àmbit polític, i s'introdueix la idea del "mainstreaming". Es tracta d'una qüestió que troba la seva plasmació general en la Constitució però que no es tradueix encara en obligatorietat normativa.

En diferents àmbits (política regional, agricultura, investigació i educació, cooperació al desenvolupament, justícia i interior, societat de la informació i recerca), s'ha

Maria Dolors Renau

La política d'igualtat d'oportunitats a la UE

anat introduint de forma horitzontal la temàtica de la dona fent-ne una lectura i una interpretació diferents.

Avui en dia, la Unió Europea és un referent molt important quant al progrés de la dona arreu del món; tot allò que arriba a conformar-se en programa o normativa a la UE té una repercussió extraordinària arreu. La UE és en aquest moment un referent, el més estable i ordenat de tots, a banda del grup Pequín + 5 en el marc de les Nacions Unides, malgrat que respecte d'aquest encara no hi ha sistemes de control i avaluació per països dels compromisos presos. Les resistències extraordinàries a l'avenç de les dones per part d'alguns països, de l'església catòlica i d'alguns països islàmics, es va fer palesa a les reunions de Pequín + 5, a Nova York.

Personalment, considero que l'avenç de les dones és la clau del progrés i tots els temes que hi estan relacionats conformen un gran camp de batalla religiós i polític. De fet, qualsevol qüestió que afecta a l'avortament, les relacions sexuals, l'ús del vel o els anticonceptius, desvetlla tots els dimonis adormits. Va molt més enllà dels drets humans, té a veure amb qüestions estructuralment arrelades a les cultures, les identitats, temes religiosos, qüestions absolutament antropològiques i polítiques.

Parlar dels drets de les dones no és parlar dels Drets Humans solament, sinó que és parlar de "ciutadania" en el seu sentit més ampli; és parlar de democràcia, no només representativa; és parlar de benestar per a tothom, és parlar de qüestions que depassen de molt les polítiques de la dona. Aquesta dimensió és imprescindible a l'hora de comprendre perquè un tema com el del vel s'ha convertit en un conflicte: es tracta d'admetre o no la cultura diferent que hi ha al darrera, es posa en qüestió la idea del republicanisme a França; es tracta de saber qui controla el cos de la dona; es tracta, en definitiva, de qüestions estructurals que es troben al darrere d'aspectes que ens semblen sectorials.

Actualment, la política europea sobre la dona passa per aplicar i perfeccionar la llei, eliminar el gap salarial en gènere en temes d'ocupació i desocupació, conciliar treball i vida familiar, promoure la participació equilibrada home-dona en la presa de decisions i promoure la integració de la perspectiva de gènere. Això últim vol dir que la cultura

Es tracta de convertir la dona en subjecte que pugui definir les polítiques que vol en lloc de ser objecte de polítiques

política i de gestió passi per deixar lloc a la perspectiva femenina, enlloc d'incorporar-la merament als espais i les dinàmiques ja creades. Es tracta de convertir la dona en subjecte que pugui definir les polítiques que vol en lloc de ser objecte de polítiques. Avui s'entén que es pugui compartir l'espai del poder, però no que es pensi el poder de forma diferent. Encara no està acceptada la diferència de pensament i d'enfocament de forma netament reconeguda.

El potencial productiu de la mà d'obra europea és el gran motiu que es dóna per comprendre aquesta situació, però no es parla de drets humans individuals sinó de productivitat. La desacceleració econòmica ha fet que les taxes de desocupació femenina siguin, malgrat els avenços, molt més altes que les masculines, així com que continuïn havent-hi desigualtats salarials. El cert és que no hi ha cap canvi en el tema de la dona que es derivi automàticament del creixement econòmic. Calen polítiques explícitament destinades a la dona per canviar realment les coses. Els avenços, per minsos que siguin, requereixen voluntat política, esforç individual, esforç col·lectiu, dissenys de polítiques i una força extraordinària de la societat dirigida a uns objectius molt clars.

L'evolució no deixa de mostrar també els seus clarobscur. La traducció del reconeixement del treball de les dones en la conciliació de la vida laboral i familiar és perillosa, ja que les mesures que en surten van dirigides a la reducció d'una jornada gairebé sempre femenina. Un altre enfocament tracta de passar la responsabilitat a les administracions públiques. Mai es toca la cultura masculina. Malgrat que els permisos de parentela es poden compartir, en el 90% dels casos no es comparteixen.

Quan analitzem els programes europeus se'ns fan evidents les profundes resistències que existeixen a canviar models culturals, de repartiment de poder, de representació de la subjectivitat

Els avenços són clars, però els punts de resistència també. Quan analitzem els programes europeus se'ns fan evidents les profundes resistències que existeixen a canviar models culturals, de repartiment de poder, de representació de la subjectivitat; aspectes aquests que, si no es canvien, faran que els avenços siguin molt més lents i es perllongarà per molt temps la segregació entre espais públics i privats.

Pel que fa a les dones dels països més antics de la Unió Europea, trobem una franja que es beneficia de la legislació dels programes europeus, i també altres franges que no se'n

Maria Dolors Renau

La política d'igualtat d'oportunitats a la UE

beneficien tant o gens. Només tres casos com a exemples: les dones immigrants, les famílies monoparentals i l'aïllament de les dones grans.

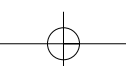
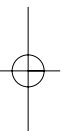
El repte de la igualtat home-dona adquireix una nova perspectiva amb l'ampliació als països de l'est. Tot i gaudir de nivells educatius alts, els nivells de vida d'aquests països són molt baixos. Cal incloure a les xarxes europees les dones dels països de l'est, perquè estan conformant Europa i tenen problemàtiques específiques, diferents dels altres països

Amb una mirada de futur, veiem que el tema de "ciutadania" obre nous horitzons i pot donar lloc a incloure totes les diferències, reforçant la idea de participació en els assumptes públics, en drets i deures, dignitat, drets humans i respecte a la diferència.

Els avenços des de l'òptica europea depenen de l'esforç de les mateixes dones però també de la permeabilitat d'Europa i de les institucions europees envers la societat. No es poden separar les polítiques europees, de les polítiques socials dels estats. I de l'evolució dels sistemes de protecció social.

Per acabar 3 idees:

- Avui s'entén que es pugui compartir l'espai del poder. Però no que es pensi el poder de forma diferent*
- L'avenç de les dones és la clau del progrés. Tots els temes relacionats amb elles constitueixen els camps de batalla religiós i polític.*
- Parlar dels drets de les dones és parlar de ciutadania en el seu sentit més ampli; és parlar de democràcia*



L'acció comunitària en l'àmbit de la salut pública

Isabel de la Mata
 Consellera de Salut
 Representació permanent
 d'Espanya davant la UE



El Tractat d'Amsterdam (1999) incorpora per primer cop una referència específica a la sanitat pública en parlar de "benestar i salut dels ciutadans"

En el marc de l'acció comunitària en matèria de salut pública, el procés d'integració europea ha tingut un caràcter predominantment econòmic des dels seus orígens, fet que ha comportat que qüestions com la salut pública no entressin a formar part dels temes que havia de tractar la Unió Europea fins molt recentment.

A tall d'exemple, no apareix cap menció a les qüestions de salut pública fins a l'any 1993, ja que els textos dels tractats no varen recollir cap referència específica a la salut fins a la redacció del Tractat de la Unió Europea (Maastricht, 1992), en el seu article 129. I no va ser fins al 1999 que es creà una Direcció General específica en assumptes de salut pública, ja que fins llavors havien estat inclosos en àrees com l'ocupació o els assumptes socials. Problemes i crisis com els de les vaques boges o les dioxines, amb enormes repercussions econòmiques, varen aconseguir cridar l'atenció i que es creés una Direcció General específica per fer-se càrrec de les qüestions relacionades amb la salut pública.

A la vegada, l'any 1998 apareix la primera jurisprudència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees sobre mobilitat de pacients, que reconeix el dret dels ciutadans a ser atesos i rebre prestacions en un altre Estat membre de la UE diferent del de la seva nacionalitat, aquest últim es fa càrrec de les despeses que es generin. El Tractat d'Amsterdam (1999) incorpora ja en el seu articulat (article 152) una referència específica a la sanitat, a més del seu reconeixement com a objectiu de la Unió Europea en l'article 3 ("benestar i salut dels ciutadans").

Els serveis i l'assistència sanitària queden exclosos de l'àmbit de competència de la Unió Europea en virtut del principi de subsidiarietat

Amb tot, allò que queda clarament exclòs de l'àmbit de competència de la Unió Europea són els serveis i l'assistència sanitària, en virtut del principi de subsidiarietat. Situació, però, que quedaria lleugerament modificada amb el Tractat pel qual s'institueix una Constitució per a Europa, ja que el seu articulat diu expressament que podran reforçar-se les polítiques de cooperació, incloent-hi l'assistència, que quedaria així potenciada, tot i no instituir-se una vertadera política europea d'assistència sanitària.

Malgrat aquesta situació, hi ha un nombre considerable de polítiques que s'interrelacionen amb la salut, de manera que finalment s'ha optat per establir el que s'anomena "avaluació de l'impacte sanitari", i que tota política de la Unió Europea, abans de ser aprovada, ha de passar favorablement. Consisteix a fer una anàlisi de quins efectes té cada política en matèria de salut, i de si són de caràcter beneficiós o no. A tall d'exemple, en matèria d'ocupació i assumptes socials, s'hi inclou la qüestió de la salut i la seguretat dels treballadors; en medi ambient, un nou pla d'acció i una estratègia europea en medi ambient i salut que treballa amb els infants; en transport, allò que fa referència als accidents de circulació per carretera; en investigació, un important programa d'investigació; en cooperació al desenvolupament; en empresa, pel fet que les qüestions referents als medicaments i els productes sanitaris són competència de la Direcció General d'Empresa; en educació, ja que les qualificacions dels professionals sanitaris són competència de la Direcció General d'Educació.

També cal tenir en compte que la base de la Unió Europea és la lliure circulació, aspecte que també està estretament relacionat amb la salut (medicaments, professionals sanitaris, etc.). A la vegada, es produeix cada cop un moviment més gran de pacients entre els Estats membres (turisme, establiments temporals o prestacions sanitàries específiques, entre altres).

A escala de tota la Unió Europea, es dedica una mitjana del 8% del PIB a la sanitat i un 10% correspon a personal sanitari. Es tracta de xifres significatives econòmicament i que els estats tenen interès a protegir. L'any 1999, la nova Comissió constituïda crea una Direcció General de Salut Pública, i el 2000 s'aprova una estratègia sanitària de la UE que es traduirà, el 2002, en un nou programa de salut

Isabel de la Mata**L'acció comunitària en l'àmbit de la salut pública**

pública, donada l'exclusió dels serveis sanitaris de la UE. La dinàmica fins llavors havia estat la de treballar en programes verticals, dedicats a malalties específiques (fins a vuit, incloent-hi el programa sobre el càncer o el programa sobre la sida). Els nous programes adopten una altra filosofia: donat que hi ha factors que afecten diverses malalties a la vegada, es considera més efectiu treballar en programes horitzontals. Es treballa, doncs, per àrees, que són les següents: sistemes d'informació, amenaces per a la salut i els determinants de salut.

Els primers es configuren amb les dades recollides en els períodes anteriors per part dels vuit programes verticals en funcionament fins llavors, i que ara conformen l'anomenat "Portal sanitari europeu", que concentra informació a disposició dels 25 Estats membres. Les amenaces per a la salut es refereixen a malalties emergents i reemergents, com ara la sida, la SARS, les vaques boges, la grip de l'aviram, etc. La tercera branca es refereix a assumptes com el tabac, l'alcohol, o els comportaments sexuals (sobretot la sida).

En el marc de l'estratègia sanitària que es desenvolupa aquest any, s'ha aprovat la creació del Centre europeu de Control i Prevenció de Malalties, perquè es considera necessària una agència independent del poder legislatiu que es dediqui a investigar i proporcionar pautes d'actuació per als casos de noves amenaces per a la salut (SARS, grip de l'aviram, bioterrorisme, etc.), tot unint els diferents instituts que treballen a Europa. A més, existeixen l'Agència de Seguretat i Salut Laboral, l'Agència de Medi Ambient, l'Agència de Seguretat Alimentària o l'Observatori de Drogues.

Hi ha també altres iniciatives importants que s'han desenvolupat en l'àmbit de la salut pública. El Consell Europeu encarrega procediments al Comitè de Protecció social sobre l'atenció sanitària i l'assistència a persones grans; la mobilitat dels pacients, que s'ha institucionalitzat, en ocasió del Consell sobre Salut de l'any 2002, amb un grup de treball que analitza els àmbits en què seria beneficiosa l'acció conjunta entre els Estats membres (atenció transfronterera, centres de referència sobre malalties estranyes, avaluació de tecnologies sanitàries, sistemes d'informació, avaluació de l'impacte sanitari i els professionals sanitaris).

Cal considerar que les qüestions de salut en si mateixes no constitueixen un cost, sinó una inversió, ja que augmenta el benestar general de la Unió Europea

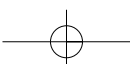
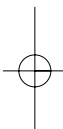
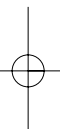
L'any 2003, el comissari de Salut Pública sortint deixava com a "testament" polític un document que analitzava les perspectives futures per al període que ha d'iniciar-se el 2008. El document proposa utilitzar les eines que es fan servir en els altres àmbits de les polítiques europees; és a dir, proposa partir de la concepció econòmica d'Europa per considerar que la salut en si mateixa no constitueix un cost, però sí la manca de salut. La salut és en realitat una inversió, en treballadors/es sans/es i productives i, si es produeix, augmenta el benestar de la Unió Europea. Per tant, es proposa parlar d'economia de la salut no en termes clàssics de control de costos i cost-eficiència sinó considerant que no invertir en salut es tradueix en el "mal estat" dels treballadors. En aquest sentit, s'ha establert un únic indicador sanitari d'anàlisi, diferent de l'esperança de vida (utilitzat fins ara), que és el dels anys de vida saludable, de vida saludable, que són aquells viscuts abans de començar a patir qualsevol tipus de discapacitat. Feta ja una primera aproximació amb diversos països, s'ha comprovat que en un país com Holanda, la diferència entre l'esperança de vida en néixer i els anys de vida saludable que viurà és de 19 anys. Això implica que 10 milions d'habitants seran consumidors de serveis sanitaris durant 19 anys, fet que implicarà un cost per a l'estat (en diagnòstic, tractament, rehabilitació, etc.), per no haver invertit suficientment en prevenció i promoció.

Afortunadament, com ja hem apuntat, al si de la Comissió existeix el mecanisme de la consulta interserveis i qualsevol comunicació o document que surt de la Comissió ha d'haver passat per una consulta amb totes les Direccions Generals que quedin afectades per la comunicació, encara que sigui de forma col·lateral. El resultat pot ser l'aprovació per cadascun dels serveis o bé la no aprovació i el vet, fins a arribar a un acord.

En el marc dels Fons Estructurals, s'ha previst una nova regulació per als Fons Regionals en el període 2007-2012. Fins ara, les regions de l'objectiu 1 (per exemple, València) podien utilitzar els fons en matèria de sanitat només per a infraestructures, tot i que la utilització pactada (entre regions, estat i Comissió) d'aquests fons podia ser més o menys imaginativa, i permetia que països com Portugal els hagi acabat utilitzant en promoció i prevenció (per exemple, amb l'excusa de l'augment de cobertura que implica tenir els serveis oberts fins més tard, requerint més personal, i

Isabel de la Mata**L'acció comunitària en l'àmbit de la salut pública**

possibilitant així la utilització dels fons Feder per al pagament de salaris). A partir del 2007, aquest mecanismes no seran necessaris, ja que s'haurà introduït expressament la salut com a objectiu, i es podran utilitzar els fons més o menys lliurement sempre que millorin la productivitat regional. Mentre la nova situació no sigui aprovada, la nova situació "de facto" s'aplica mitjançant aquest mecanisme de consulta interserveis.



Pobresa i exclusió versus benestar a la UE

Vicenç Navarro
Catedràtic de Ciències
Polítiques de la
Universitat Pompeu Fabra



**La convergència social
vers Europa implica
també una convergència
de la despesa pública
social**

En la reflexió sobre Espanya i l'Europa social, cal en primer lloc començar per establir una relació comparativa entre la situació d'Espanya i la situació a la Unió Europea, i concretament aturar-nos en els reptes que es plantegen respecte de la necessària convergència amb l'Europa social. Apunto ja des del principi que quan em refereixi a l'Europa social serà centrant-me sobretot en l'Europa dels 15, que constitueixen el nostre punt de referència.

Fa set o vuit anys, en el moment de la meua reintegració a Catalunya, després d'un llarg període a l'estranger, em va sorprendre una actitud bastant generalitzada per part dels mitjans de comunicació, que donava una imatge de què "España va bien" i, respecte de Catalunya, "y Cataluña va mejor", i que no es corresponia amb les dades que jo contrastava. És una visió excessivament optimista considerar que l'Espanya social va bé, ja que arrosseguem un retard molt notable. Això es pot veure fàcilment si ens fixem, per exemple, que el percentatge de gent adulta que treballa en serveis públics (com ara sanitat, educació, serveis socials, ajuda a la família -escoles bressol-, ajut domiciliari, etc.) només és d'un 6%, que és la meitat del percentatge a l'Europa dels 15 (12%), mentre que en un país com Suècia és del 20% (és a dir, que un de cada cinc suecs treballa en sanitat, educació, serveis socials o d'ajut a la família, mentre que a Espanya és un de cada quinze i a Catalunya un de cada disset). Això dona una idea del retard que arrosseguem. Si ens fixem en el percentatge de la riquesa del país (PIB) que es destina a l'estat del benestar (transferències com ara pensions o el tipus de serveis esmentats), comprovem que és d'un 20% del PIB, en contraposició amb el 28% que hi destina la mitjana d'Europa i el 32% de Suècia. Els fons públics per habitant també són molt baixos.

Si ens aturem a analitzar-ho sector per sector, la situació es reproduïx. En sanitat, per exemple, la despesa pública és a Espanya d'un 5,7% del PIB, i del 4,9% a Catalunya, mentre que la mitjana de la UE és del 7,1% (8,2% a Suècia). És més, a causa de la gran influència de la indústria farmacèutica a la sanitat espanyola, d'un 20 a un 25% (o fins a un 30%) de la despesa pública sanitària es destina a despesa farmacèutica, i per tant la despesa pública sanitària no farmacèutica és molt baixa. Aquest és un dels grans problemes als quals el nou govern s'enfronta i està intentant resoldre. Els temps de visita de l'atenció primària (als CAP) reflecteix aquesta situació, i és un dels més baixos de la UE (5 o 6 minuts, enfront els 10 minuts que es pretenen assolir). Són dades impactants i molt preocupants i són, per tant, comprensibles les queixes de la ciutadania, que no va dirigida als metges sinó al temps limitat d'atenció. Tot i que el govern intenta prendre mesures que modifiquin aquesta situació, es tracta d'un dèficit molt important que costarà de reconduir.

En matèria de salut pública (qüestions com les elevades taxes de drogaaddicció, la qualitat de l'aigua i els temes ambientals –intoxicacions alimentàries, tuberculosi, infeccions, etc.–, temes de trànsit –les nostres xifres d'accidents són de les més altes d'Europa–), trobem problemes que tenen a veure amb la incidència de les autoritats en prevenció i on els municipis tenen gran responsabilitat però sense disposar de l'autoritat ni els recursos suficients, punt feble del nostre estat del benestar, que ens distancia de l'experiència europea. En matèria d'educació, ens trobem amb una situació semblant: la despesa pública a Catalunya és d'un 2,7% del PIB i contempla tot tipus d'educació, des de les escoles bressol fins a la terciària o de tercer cicle (incloent-hi, per tant, la primària, la secundària i la universitària), a Espanya de prop d'un 3% i a la UE d'un 5%. La baixa despesa té implicacions humanes immediates, socials i econòmiques. Per oferir tan sols algunes dades, el nombre d'hores lectives dels nostres estudiants de secundària és més reduït que la mitjana d'Europa. En sumar aquest dèficit anual al llarg de tots els anys d'escola secundària, es conclou que el nostre estudiant de secundària, en acabar el cicle, té fins a un any menys de formació que el seu equivalent en la mitjana europea. En canvi, el nivell de les proves de coneixement de secundària

L'àrea de major retard a Espanya és la dels serveis de protecció de la família, d'importància cabdal per tal de facilitar la incorporació de la dona al món laboral

dels nostres graduats de secundària és equivalent al de la prova mitjana europea un any inferior.

L'àrea de major retard a Espanya és la protecció de la família, en transferències i en serveis. La importància d'aquests serveis és cabdal, ja que comporten facilitar la incorporació de la dona al món laboral i, en canvi, estan molt poc desenvolupats: només un 8% de criatures d'edats compreses entre 0 i 3 anys van a les escoles bressol públiques (a Catalunya és una mica major, del 9%). La mitjana europea és de la vora d'un 40% als països del nord d'Europa (Suècia, Dinamarca, Finlàndia), fet que explica que tinguin un percentatge de dones incorporades al mercat laboral molt important (del voltant del 78%, mentre que a Espanya és del 42%).

En aquest sentit, quan s'utilitza l'expressió "tradició nòrdica" no és en referència a la qüestió territorial, sinó a la tradició política, amb una perspectiva científica i no política. Els països de tradició socialdemòcrata són els que han estat històricament més sensibles a la integració de la dona al mercat de treball, en virtut del principi de la igualtat d'oportunitats, però també per altres raons: la concepció que el treball és la font de la riquesa i de la màxima que, a més treball, més riquesa. La incorporació de la dona al mercat laboral crea riquesa. Si a Catalunya hi hagués el mateix percentatge d'incorporació que a Suècia (82% enlloc del 44%), hi hauria fins a 800.000 treballadores més creant riquesa, pagant impostos i possibilitant un estat del benestar molt desenvolupat (a Espanya serien fins a 6 milions més de treballadores).

Cal plantejar, doncs, que l'estat del benestar és una inversió, així com ho és també crear escoles bressol o serveis domiciliaris (el retard és també considerable en aquest àmbit: només un 2% de la gent gran i amb discapacitats disposen d'aquests serveis, i en un percentatge de només tres hores per setmana). El resultat és que les enormes insuficiències de l'estat del benestar queden a càrrec de la dona: és la dona qui les cobreix, al preu de sacrificar la seva incorporació al mercat de treball.

El cost social indubtable d'aquesta situació és que la dona catalana té tres vegades més malalties per estrès que la mitjana europea (té cura dels infants, dels joves, dels

companys i marits, de la gent gran, a més de treballar –el 44%–). Amb tot, Catalunya té un cost social molt elevat, amb la taxa de fecunditat més baixa d'Europa, juntament amb la resta d'Espanya i Itàlia, ja que les dones joves tenen moltes dificultats per integrar-se al mercat del treball en comparació amb la dona sueca. A més, l'escala de valors difereix molt de la de Suècia en la forma en què l'home se sent part de les responsabilitats familiars (la dona i l'home de Suècia dediquen 28 i 22 hores setmanals, respectivament, a les tasques de la llar, mentre que la dona i l'home catalans hi dediquen, respectivament, 42 i 8 hores setmanals). És important educar els joves com a corresponsables d'aquestes funcions.

La baixa fecunditat té també un cost econòmic: la riquesa d'un país depèn sobretot del treball i, a més treballadors, més riquesa (en aquest sentit, Espanya és més pobre que la mitjana de la UE en disposar de menys treballadors). Els percentatges masculins estan bastant igualats, però no així els de les dones. Aquí hi tenen un paper qüestions de poder de gènere i també de classe, a més de les raons històriques d'aquest dèficit (el pas enrere fet per la poca sensibilitat social de la dictadura).

La democràcia és el millor instrument per permetre l'expansió de l'estat del benestar (les escoles per als infants, el treball per als joves, les pensions per als grans, la sanitat). En analitzar la despesa pública social, s'observa que creix amb la democràcia, sobretot als anys vuitanta, i es passa d'un 14% al final de la dictadura al 24% el 1993, mentre que Europa passa en el mateix període del 22 al 28%. La decisió política, l'any 1993, d'eliminar el dèficit de l'Estat, com a part de les condicions de la convergència monetària establertes pel Tractat de Maastricht, tindrà un impacte enorme en l'estat del benestar, i no excessivament positiu. El creixement de despesa social per habitant anirà creixent amb molta més lentitud que en el període anterior, i respecte de la mitjana europea, i això fa que el dèficit a la UE augmenti de nou. La despesa pública social a Espanya és l'any 2001 del 20%, mentre que la mitjana europea continua sent del 28%, i es manté per tant la mateixa diferència que al final de la dictadura. Aquesta situació, però, no té la visibilitat mediàtica que es mereix, i l'atenció es focalitza només en la situació

d'equilibri pressupostari (existent, això sí, a costa del gran augment del nostre dèficit social, el més elevat de la UE).

El nou govern central ja ha començat a plantejar-se adoptar algunes mesures per redirigir aquesta situació, a llarg termini, mentre que a Catalunya el govern està clarament compromès (i en els pressupostos es confirma la promesa, fet que tindria un enorme impacte en la qualitat dels serveis).

El major repte a Catalunya són, al meu entendre, els serveis de dependència. La integració de la dona al mercat de treball és fonamental, com ja hem assenyalat, i els serveis domiciliaris són una peça clau per a aconseguir-ho. Actualment, la societat catalana no està preparada per respondre al repte de tenir fins a un 20 o 22% de la seva població en edat de més de 65 o 70 anys. El cost financer i de qui es fa càrrec d'aquests serveis són el centre del debat. Cal veure si es farà front a aquesta situació a través d'impostos o de companyies d'assegurances. Caldria que fossin serveis de finançament públic o bé (com en l'alternativa pròpia de països de tradició democratacristiana i liberal) l'assegurança, amb pagament de pòlissa a les companyies d'assegurances. Aquesta última opció té un impacte menor en la creació d'ocupació i, per definició, produeix una selecció de la ciutadania que condueix a assegurar la població menys dependent, mentre que la més dependent queda a mans del sector públic, una polarització que ja tenim actualment a Catalunya.

El nivell municipal és el menys impopular i més proper a la ciutadania: cal donar-li més protagonisme i la gestió del nombre més elevat possible de serveis

Finalment, cal destacar la importància que els ajuntaments adquireixin encara més responsabilitat en la gestió de l'estat del benestar. En els països amb un estat del benestar més desenvolupat (països escandinaus), els municipis tenen un gran protagonisme. El nivell municipal és, de cara a la ciutadania, el menys impopular i més proper i per això cal donar-li major protagonisme i la gestió del major nombre de serveis, si bé no es pot oblidar que les responsabilitats han d'acompanyar-se de recursos que les facin realitzables.

Europa ha estat sempre un referent per a Espanya molt important, ja que sempre ha representat llibertat i societat del benestar, encara avui; la convergència social cap a Europa implica també una convergència de la despesa pública social. No es pot convergir a Europa sense augmentar aquesta despesa; els recursos hi són, però manca la

Ponències · 10è Curs sobre la Unió Europea

sensibilitat, igual que a Espanya. Des d'aquest punt de vista, em permeto ser optimista i creure que els canvis polítics afavoriran la transformació. Cal que els municipis ajudin a reclamar més recursos a les autoritats. Cal acabar aquesta segona transició per assolir una democràcia més completa i un benestar molt més suficient del que tenim ara.