

## GALICIA E ESPAÑA NO MARCO DA POLÍTICA DE COHESIÓN DA UNIÓN EUROPEA NO ACTUAL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 2007-2013

MANUEL CASTRO COTÓN  
Universidade de Santiago de Compostela

*Recibido:* 21 de outubro de 2008

*Aceptado:* 31 de outubro de 2008

---

**Resumo:** Neste traballo analízanse as perspectivas financeiras da Unión Europea para o desenvolvemento e aplicación de políticas comúns no período 2007-2013, así como as orientacións estratéxicas básicas que van rexer o funcionamento da política de cohesión durante o dito período, de maneira que esta poida contribuír a mellorar o crecemento, a competitividade e o emprego mediante a incorporación das prioridades comunitarias da renovada Estratexia de Lisboa, e os requirimentos expresos de sostibilidade ambiental, conforme ao acordado no Consello de Goteburgo. O novo contexto de financiamento europeo para o período 2007-2013 establece un novo mapa da dita política en España, en consonancia co nivel de desenvolvemento alcanzado polo noso país, que agora ten unha maioría de rexións dentro do obxectivo de "competitividade rexional e emprego", e que goza dun período transitorio de saída do Fondo de Cohesión. Polo que respecta a Galicia, polas súas características territoriais e económicas inscríbese dentro do obxectivo "converxencia", e atópase ante un momento clave para reorientar a súa estratexia cara ao impulso dos factores de desenvolvemento ligados á Estratexia de Lisboa.

**Palabras clave:** Perspectivas financeiras / Política de cohesión / Estratexia de Lisboa / Directrices estratéxicas comunitarias / Marco estratéxico nacional de referencia / Fondos Estruturais.

### **GALICIA AND SPAIN IN THE FRAMEWORK OF EU FINANCIAL PERSPECTIVES AND COHESION POLICY IN THE CURRENT PROGRAMMING PERIOD 2007-2013**

**Abstract:** This work analyses EU financial perspectives for the development and implementation of common policies in period 2007-2013, as well as strategic orientations guiding Cohesion Policy through this period, in order to contribute to the improvement of growth, competitiveness and employment, by means of the incorporation of Lisbon Strategy's community priorities and the express requirements of environmental sustainability agreed at the Gothenburg Council. The new context of European financing for period 2007-2013 establishes a new map for this policy in Spain, according to the development level reached by our country, which now presents a majority of regions under the Objective of Regional Competitiveness and Employment, and enjoys a transitory period to leave the Cohesion Fund; regarding Galicia, given its territorial and economic features, it is included under the Convergence Objective and is facing a critical time to reorient its strategy towards boosting development factors linked to Lisbon Strategy.

**Keywords:** Financial perspectives / Cohesion policy / Lisbon Strategy / Community strategic guidelines / National strategic reference framework / Structural funds.

---

*“Hai moitas metas que non podemos alcanzar sós, pero si xuntos. As tarefas repártense entre a Unión Europea, os Estados membros, as súas rexións e os seus municipios”.*

Declaración con ocasión do quincuaxésimo aniversario  
da sinatura dos Tratados de Roma.

## 1. INTRODUCCIÓN

O 16 de decembro de 2005 o Consello Europeo aprobou, logo dun dilatado proceso de negociación, as *Perspectivas financeiras para o período 2007-2013*, o que supuxo un importante paso para proporcionarlle á Unión os medios necesarios para levar a cabo as súas políticas, entre elas as que contribúen a unha aplicación efectiva da Estratexia de Lisboa renovada. Xunto coa entrada en vigor do novo marco regulamentario no mes de agosto do ano 2006, sentáronse as bases para a actual xeración de programas financiados no marco da política de cohesión durante o dito período.

O primeiro paso formal deuse mediante a adopción polo Consello no mes de outubro do ano 2006 das *Directrices comunitarias estratéxicas sobre a cohesión*, que confirman o papel que os novos programas van desempeñar na realización de investimentos que contribúan ao crecemento e ao emprego. O segundo paso foi a presentación, baseada nas orientacións comunitarias antes citadas, das estratexias nacionais (os “marcos nacionais de referencia estratéxica”) por parte dos Estados membros. Nun terceiro momento, os Estados membros presentaron os programas individuais á decisión da Comisión, nos que se especificaban as estratexias nacionais que se levarán á práctica a través de programas rexionais ou sectoriais, ou dunha combinación de ambos os dous.

Con anterioridade ás decisións finais sobre a normativa, as autoridades dos Estados membros e a Comisión traballaron conxuntamente durante o ano 2006 na elaboración de proxectos de estratexias nacionais e, nalgún caso, tamén de proxectos de programas operativos. Deste modo, ganouse tempo para garantir que a maioría dos 444 novos programas puidera ser obxecto de decisión a mediados do ano 2007.

No actual período de programación 2007-2013, a política de cohesión ha contribuír a incrementar o crecemento, a competitividade e o emprego incorporando as prioridades comunitarias incluídas na Estratexia de Lisboa. Do mesmo modo, deben atenderse os requirimentos expresos de sostibilidade ambiental conforme ao acordado no Consello de Gotemburgo.

Nesta nova etapa, a axuda comunitaria no marco da política de cohesión queda limitada ao Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional (FEDER), ao Fondo Social Europeo (FSE) e ao Fondo de Cohesión (FC).

O traballo comeza cunha análise do proceso de aprobación das *Perspectivas financeiras para o período 2000-2007*, e o seu resultado final. A continuación, no apartado 3 preséntanse as orientacións estratéxicas básicas que van rexer o funcionamento da política de cohesión durante todo o período de programación actual. O apartado 4 analiza os principais resultados da dita política para España e para Galicia e, por último, na sección 5 preséntanse as conclusións máis importantes.

## 2. PERSPECTIVAS FINANCEIRAS E POLÍTICAS PARA A UNIÓN EUROPEA AMPLIADA 2007-2013.

Atopámonos nun momento fundamental do actual período de programación 2007-2013, tanto para España, que foi desde o ano 1988 o principal receptor de axudas estruturais do orzamento comunitario en termos absolutos<sup>1</sup> (mesmo no actual período España só é precedida por Polonia), como para a Comunidade Autónoma de Galicia que, como rexión do obxectivo “converxencia” dentro de España, se sitúa como a segunda Comunidade perceptora de fondos estruturais, só por detrás de Andalucía.

O 10 de febreiro de 2004 a Comisión (Comisión Europea, 2004a) presentou unha proposta sobre o marco financeiro plurianual 2007-2013 para a Unión Europea ampliada a 27 Estados membros, na que sinalaba as súas orientacións relativas ao límite de gastos para o dito período e a distribución de recursos entre as diferentes categorías de gasto das perspectivas financeiras (PP.FF.).

Na súa comunicación, a Comisión tamén expón a súa “visión” da UE e, para os efectos de obter os máximos beneficios da ampliación e contribuír á prosperidade de Europa, sinala tres grandes prioridades ou compromisos políticos: o desenvolvemento sostible, os intereses dos cidadáns e o reforzamento da presenza da Unión no ámbito internacional.

O cadro 1 contén unha representación xeral do novo marco financeiro 2007-2013, proposto pola Comisión Europea, indicativa de que, para optimizar a utilización dos gastos propostos e elaborar mecanismos de aplicación máis eficaces, se formulaba en xeral un incremento progresivo dos recursos ao longo do período considerado. O importe total de créditos para pagamentos podería alcanzar os 143.100 millóns de euros no ano 2013, que correspondía só ao 1,15% da renda nacional bruta (RNB) da UE e, de media, os ditos créditos de pagamento equivalían ao 1,14% da RNB durante todo o período considerado.

Pode dicirse que, en certa medida, esa proposta referente á planificación financeira do período 2007-2013, nun contexto de intensa presión no ámbito das finanzas públicas dos Estados membros, era relativamente ambiciosa (1,14% de media da RNB comunitaria en créditos de pagamento e 1,22% en créditos de compromiso) pero á vez realista, se consideramos que conseguía respectar o límite máximo actual para os recursos propios: o 1,24% da RNB.

No mes de xullo do ano 2004 a Comisión expuxo con máis detalle a súa análise do valor engadido das actuacións e dos instrumentos propostos no seu documento inicial (Comisión Europea, 2004b), e propuxo un novo texto para o *Acordo inter-institucional* (AII) (Comisión Europea, 2004c). Así mesmo, no mes de xuño do ano 2004 presentouse o paquete de regulamentos sobre fondos estruturais e de cohe-

---

<sup>1</sup> En cambio, en relación coa dimensión económica, España non foi o primeiro país receptor, pois as axudas estruturais recibidas supuxeron o 0,7% do PIB no período 1989-1993, o 1,5% del PIB no período 1994-1999 e o 1,3% no período 2000-2006.

sión, nos que se regulan as normas de funcionamento e de reparto da nova política rexional. Os ditos regulamentos foron obxecto de negociación ata a súa adopción definitiva no mes de xullo do ano 2006, como expoñeremos máis adiante.

**Cadro 1.-** Marco financeiro 2007-2013 proposto pola Comisión Europea o 10/02/04 (en millóns de euros, a prezos do ano 2004)

CRÉDITOS DE COMPROMISO	2006(a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
1. Crecemento sostible	47.582	59.675	62.795	65.800	68.235	70.660	73.715	76.785	477.665
1a. Competitividade como factor de crecemento e emprego	8.791	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825	132.755
1b. Cohesión para o crecemento e o emprego (b)	38.791	47.570	48.405	49.120	49.270	49.410	50.175	50.960	344.910
2. Xestión sostible e protección dos recursos naturais	56.015	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805	404.655
Dos cales: Gastos de mercado e axudas directas	43.735	43.500	43.673	43.354	43.034	42.714	42.506	42.293	301.074
3. Cidadanía, liberdade, seguridade e xustiza	1.381	1.630	2.015	2.330	2.645	2.970	3.295	3.620	18.505
4. A UE como socio a escala mundial (c)	11.232	11.400	12.175	12.945	13.720	14.495	15.115	15.740	95.590
5. Administración (d)	3.436	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500	28.620
Compensacións	1.041								
Total de créditos para compromiso	120.688	133.560	138.700	143.140	146.670	150.200	154.315	158.450	1.025.035
Total de créditos de pagamento (b)(c)	114.740	124.600	136.500	127.700	126.000	132.400	138.400	143.100	928.700
Créditos de pagamento (% RNB)	1,09%	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,15%	1,14%
Marxe dispoñible	0,15%	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,09%	0,10%
Límite máximo para recursos propios (% RNB)	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

(a) Os gastos do ano 2006 correspóndense coas perspectivas financeiras fixadas no cumio de Berlín modificadas, pero adaptándoas á nova estrutura de categorías de gasto proposta pola Comisión para os efectos de información e de realización de comparacións.

(b) Os gastos relativos ao Fondo de Solidariedade (mil millóns de euros no ano 2004, a prezos correntes) inclúense a partir do ano 2006. Os pagamentos correspondentes, porén, só se calculan a partir do ano 2007.

(c) A integración do Fondo Europeo de Desenvolvemento (FED) no orzamento da UE debe realizarse a partir do ano 2008. Os compromisos para os anos 2006 e 2007 inclúense unicamente para os efectos comparativos. Os pagamentos relativos a compromisos anteriores ao ano 2008 non se teñen en conta nas cifras de pagamentos.

(d) Inclúe os gastos administrativos das institucións comunitarias, con excepción dos da Comisión, as pensións e as escolas europeas. Os gastos administrativos correspondentes á Comisión aparecen integrados nas catro primeiras categorías de gasto.

FONTE: Comisión Europea (2004a).

Logo de máis de dous anos de intensas negociacións (Mrak e Rank, 2008), lo-grouse alcanzar baixo a presidencia británica da Unión Europea, no Consello Europeo que tivo lugar os días 15 e 16 de decembro de 2005, un acordo político sobre as PP.FF. 2007-2013 (Consello da Unión Europea, 2005). O cadro 2 recolle o marco financeiro adoptado polo Consello, no que pode observarse que o montante total, en créditos de compromiso, ascende a 862.363 millóns de euros, a prezos do

ano 2004, equivalentes ao 1,045% da RNB da UE-27, dos que 307.619 millóns de euros se reservaban para financiar a política de cohesión.

**Cadro 2.-** Marco financeiro 2007-2013 proposto polo Consello Europeo do 10/12/05 (en millóns de euros, a prezos do ano 2004)

CRÉDITOS DE COMPROMISO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
1. Crecemento sostible	51.090	52.148	53.330	54.001	54.945	56.384	57.841	379.739
1a. Competitividade como factor de crecemento e emprego	8.250	8.860	9.510	10.200	10.950	11.750	12.600	72.120
1b. Cohesión para o crecemento e o emprego	42.840	43.288	43.820	43.801	43.995	44.634	45.241	307.619
2. Xestión sostible e protección dos recursos naturais	54.972	54.308	53.652	53.021	52.386	51.761	51.145	371.244
Dos cales: Gastos de mercado e axudas directas	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105
3. Cidadanía, liberdade, seguridade e xustiza	1.120	1.210	1.310	1.430	1.570	1.720	1.910	10.270
4. A UE como socio a escala mundial	6.280	6.550	6.830	7.120	7.420	7.740	8.070	50.010
5. Administración	6.720	6.900	7.050	7.180	7.320	7.450	7.680	50.300
Compensacións	419	191	190					
Total de créditos para compromiso	120.601	121.307	122.362	122.752	123.641	125.055	126.646	862.363
Créditos de compromiso (% RNB)	1,10%	1,08%	1,06%	1,04%	1,03%	1,02%	1,00%	1,045%
Total de créditos de pagamento	116.650	119.535	111.830	118.080	115.595	119.070	118.620	819.380
Créditos de pagamento (% RNB)	1,06%	1,06%	0,97%	1,00%	0,96%	0,97%	0,94%	0,99%
Marxe dispoñible	0,18%	0,18%	0,27%	0,24%	0,28%	0,27%	0,30%	0,25%
Límite máximo para os recursos propios (% RNB)	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

FONTE: Consello da Unión Europea (2005).

Segundo o procedemento de codecisión comunitario, antes de que o Acordo sobre novas PP.FF. puidera entrar en vigor era necesario renovar o AII de 6 de marzo de 1999 entre a Comisión, o Consello e o Parlamento Europeo (Parlamento Europeo, Consello da Unión Europea e Comisión Europea, 1999), que incluía o marco financeiro plurianual correspondente ao período 2007-2013 e o conxunto de normas que regulan a súa xestión. O novo AII foi aprobado polo Parlamento Europeo na súa sesión plenaria de 17 de maio de 2006 (Parlamento Europeo, Consello da Unión Europea e Comisión Europea, 2006) e entrou en vigor o 1 de xaneiro de 2007. En virtude do dito acordo, incrementouse o límite global dos créditos de compromiso ata os 864.316 millóns de euros, a prezos do ano 2004, o que representa o 1,048% da RNB da UE-27, dos que 308.041 millóns de euros se destinan á política de cohesión, o que representa o 35,6% do orzamento total (cadro 3).

En resumo, a proposta inicial da Comisión para as novas *Perspectivas financeiras 2007-2013* fixaba o límite para o gasto total comunitario nun 1,24% da RNB comunitaria. O Acordo do Consello Europeo do mes de decembro do ano 2005 cifrou o montante global das perspectivas en 862.363 millóns de euros, é dicir, un 1,045% da RNB comunitaria. O Parlamento, pola súa parte, aclarou no seu pleno do mes de xaneiro do ano 2006 que esta porcentaxe era insuficiente e reiterou que

o nivel de gasto debería situarse no 1,18% da RNB comunitaria (974.837 millóns de euros). Finalmente, o *Acordo interinstitucional*, aprobado polas tres autoridades orzamentarias da Unión Europea, cifra o montante global das novas perspectivas financeiras en 864.316 millóns de euros, é dicir, un 1,048% da RNB comunitaria.

**Cadro 3.-** Marco financeiro 2007-2013 establecido no AII no mes de xuño do ano 2006 (en millóns de euros, a prezos do ano 2004)

CRÉDITOS DE COMPROMISO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
1. Crecemento sostible	51.267	52.415	53.616	54.294	55.368	56.876	58.303	382.139
1a. Competitividade como factor de crecemento e emprego	8.404	9.097	9.752	10.434	11.295	12.153	12.961	74.098
1b. Cohesión para o crecemento e o emprego	42.863	43.318	43.862	43.860	44.073	44.723	45.342	308.041
2. Xestión sostible e protección dos recursos naturais	54.985	54.322	53.666	53.035	52.400	51.775	51.161	371.344
Dos cales: Gastos de mercado e axudas directas	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105
3. Cidadanía, liberdade, seguridade e xustiza	1.199	1.258	1.380	1.503	1.645	1.797	1.988	10.770
4. A UE como socio a escala mundial	6.199	6.469	6.739	7.009	7.339	7.679	8.029	49.463
5. Administración	6.633	6.818	6.973	7.111	7.255	7.400	7.610	49.800
Compensacións	419	191	190					
Total de créditos para compromiso	120.702	121.473	122.564	122.952	124.007	125.527	127.091	864.316
Créditos de compromiso (% RNB)	1,10%	1,08%	1,07%	1,04%	1,03%	1,02%	1,01%	1,048%
Total de créditos de pagamento	116.650	119.620	111.990	118.280	115.860	119.410	118.970	820.780
Créditos de pagamento (% RNB)	1,06%	1,06%	0,97%	1,00%	0,96%	0,97%	0,94%	1,00%
Marxe dispoñible	0,18%	0,18%	0,27%	0,24%	0,28%	0,27%	0,30%	0,24%
Límite máximo para os recursos propios (% RNB)	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

FONTE: Parlamento Europeo, Consello da Unión Europea e Comisión Europea (2006).

O novo marco financeiro acordado polos Estados membros, polo Parlamento Europeo e pola Comisión establece, xa que logo, os recursos financeiros cos que vai contar a UE para o desenvolvemento e a aplicación de políticas comúns durante o septenio 2007-2013, horizonte temporal suficientemente longo para que poida mostrar a súa efectividade o gasto comunitario (Pollack, 2008). Aparece desagregado en cinco grandes categorías de gasto:

- 1) Unha primeira categoría destinada a promover a competitividade e a cohesión a favor do crecemento sostible, con dos subcategorías:
  - 1a) A competitividade como factor de crecemento e emprego. Esta categoría inclúe gastos de investigación e innovación, educación e formación, seguridade e desenvolvemento ambiental sostible das redes da UE, o apoio a un mercado único integrado e ás políticas de acompañamento, e a aplicación da axenda de política social.
  - 1b) A cohesión para o crecemento e o emprego, con gastos destinados a reforzar a converxencia dos Estados membros e das rexións menos desenvolvidas,

- a completar a estratexia da UE a favor do desenvolvemento sostible nas rexións máis prósperas e a apoiar a cooperación interrexional.
- 2) Xestión sostible e protección dos recursos naturais. Ademais dos gastos vinculados á política agrícola común e á política pesqueira común, esta rúbrica cubrirá tamén os gastos vinculados ao medio ambiente.
  - 3) Cidadanía, liberdade, seguridade e xustiza. Esta rúbrica inclúe accións no ámbito da liberdade, da xustiza, dos asuntos de interior e da cidadanía.
  - 4) A Unión Europea como socio a escala mundial.
  - 5) Administración.

Dados os recursos financeiros asignados a cada unha das categorías de gasto sinaladas anteriormente no acordo alcanzado polo Consello Europeo no mes de decembro do ano 2005, e tendo tamén como referencia comparativa o orzamento do ano 2006 estruturado segundo a nova clasificación do gasto, cómpre destacar que a maior absorción de recursos lle corresponde á partida de “crecemento sostible”, xa que alcanza unha participación media do 44% sobre o orzamento total do período 2007-2013, o que se explica polo incremento do peso relativo das políticas de competitividade para o crecemento e o emprego (cómpre destacar que nesta subrúbrica se inclúe o gasto en investigación, en redes de transporte e enerxía, e en educación e formación).

Pola súa parte, as políticas de competitividade para o crecemento e o emprego (política rexional) manteñen a súa participación en torno ao 35,7% ao longo de todo o período 2007-2013 (32,1% no ano 2006), incrementándose o seu importe nun 16,6% no novo período. É dicir, a política de cohesión canalizará unha axuda financeira comunitaria para o período considerado equivalente ao 0,37% do PIB da UE-27 (308.041 millóns de euros).

Segundo o *Terceiro informe sobre a cohesión económica e social* (Comisión Europea, 2004d), a política de cohesión representa na actualidade en torno á terceira parte do gasto total do orzamento comunitario, e está previsto que chegue aos 54.200 millóns de euros no ano 2013. Con todo, a pesar dos retos que formulan as dúas últimas ampliacións da Unión e a entrada de doce países cun PIB *per capita* moi inferior á media dos Estados membros xa existentes, o volume dos fondos está diminuindo con respecto ao PIB comunitario. Así, no ano 2013 terase reducido ata un 0,35% do PIB, porcentaxe similar ao existente a principios dos anos noventa.

Cómpre destacar a importancia do gasto en I+D+i, prioridade estratéxica tanto nas políticas de cohesión como nas de competitividade, do que se desprende a importancia de actuacións coordinadas e os mecanismos de colaboración entre os diferentes programas e fondos comunitarios previstos para a súa implementación –fondos estruturais, fondo de cohesión, programas marcos de investigación e desenvolvemento, competitividade e innovación, entre outros–.

O medio ambiente quedará integrado nas diferentes políticas prioritarias e financiarase principalmente a través da categoría de gasto 1: “desenvolvemento sos-

tible” (rúbrica 1a, que inclúe o programa marco de competitividade e innovación no mercado único e os programas de investigación e desenvolvemento, e rúbrica 1b, de cohesión para o crecemento e o emprego) a través da categoría de gasto 2: “xestión sostible e protección dos recursos naturais”, incluídos os programas agrarios e de desenvolvemento rural, e da rúbrica 4: “Europa como socio a escala mundial”, que inclúe os programas de preadhesión e axuda exterior.

### **3. A NOVA POLÍTICA DE COHESIÓN. ORIENTACIÓNS ESTRATÉXICAS BÁSICAS PARA O ACTUAL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 2007-2013**

O artigo 158 do Tratado da Unión Europea establece a necesidade de reforzar a cohesión económica e social da Comunidade, e para iso fíxase o propósito de intentar reducir as diferenzas entre os niveis de desenvolvemento das diversas rexións<sup>2</sup>. Así mesmo, o artigo 159 do dito Tratado estipula que esa actuación estará apoiada polos fondos estruturais, polo Banco Europeo de Investimentos (BEI) e por outros instrumentos financeiros existentes.

Os esforzos da UE para reducir as desigualdades territoriais baséanse fundamentalmente na política de cohesión, cuxa aplicación lles esixe aos Estados membros que elaboren unha estratexia no medio prazo para a utilización dos recursos, que complementen a axuda europea con recursos nacionais, que traballen en asociación nos ámbitos nacional, rexional e local, e que respecten a lexislación e as políticas da UE (Molle, 2006).

As reformas introducidas no actual período de programación, a pesar de manter os principios básicos da política de cohesión (programación, asociacionismo, cofinanciamento e avaliación), introducen algunhas modificacións destinadas a mellorar a súa eficacia, aspectos que poden ser examinados, por exemplo, en Armstrong e Taylor (2000) e en Leonardi (2005). Centrarémonos a continuación na descrición dalgun dos principais elementos da reforma.

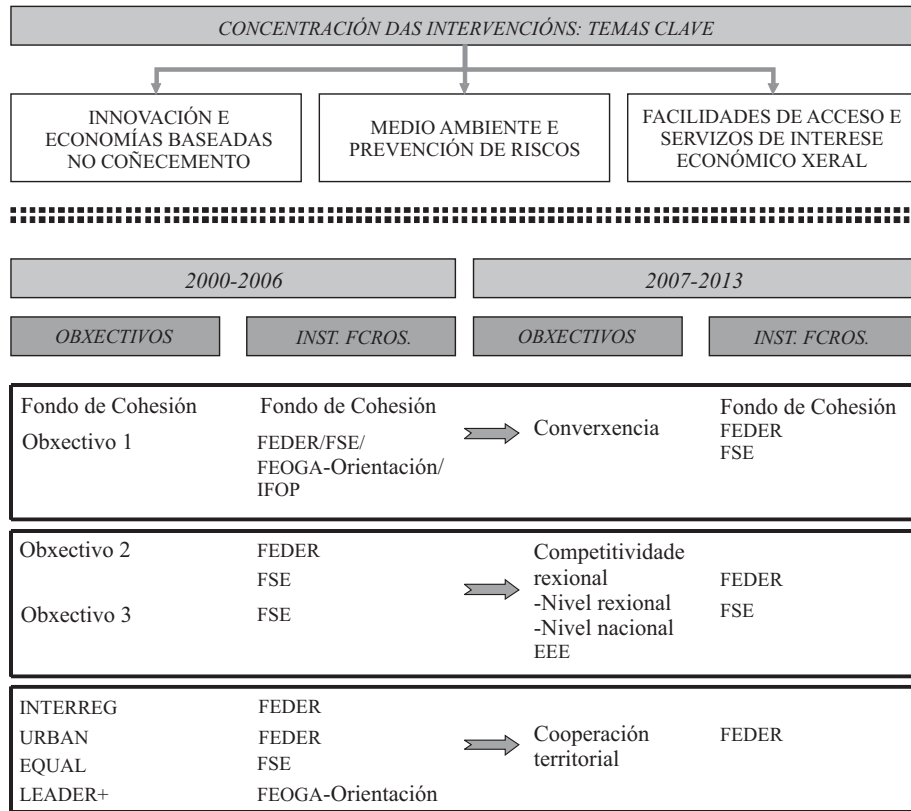
#### **3.1. CONCENTRACIÓN E SIMPLIFICACIÓN DA NOVA POLÍTICA DE COHESIÓN**

No actual período de programación existe un marco simplificado para a política de cohesión baseado en tres novas prioridades: o obxectivo “converxencia”, financiado polo FEDER, polo FSE e polo FC; o obxectivo “competitividade rexional e emprego” (CRE), financiado polo FEDER e polo FSE; e o obxectivo “cooperación territorial europea”, financiado polo FEDER. Estes obxectivos substitúen os actuais obxectivos 1, 2 e 3, así como as iniciativas comunitarias LEADER+, INTERREG e URBAN (figura 1).

---

<sup>2</sup> Para máis detalles sobre este tema, véxase Begg (2008).

**Figura 1.-** Novo enfoque da futura política de cohesión



FONTE: Xunta de Galicia (2005, p. 308).

Os Regulamentos dos Fondos Estruturais FEDER e FSE e do Fondo de Cohesión (FC) foron aprobados polo pleno do Parlamento Europeo o 4 de xullo de 2006 e o 11 de xullo polo Consello (Consello da Unión Europea, 2006a). Logo da súa conseguinte entrada en vigor, a Comisión elaborou a lista dos Estados membros e das rexións elixibles para a política de cohesión e fixou o reparto financeiro por Estados membros e por ano (Comisión Europea, 2006).

Adicionalmente, e de acordo cos novos regulamentos, o Consello adoptou no mes de outubro do ano 2006 as *Directrices estratéxicas da cohesión* (DEC) (Consello da Unión Europea, 2006f), o que permite a presentación dos respectivos marcos de referencia nacionais que recollen as grandes liñas da programación rexional, así como a asignación financeira prevista por Estado membro.

O obxectivo “converxencia” substitúe o obxectivo 1 do período de programación 2000-2006 e financiará os Estados membros e as rexións menos desenvolvidas da Unión ampliada. As rexións que poderán recibir financiamento dos fondos es-

truturais baixo o novo obxectivo de converxencia son as rexións do nivel NUTS II<sup>3</sup>, cuxo PIB por habitante en paridade de poder adquisitivo (PPA) medio do período 2000-2002 resultou ser inferior ao 75% da media do PIB da UE-25. Este obxectivo inclúe un mecanismo de *phasing-out* ou axuda transitoria para aquelas rexións afectadas polo efecto estatístico da ampliación, é dicir, aquelas rexións cuxo PIB *per cápita* non supere o 75% do PIB medio da UE-15, pero que si sexa superior ao 75% da nova media (máis baixa) da UE-25.

Este mesmo obxectivo inclúe o financiamento do FC. Os Estados membros financiados polo FC son aqueles cuxa RNB por habitante media en PPA do período 2001-2003 foi inferior ao 90% da media da RNB da UE-25 e que teñan un programa para alcanzar as condicións de converxencia económica á que se refire o artigo 104 do Tratado (idéntico criterio do período anterior). Polo tanto, só poderán recibir axuda do FC todas as rexións dos seguintes países: Bulgaria, República Checa, Estonia, Grecia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Portugal, Romanía, Eslovenia e Eslovaquia.

Concédeselles un réxime de transición regresivo aos Estados que terían sido elixibles no marco do Fondo de Cohesión se o límite máximo seguise sendo o 90% da RNB media da UE-15 e non da UE-25. O único país que se atopa nesta situación é España.

O obxectivo “competitividade rexional e emprego” substitúe os obxectivos 2 e 3 do período de programación 2000-2006 e destínase aos demais Estados membros e rexións non cubertos polo obxectivo de converxencia e nas que persisten necesidades importantes como consecuencia de reestruturacións económicas e sociais. Así mesmo, inclúese nesta prioridade un tratamento especial transitorio ou *phasing-in* para as rexións que saen de obxectivo 1 polo seu propio desenvolvemento (efecto crecemento), é dicir, cuxo PIB por habitante supera o 75% do PIB medio da UE-15 e da nova media da UE-25. As intervencións centraranse nun número limitado de prioridades estratéxicas relacionadas coas Axendas de Lisboa e Gotemburgo.

O obxectivo de “cooperación territorial europea” substitúe a actual iniciativa comunitaria INTERREG e pretende fomentar un desenvolvemento harmonioso e equilibrado do territorio da Unión. As actuacións estruturaránse na cooperación transfronteiriza, na cooperación transnacional (I+D, medio ambiente, prevención de riscos e xestión integrada de augas) e na cooperación interrexional. Así mesmo, prevese que o FEDER proporcione fondos para a cooperación externa, articulada por medio do novo instrumento de veciñanza.

O cadro 4 resume os principais aspectos relativos a cada un destes novos obxectivos.

---

<sup>3</sup> É dicir, rexións que corresponden ao nivel II da nomenclatura das unidades territoriais estatísticas (*Nomenclatura of Territorial Statistical Units*), recollida no Regulamento (CE) nº 1.059/2003 do Parlamento Europeo e do Consello, de 26 de maio de 2003, polo que se establece unha nomenclatura común de unidades territoriais estatísticas (NUTS), que subdivide o territorio económico dos Estados membros e que inclúe tamén o seu territorio extrarrexional. Baséase nas unidades administrativas existentes nos Estados membros e define diferentes niveis (I, II e III) en función de limiares de poboación. En España non existen territorios NUTS I e os NUTS II corresponden ás Comunidades e ás cidades autónomas. Para analizar os problemas que se derivan da utilización da nomenclatura, véxanse Cheshire e Gornostaeva (2002) e Cheshire e Magrini (2000).

**Cadro 4.-** Novo enfoque da política de cohesión

OBXECTIVO CONVERXENCIA	OBXECTIVO COMPETITIVIDADE REXIONAL E EMPREGO	OBXECTIVO COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA
SUBVENCIONALIDADE Rexións cun PIB/hab > 75% media UE-25 + rexións <i>phasing out</i> ou de efecto estatístico Fondo de Cohesión (FC) para Estados membros con RNB/hab < 90% media UE-25	SUBVENCIONALIDADE Resto do territorio comunitario (incluídas rexións <i>phasing in</i> ) Fondo de Cohesión (FC) para Estados membros con RNB/hab < 90% media UE-25	SUBVENCIONALIDADE Rexións fronteirizas ou grandes rexións de cooperación transnacional
INSTRUMENTOS FC, FEDER e FSE	INSTRUMENTOS FC, FEDER e FSE	INSTRUMENTOS FEDER
PRIORIDADES Innovación; medio ambiente/prevenção de riscos; accesibilidade; infraestruturas, recursos humanos; capacidade administrativa	PRIORIDADES Innovación; medio ambiente/prevenção de riscos; accesibilidade; estratexia europea de emprego	PRIORIDADES Innovación e competitividade; medio ambiente/prevenção de riscos; accesibilidade; desenvolvemento urbano sostible

FONTE: Elaboración propia.

O *Quinto informe de situación sobre a cohesión económica e social* (Comisión Europea, 2008a) formula que nos últimos anos se produciu unha notable redución das disparidades polo que respecta ao PIB por habitante, ás taxas de emprego e ao paro entre as rexións europeas. O cadro 5 recolle o perfil socioeconómico das principais características das rexións europeas agrupadas en tres categorías: converxencia, transición (inclúe as rexións de *phasing-in* e *phasing-out*, dado que ambas as dúas categorías se benefician dun apoio transitorio) e CRE.

**Cadro 5.-** Principais características socioeconómicas das rexións europeas

	CONVERXENCIA	TRANSICIÓN	CRE	UE-27
Cota de poboación no ano 2005 (en %)	31,4	7,2	61,3	100
Cambio anual medio en poboación 2000-2005 (en %)	-0,13	0,75	0,58	0,37
Número de rexións	84	28	159	271
Taxa de emprego en 2006 (en %)	57,6	62,8	68,1	64,4
Cambio na taxa de emprego no período 2000-2006 (en puntos porcentuais)	1,6	5,2	2,1	2,2
Taxa de desemprego no ano 2006 (en %)	11,0	8,8	6,8	8,2
Cambio na taxa de desemprego no período 2000-2006 (en puntos porcentuais)	-2,9	-2,5	0,2	-1,0
PNB <i>per cápita</i> no ano 2005 (UE-27=100)	58	95	122	100
Cambio no PNB <i>per cápita</i> no período 2000-2005 (en puntos índice UE-27=100)	4,3	5,6	-3,7	0
I+D como % do PNB, o ano 2004 ou ano máis recente	0,77	0,94	2,07	1,85

FONTES: Eurostat e DX Rexio.

As rexións de converxencia teñen un PIB por habitante moi inferior (58% da media da Unión Europea), mentres que as rexións con réxime de axuda transitorio teñen un PIB por habitante próximo ao da media da UE-27. Entre os anos 2000 e 2005, ambas as dúas categorías de rexións acurtaron a diferenza que as separaba da media europea en aproximadamente cinco puntos porcentuais. As taxas de emprego non alcanzan o 58% nas rexións de converxencia, fronte ao 68% nas rexións CRE (desde o ano 2000 as rexións de converxencia non conseguen reducir esta distancia; en cambio, as rexións en transición reduciron a diferenza e rexistran agora

unha taxa de emprego do 63%, aínda que seguen estando moi por baixo das rexións CRE). As taxas de paro aínda son catro puntos porcentuais máis elevadas nas rexións de converxencia que nas rexións CRE, aínda que esta diferenza era case o dobre no ano 2000.

### 3.2. RECURSOS FINANZEIROS DISPOÑIBLES PARA A POLÍTICA DE COHESIÓN NO PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 2007-2013

Os recursos financeiros dispoñibles para a política de cohesión (créditos de compromiso) establecidos no Consello Europeo de Bruxelas do mes de decembro do ano 2005 para o actual período de programación (categoría 1b do marco financeiro) alcanzan os 307.619 millóns de euros a prezos constantes do ano 2004 (cadro 2). A principios do ano 2006 esa cantidade sufriu lixeiros axustes ata chegar aos 308.041 millóns de euros fixados no AII do mes de maio do ano 2006 (cadro 3), que equivalen a 347.410 millóns de euros a prezos correntes (segundo os criterios de actualización recollidos no punto 16 do AII).

#### 3.2.1. Distribución por obxectivos e fondos dos recursos da política de cohesión

Se restamos da cantidade total de créditos de compromiso da rúbrica 1b os recursos reservados para asistencia técnica (867,70 millóns de euros), obteremos o volume de recursos que poderían ser comprometidos para o financiamento de programas operativos plurianuais, cuxa distribución en función do obxectivo financiado e do Fondo financiador se presenta no cadro 6. Máis do 81% da axuda financeira canalizada a través da política de cohesión destinarase ás rexións do obxectivo “converxencia”, porcentaxe bastante superior ao 67% que, segundo Hough e Prestland (2000) e Martin (2005), se destinaba ás rexións de obxectivo 1 no período de programación 2000-2006.

**Cadro 6.-** Axuda financeira por obxectivo e Fondo no período de programación 2007-2013

OBXECTIVO	FONDO	CANTIDADE	%
<b>CONVERXENCIA</b>			
Converxencia	FC	69.577.892.687	20%
	FEDER	161.245.100.242	46%
	FSE	52.031.752.194	15%
<b>Total</b>		<b>282.854.745.123</b>	<b>81%</b>
<b>COMPETITIVIDADE REXIONAL E EMPREGO</b>			
Competitividade rexional e emprego	FEDER	30.923.634.796	9%
	FSE	24.041.334.543	7%
<b>Total</b>		<b>54.964.969.339</b>	<b>16%</b>
<b>COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA</b>			
Cooperación territorial europea	FEDER	8.722.650.758	3%
<b>Total</b>		<b>8.722.650.758</b>	<b>3%</b>
<b>ASISTENCIA TÉCNICA</b>			
Asistencia técnica	FS/FC	867.698.663	0,2%
<b>Total</b>		<b>867.698.663</b>	<b>0,2%</b>
<b>TOTAL</b>		<b>347.410.063.883</b>	<b>100%</b>

FONTE: Comisión Europea (2008b).

### 3.2.2. Distribución anualizada dos recursos da política de cohesión

A distribución de recursos establecidos no marco financeiro plurianual aprobado no AII (cadro 3) expresados a prezos actuais recóllese no cadro 7.

**Cadro 7.-** Créditos de compromiso anuais da categoría 1b

CATEGORÍA 1B- PREZOS CORRENTES (en millóns de euros)								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Converxencia	35.188	37.017	38.997	40.423	42.129	43.743	45.359	282.855
Competitividade rexional	9.052	8.592	8.111	7.605	7.082	7.198	7.325	54.965
Cooperación territorial	1.133	1.162	1.199	1.243	1.288	1.328	1.369	8.723
Asistencia técnica	113	117	121	123	127	131	135	868
<b>Total</b>	<b>45.487</b>	<b>46.889</b>	<b>48.427</b>	<b>49.393</b>	<b>50.626</b>	<b>52.400</b>	<b>54.188</b>	<b>347.410</b>

FONTE: Comisión Europea (2008c).

Tendo en conta a aprobación<sup>4</sup> de transferencias de créditos non utilizados no ano 2007 a anos futuros debido ao atraso experimentado na aprobación dalgúns programas operativos (punto 48 do AII), o cadro 8 mostra a distribución actualizada anual dos créditos destinados a financiar a política de cohesión.

**Cadro 8.-** Categoría 1b: créditos anuais do marco financeiro unha vez realizados os axustes realizados conforme ao establecido no punto 48 do AII

CATEGORÍA 1B- PREZOS CORRENTES (en millóns de euros)								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Converxencia	34.862	37.343	38.997	40.423	42.129	43.743	45.359	282.855
Competitividade rexional	9.052	8.592	8.111	7.605	7.082	7.198	7.325	54.965
Cooperación territorial	1.034	1.214	1.199	1.243	1.312	1.352	1.369	8.723
Asistencia técnica	113	117	121	123	127	131	135	868
<b>Total</b>	<b>45.061</b>	<b>47.267</b>	<b>48.427</b>	<b>49.393</b>	<b>50.650</b>	<b>52.424</b>	<b>54.188</b>	<b>347.410</b>

FONTE: Comisión Europea (2008c).

### 3.2.3. Distribución por Estado membro dos recursos da política de cohesión

A Comisión realiza distribucións indicativas anuais por Estado membro principalmente en función dos seguintes criterios: poboación elixible, prosperidade nacional, prosperidade rexional e taxa de desemprego.

A continuación, cada Estado decide a distribución dos créditos por rexión, tendo en conta a elixibilidade desde o punto de vista xeográfico.

Para a categoría de gasto 1.b “cohesión para o crecemento e o emprego” aprobouse unha asignación indicativa entre Estados dos fondos asignados a esta categoría (347.410 millóns de euros), que se recolle no cadro 9. España vai percibir por este concepto en todo o período de programación 35.217 millóns de euros, o 10,14% dos fondos totais. Como pode observarse, o obxectivo “converxencia” dos Fondos Estruturais constitúe a principal prioridade da política de cohesión da UE,

<sup>4</sup> Decisión do Parlamento Europeo e do Consello de 29 de abril de 2008, pola que se modifica o Acordo interinstitucional de 17 de maio de 2006, sobre disciplina orzamentaria e boa xestión financeira, en relación coa adaptación do marco financeiro plurianual (2008/371/CE), DO L 128/8, de 16/05/08.

xa que o 57,37% dos créditos totais se destinan á recuperación das rexións máis desfavorecidas, as denominadas “rexións converxencia” plena (sen *phasing-out*), cun produto interior bruto (PIB) inferior ao 75% da media comunitaria.

**Cadro 9.-** Política de cohesión 2007-2013. Reparto financeiro por Estado membro e por obxectivo (en millóns de euros, a prezos correntes)

	CONVERXENCIA			COMPETITIVIDADE REXIONAL E EMPREGO		COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA	TOTAL
	Fondo de Cohesión	Converxencia	<i>Phasing-out</i> estatístico	<i>Phasing-in</i>	Competitiv. rex. e emprego		
Alemaña		11.864	4.215		9.409	851	26.340
Austria			177		1.027	257	1.461
Bélxica			638		1.425	194	2.258
Bulgaria	2.283	4.391				179	6.853
Chipre	213			399		28	640
Dinamarca					510	103	613
Eslovaquia	3.899	7.013			449	227	11.588
Eslovenia	1.412	2.689				104	4.205
España	3.543	21.054	1.583	4.955	3.522	559	35.217
Estonia	1.152	2.252				62	3.456
Finlandia				545	1.051	120	1.716
Francia		3.191			10.257	872	14.319
Grecia	3.697	9.420	6.458	635		210	20.420
Hungría	8.642	14.248		2.031		386	25.307
Irlanda				458	293	151	901
Italia		21.211	430	972	5.353	846	28.812
Letonia	1.540	2.991				90	4.620
Lituania	2.305	4.470				109	6.885
Luxemburgo					60	15	65
Malta	284	556				15	855
Países Baixos					1.660	247	1.907
Polonia	22.176	44.377				731	67.284
Portugal	3.060	17.133	280	448	490	99	21.511
Reino Unido		2.738	174	965	6.014	722	10.613
Rep. Checa	8.819	17.064			419	389	26.629
Romanía	6.552	12.661				455	19.668
Suecia					1.626	265	1.891
Interrexional						445	445
Asist. técnica							868
Total	69.578	199.322	13.955	11.409	43.556	8.723	347.410

FONTE: Comisión Europea. DX Rexio.

A aplicación dos fondos estruturais nestas rexións realízase segundo o establecido nun conxunto de documentos de programación de carácter plurianual. Eses documentos son o *Marco estratéxico nacional de referencia* e os *Programas operativos*.

Para poder absorber esa axuda, todos os Estados membros deben realizar unha programación plurianual para o citado período e establecer as regras de xestión da axuda comunitaria, da súa certificación a Bruxelas e dos controis a que deben ser sometidos os gastos realizados. Así mesmo, débense prever os mecanismos adecuados para levar a cabo a avaliación do impacto que os ditos fondos teñen sobre as principais variables macroeconómicas do país e de cada unha das rexións onde se aplican eses fondos.

### 3.3. ENFOQUE ESTRATÉGICO DA COHESIÓN

#### 3.3.1. A adaptación da política de cohesión ás prioridades da Axenda de Lisboa

O Consello Europeo de Lisboa do ano 2000 fixou como obxectivo estratéxico para o ano 2010 que a UE se convertese “*na economía baseada no coñecemento máis competitiva e dinámica do mundo, capaz de crecer economicamente de maneira sostible, con máis e mellores empregos e cunha maior cohesión social*”.

A estratexia acordada en Lisboa estaba deseñada sobre tres grandes eixes:

- 1) Preparar o paso a unha economía e a unha sociedade baseadas no coñecemento.
- 2) Modernizar o modelo social europeo para adaptalo aos desafíos do cambio e do avellentamento da poboación.
- 3) Manter o índice medio de crecemento económico en torno ao 3% anual mediante a aplicación dun conxunto de políticas macroeconómicas.

No mes de marzo do ano 2001, o Consello Europeo de Estocolmo (complementado polo Consello Europeo de Gotemburgo do mes de xuño do mesmo ano) acordou unha Estratexia para o desenvolvemento sostible que supuxo engadirlle unha terceira dimensión ambiental á Estratexia de Lisboa e adoptar unha nova orientación na definición de todas as políticas comunitarias que deberían incluír e desenvolver as estratexias sectoriais ambientais pertinentes.

No mes de marzo do ano 2002, no Consello Europeo de Barcelona definiuse o modelo social europeo, que se basea nun bo funcionamento da economía, nun alto nivel de protección e educación social e no diálogo social.

No ano 2003, a Comisión creou un grupo de traballo que elaborou un informe (Sapir, 2003) que propoñía esencialmente que o orzamento comunitario dedicara máis recursos á innovación, ao crecemento e á converxencia, ante o atraso de Europa con respecto aos Estados Unidos nos resultados mostrados por diversos indicadores estruturais de seguimento do proceso de Lisboa.

No Consello Europeo do mes de marzo do ano 2004, os líderes europeos invitaron á Comisión a establecer outro grupo de alto nivel presidido por Wim Kok, ex primeiro ministro de Holanda, ao que se lle encomendou a tarefa de avaliar os progresos realizados no desenvolvemento da Estratexia de Lisboa no punto medio do período comprendido entre o ano 2000 –ano en que se adoptou a Estratexia– e o ano 2010 –ano establecido como obxectivo temporal para alcanzar determinados obxectivos– e de elaborar recomendacións para impulsar o proceso de reformas. Os resultados dos traballos do grupo recóllense nun informe presentado á Comisión e ao Consello Europeo a principios do mes de novembro do ano 2004 (Kok, 2004). Tomando como base o informe Kok, ademais da evolución dos indicadores estruturais, a Comisión Europea presentoulle unha comunicación ao Consello Europeo da primavera do ano 2005 na que se avaliaba a aplicación da estratexia e se recomendaban accións para o seu relanzamento (Comisión Europea, 2005).

No Consello Europeo da primavera do ano 2005 revisouse a Estratexia de Lisboa co claro obxectivo da súa reactivación. A Estratexia centrase no piar económico, reorientando as súas prioridades cara ao crecemento e ao emprego.

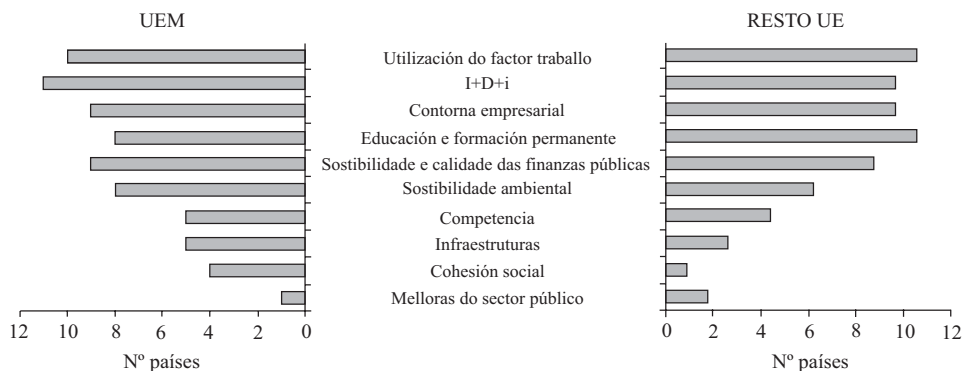
O contido da Estratexia mantívose en gran medida intacto. Con todo, á vez que preservaron as súas dimensións económica, social e ambiental, os xefes de Estado ou de Goberno e a Comisión Europea identificaron catro prioridades xerais de política económica para impulsar as reformas: fomentar o coñecemento e a innovación, facer da UE unha zona atractiva para investir e traballar, estimular o crecemento e o emprego sobre a base da cohesión social e promover o desenvolvemento sostible.

Dado que o principal problema da Estratexia de Lisboa foi a aplicación insuficiente de reformas estruturais, introducíronse cambios con respecto ás normas e procedementos que rexen a súa formulación e posta en práctica, co fin de simplificar os procesos de coordinación de políticas ao longo do tempo entre as distintas áreas de actuación, así como entre a UE e os distintos países. Este novo marco tamén ten por obxecto aumentar a coherencia dos programas nacionais, da presentación de informes e da valoración dos progresos rexistrados.

Na práctica estes cambios implican que as orientacións xerais de política económica e as directrices para o emprego se reunirán nun só paquete de medidas denominado *Directrices integradas para o crecemento e o emprego*. O primeiro paquete aprobouse no mes de xuño do ano 2005, e seguirá sendo esencialmente válido durante un período de tres anos (2005-2008). Este documento serviu de base para que no outono do ano 2005 cada Estado membro elaborara un *Programa nacional de reformas* (PNR) baseado nas *Directrices integradas*, que inclúen un plan detallado das políticas de reforma dos Estados membros ata o ano 2008, tendo en conta a súa situación e as súas necesidades particulares.

O PNR de España (Ministerio de la Presidencia, 2005), aprobado o 13 de outubro de 2005, establece as directrices para a política económica do período 2005-2010 de conformidade coa Estratexia de Lisboa. O dito documento presenta dous obxectivos principais: lograr a converxencia real coa UE-25 e incrementar a taxa de emprego. Existen sete eixes de acción: o reforzo da estabilidade macroeconómica e orzamentaria, as infraestruturas, o capital humano, a estratexia de I+D+i, a competitividade, o mercado de traballo e o diálogo social e a promoción empresarial.

Nos seus programas, os Estados membros da UE identificaron, en función das súas respectivas posicións de partida, un conxunto de cinco ámbitos prioritarios para a realización de reformas (gráfica 1). Estas áreas inclúen, en primeiro lugar, a mellora do funcionamento dos mercados de traballo, terreo no que os distintos países propuxeron medidas que abarcan ámbitos tales como os sistemas impositivos e de prestacións sociais, a formación continuada ao longo da vida laboral ou a reorientación dos sistemas de negociación colectiva para facelos máis favorables á xeración de emprego.

**Gráfica 1.-** Principais retos identificados polos Estados membros

FONTE: Economic Policy Committee (2005).

Co fin de mellorar a capacidade do mercado de traballo para satisfacer as necesidades dos traballadores e dos empresarios, o Consello Europeo do mes de marzo do ano 2006 solicitálles aos Estados membros que lle concedan atención ao reto da “flexiseguridade”. En efecto, aínda que os mecanismos de protección do emprego dificultan o despedimento (ao facelo máis custoso) en momentos de crise económica, como a actual, tamén poden desalentar as novas contratacións en períodos de recuperación da actividade económica (Bertola, 1992), o que, segundo Bentolila *et al.* (1990), producirá unha elevación da taxa de desemprego no longo prazo.

Outra das áreas en que os países identifican unha necesidade máis urxente de reformas é a mellora do ámbito regulatorio no que se desenvolve a actividade empresarial, o cal, como demostran Nicoletti e Scarpetta (2005), contribúe á mellora do emprego. Neste terreo, a maior parte dos Estados membros estableceron catálogos de exemplos de boas prácticas, que lles serviron para a fixación de obxectivos cuantitativos de redución da carga administrativa á vez que se respecta un nivel mínimo de calidade da regulación. En cuarto lugar, moitos países anuncian reformas educativas e dos sistemas de formación continuada en recoñecemento de que unha educación de calidade é un ingrediente esencial para preservar a adaptabilidade da forza laboral aos cambios na contorna económica e mellorar o seu nivel de cualificación; este é, ademais, un elemento importante para mellorar a eficiencia do gasto en I+D (Pisani-Ferry, 2005).

Por último, os PNR de 19 Estados membros coincidiron en sinalar a mellora da sostibilidade e da calidade das finanzas públicas coma un ámbito relevante de actuación adicional.

A Comisión deu a coñecer o seu primeiro *Informe anual de progreso* (COM (2006) 30) con base no que o Consello Europeo da primavera do ano 2006 definiu como catro ámbitos prioritarios (I+D e innovación, contorna empresarial, posibilidades de emprego e política enerxética integrada), dentro dos cales acordou un nú-

mero limitado de accións específicas que pediu que os Estados membros completaran antes de finais do ano 2007.

De conformidade coas conclusións do Consello Europeo da primavera do ano 2006, os Estados membros presentaron os seus informes anuais sobre a execución dos PNR (informes de execución). Estes *Informes anuais de execución* foron analizados pola Comisión, que presentou os seus resultados no *Informe provisional anual* do ano 2007, no que se lles formularon aos Estados membros unha serie de recomendacións específicas para cada país. O Consello Europeo da primavera do ano 2008 aprobou o inicio do segundo ciclo (2008-2010) da Estratexia de Lisboa renovada para o crecemento e o emprego. Neste novo ciclo:

- Confírmanse as *Directrices integradas actuais (Orientacións xerais das políticas económicas e Directrices para o emprego)*.
- Confírmanse os catro ámbitos prioritarios de actuación convidados no ano 2006 (I+D+i, fomento empresarial, enerxía e emprego).
- Ínstase aos Estados membros para que dean unha resposta detallada nos PNR das actuacións que responden ás recomendacións específicas ao país, á zona euro e aos puntos pendentes.

Ademais, a Comisión europea adoptou un Programa comunitario de Lisboa, no mes de xullo do ano 2005, que comprende todas as medidas complementarias coa Estratexia de Lisboa que haberán de poñerse en práctica no ámbito comunitario ata o ano 2008 para alcanzar os obxectivos finais. Este documento establece como áreas prioritarias a creación dun verdadeiro mercado único de servizos, a mellora da contorna para a innovación (en particular, no terreo dos dereitos de propiedade intelectual), a liberalización efectiva do comercio internacional e, dentro da esfera de competencia comunitaria, a culminación do mercado europeo da enerxía e a redución da carga regulatoria, aspectos que, como xa se indicou, tamén están contemplados na súa vertente nacional no *Informe de progreso*.

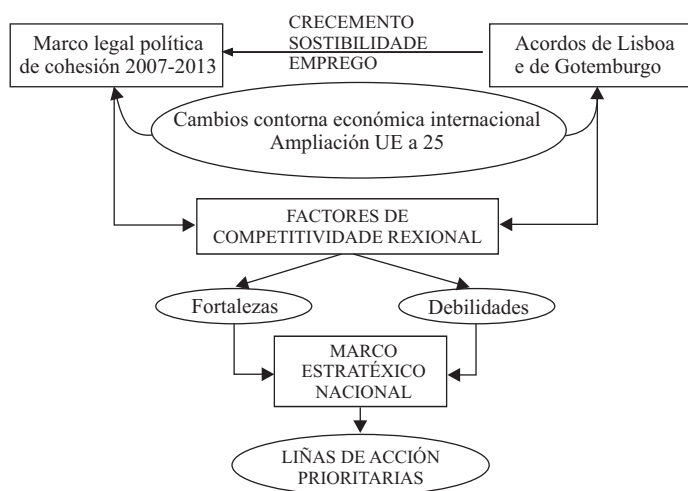
Ao mostrar un grao de compromiso elevado coa Axenda de Lisboa, os Estados membros, coa participación activa das partes interesadas –parlamentos, rexións, corporacións locais e interlocutores sociais–, poden poñer en marcha un círculo virtuoso de reformas estruturais ben deseñadas nos mercados de bens, servizos, traballo e capitais, segundo se contempla na Estratexia, que lles darán máis flexibilidade ás economías da UE facéndoas máis resistentes e cunha maior capacidade de axuste ás perturbacións económicas, o que, en última instancia, se traducirá en taxas de crecemento sostible no longo prazo máis elevadas e nun maior nivel de emprego. En efecto, a creación dun mercado único en Europa aumentaría o PIB anual en preto de un punto porcentual no medio prazo, segundo Guerrieri *et al.* (2005), e nunha porcentaxe moi superior ao das economías menos desenvolvidas (Allen *et al.*, 1998). A Comisión Europea (2005) cuantifica este incremento anual suplementario de crecemento do PIB en 0,6 puntos, o que permitiría a creación de 600.000 novos empregos.

Pola súa parte, as *Directrices estratéxicas comunitarias en materia de cohesión* (DEC) (Consello da Unión Europea, 2006f) establecen as grandes prioridades da política de cohesión tendo en conta as demais políticas económicas relevantes. O seu obxectivo é reforzar a dimensión estratéxica da política de cohesión, en liña coa Estratexia de Lisboa, e garantir o seguimento regular do seu cumprimento (Comisión Europea, 2005).

Tendo en conta as prioridades e os elementos citados, cada Estado membro debe elixir as políticas de desenvolvemento rexional que mellor se adapten ás súas características específicas, dado o nivel de desenvolvemento das súas rexións, a estrutura da actividade económica e as deficiencias estruturais, así como as áreas potenciais de vantaxe competitiva. A composición de políticas variará en función do nivel de desenvolvemento de cada rexión.

O máis interesante é que a reforma deseñada para o período 2007-2013 formula unha importante innovación polo que respecta ao enfoque da programación, xa que se buscou un carácter máis estratéxico no que resultan decisivas as grandes orientacións da UE e as prioridades da Comisión (Comisión Europea, 2005) a partir das cales os Estados membros elaboraron os MENR. Estes conteñen unha análise das disparidades de desenvolvemento e das carencias existentes, así como as prioridades de desenvolvemento de cada Estado membro e a lista dos programas operativos correspondentes aos obxectivos “converxencia” e “competitividade rexional e emprego” (figura 2).

**Figura 2.-** Desenvolvemento da nova política rexional comunitaria



FONTE: Xunta de Galicia (2005).

Desde o punto de vista estratéxico, cómpre ter en conta a necesaria relación que debe existir entre o MENR e o PNR de Lisboa, como principal instrumento canali-

zador das actuacións que realiza un país para a consecución dos obxectivos definidos na Estratexia de Lisboa.

Esta relación necesaria maniféstase no Regulamento 1.083/2006 do Consello, de 11 de xullo de 2006, polo que se establecen as disposicións xerais relativas ao FEDER, ao FSE e ao Fondo de Cohesión que, reflectindo o acordado no Consello Europeo de 16 de decembro de 2005, establecen que “*a axuda cofinanciada polos fondos centrarase nas prioridades da UE de fomentar a competitividade e crear emprego, e que inclúan o cumprimento dos obxectivos da Directrices integradas para o crecemento. Para este efecto, de acordo coa Comisión e cos Estados membros garantirán que se destinen ás mencionadas prioridades o 60% do gasto correspondente ao obxectivo converxencia e o 75% do gasto correspondente ao obxectivo competitividade e emprego...*”.

#### **4. PRINCIPAIS RESULTADOS ESPECÍFICOS PARA ESPAÑA E GALICIA**

A política rexional europea (PRE) comezou a aplicarse en España a partir da súa incorporación á UE (daquela Comunidade Europea). España foi desde aquela ata o período de programación 2000-2006 o principal receptor de axudas estruturais do orzamento comunitario en termos absolutos (cadro 10).

O *Acordo de perspectivas financeiras 2007-2013* permite que España siga sendo un dos principais países beneficiarios da política rexional europea, á vez que fixa un novo mapa da dita política europea en España en consonancia co nivel de desenvolvemento alcanzado polo noso país. Así, España termina o período 2000-2006 cunha maioría de rexións dentro do “obxectivo 1” da política e inicia o período 2007-2013 cunha maioría de rexións dentro do obxectivo de “competitividade rexional e emprego”, e cun período transitorio de saída do Fondo de Cohesión.

No cadro 11 aparecen anualizadas –en euros correntes– as contías que se prevén para os distintos obxectivos durante o conxunto do período 2007-2013. España recibirá 31.457 millóns de euros a prezos do ano 2004 correspondentes a 35.217 millóns de euros a prezos correntes. Deste modo, sitúase como o segundo Estado membro da UE-27 con maior dotación, só por detrás de Polonia, que recibirá 67.284 millóns. A desagregación dos fondos por recibir será a seguinte:

–3.543,2 millóns de euros do FC, xa que, como aspecto moi relevante para España, se incluíu un período transitorio de saída do FC como recoñecemento do efecto estatístico a nivel nacional e que se estenderá ata o final do período de programación (o ano 2013), o que permitirá unha graduación na perda de fondos para infraestruturas e medio ambiente con respecto á axuda recibida durante o período 2000-2006.

- 21.054 millóns de euros para as rexións do obxectivo “converxencia”: Andalucía, Galicia, Estremadura e Castela-A Mancha.
- 1.583 millóns de euros para as rexións ás que se lles concedeu un réxime transitorio de saída gradual do obxectivo “converxencia” (*phasing-out*): Asturias, Murcia, Ceuta e Melilla.
- 4.955 millóns de euros para as rexións do obxectivo *phasing-in*: Valencia, Castela e León e Canarias.
- 3.522 millóns de euros para rexións do obxectivo de “competitividade rexional e emprego”: Cantabria, Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, País Vasco, Navarra e A Rioxa.
- 559 millóns de euros en concepto do obxectivo de “cooperación territorial”.

**Cadro 10.-** Recursos recibidos por España desde o ano 1986, ano de entrada na CE como membro de pleno dereito

AXUDAS ESTRUTURAIAS ASIGNADAS A ESPAÑA (en millóns de euros do ano 2004)					
	1986-1988	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013 (1)
Fondos Estruturais (2)			41.080	49.569	28.207
Fondo de Cohesión			9.574	12.322	3.250
<b>Total</b>	<b>4.822</b>	<b>18.707</b>	<b>50.654</b>	<b>61.890</b>	<b>31.457</b>

(1) No período 2007-2013 as axudas a desenvolvemento rural e pesca (FEADER e FEP) xa non están incluídas dentro das cifras da rúbrica 1.b das perspectivas financeiras correspondente á política de desenvolvemento rexional comunitaria.

(2) Inclúen as cantidades do FEOGA-O e do IFOP que se consideran parte da política rexional ata o ano 2006.

FONTE: Ministerio de Economía y Hacienda.

O MENR de España (Unión Europea, 2007), aprobado pola Comisión Europea o 7 de maio de 2007, ten por finalidade establecer a estratexia deseñada para as intervencións dos Fondos Estruturais FEDER e FSE e do Fondo de Cohesión para España no período 2007-2013, e definir, ademais, a contribución da política rexional española de cara ao cumprimento dos obxectivos da Estratexia de Lisboa e o desenvolvemento de determinadas medidas previstas no PNR de España. Así mesmo, traduce as DEC en materia de cohesión ao contexto específico das rexións españolas, individualizando rexionalmente a estratexia xeral definida no nivel da Unión Europea.

Cómpre destacar que no novo contexto de financiamento europeo para o período 2007-2013 Galicia, polas súas características territoriais e económicas, se inscribe dentro do obxectivo “converxencia”. Atópase, xa que logo, ante un momento clave para reorientar a súa estratexia cara á promoción dos factores de desenvolvemento ligados á Estratexia de Lisboa. Neste sentido, resulta fundamental unha intervención estratéxica que responda ás necesidades actuais da rexión de cara a impulsar o seu desenvolvemento.

**Cadro 11.-** Contías anualizadas e obxectivos da política de cohesión en España durante o período 2007-2013

Millóns euros correntes	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	
Fondo de Cohesión	1.270.265.976	917.767.168	550.660.301	280.836.753	229.162.791	175.309.535	119.210.484	3.543.213.008	
FEDER e FSE	Total obxect. converxencia e competitiv.	4.951.938.010	4.762.054.716	4.562.595.319	4.353.252.721	4.133.711.386	4.161.737.549	4.189.231.272	31.114.520.973
	Converx.	2.620.239.901	2.672.644.699	2.726.097.594	2.780.619.545	2.836.231.936	2.892.956.575	2.950.815.706	19.479.605.956
	FEDER I+D+i	211.710.996	215.945.216	220.264.120	224.669.403	229.162.791	233.746.047	238.420.967	1.573.919.540
	Phasing-out	337.155.967	295.304.439	251.643.988	206.118.997	158.672.351	109.245.388	57.777.880	1.415.919.010
	FEDER I+D+i	15.122.214	15.424.658	15.733.151	16.047.814	16.368.771	16.696.146	17.030.069	112.422.823
	Ceuta e Melilla (54ter)	13.124.981	11.495.764	9.796.127	8.023.907	6.176.879	4.252.762	2.249.207	55.119.627
	Phasing-in	1.154.413.288	939.065.866	714.642.783	480.867.148	237.454.632	242.203.725	247.047.799	4.015.695.241
	Canarias (100)	15.122.213	15.424.657	15.733.150	16.047.813	16.368.770	16.696.145	17.030.068	112.422.816
	RUP	65.869.519	67.186.909	68.530.648	69.901.261	71.299.286	72.725.272	74.179.777	489.692.672
	FEDER I+D+i	45.366.642	46.273.975	47.199.454	48.143.443	49.106.312	50.088.439	51.090.207	337.268.472
	Competitiv.	443.567.860	452.439.216	461.488.001	470.717.761	480.132.116	489.734.759	499.529.454	3.297.609.167
	FEDER I+D+i	30.244.428	30.849.317	31.466.303	32.095.629	32.737.542	33.392.292	34.060.138	224.845.649
	Cooper. territ.	Cooperac. territ.	72.984.236	74.805.457	77.039.100	79.708.309	82.453.468	84.885.214	87.381.249
Transfronteir.		42.739.022	39.713.740	40.253.050	41.811.462	43.416.108	44.806.954	46.236.070	298.976.406
ENPI		8.966.433	15.319.154	16.744.975	17.079.875	17.421.472	17.769.902	18.125.300	111.427.111
Transnac.		21.278.781	19.772.563	20.041.075	20.816.972	21.615.888	22.308.358	23.019.879	148.853.516
Total 2007-2013	6.295.188.222	5.754.627.341	5.190.294.720	4.713.797.783	4.445.327.645	4.421.932.298	4.395.823.005	35.216.991.014	

FONTE: Unión Europea (2007).

Tal e como establece o artigo 32 do Regulamento (CE) 1.083/2006, as intervencións dos fondos nos Estados membros adoptarán a forma de programas operativos (PO) encadrados no MENR. Cada PO cubrirá o período comprendido entre o 1 de xaneiro de 2007 e o 31 de decembro de 2013, e só se referirá a un dos tres obxectivos da política de cohesión.

Os grandes fins da estratexia de desenvolvemento de Galicia para o período 2007-2013 figuran establecidos no *Marco estratéxico de converxencia económica de Galicia 2007-2013* (MECEGA) e son coherentes (Xunta de Galicia, 2008a, pp 79-92) coas directrices da Comisión Europea no ámbito da política de cohesión para o período 2007-2013 (DEC), así como coa Estratexia de Lisboa, traducida polo Goberno español no seu PNR 2005-2008, aspecto que resulta fundamental para asegurar que a implementación dos obxectivos de Galicia producirá efectos beneficiosos sobre o conxunto do territorio europeo, corroborando aínda máis a súa validez. O Plan constitúe o referente estratéxico do sector público galego e recolle a estratexia establecida no MENR, que foi concertado coa Administración Central e coa Comisión Europea.

Os programas operativos de Galicia inscribíense no contexto do MECEGA, que pretende ser o documento estratéxico de planificación comunitaria no medio e no longo prazo no que se definan obxectivos, estratexias e actuacións para o logro dun maior desenvolvemento económico e social mediante a aplicación dos FE, o que debería conducir a Galicia, en definitiva, a lograr a converxencia coa media nacional e da UE.

Co fin de asegurar a coherencia das intervencións comunitarias<sup>5</sup> no marco do obxectivo “converxencia”, a estratexia rexional de Galicia formula uns obxectivos de carácter xeral que contemplan o desenvolvemento económico sostible da Comunidade Autónoma.

Non se trata, polo tanto, de obxectivos específicos establecidos de maneira particular para a intervención dun fondo en concreto, senón de obxectivos aos que todas as actuacións estruturais deben atender. En consecuencia, cada PO contribuirá parcialmente á consecución dos obxectivos sinalados, quedando complementado polo resto das intervencións. Deste modo, non só se asegura a coherencia entre as intervencións senón que se establece o marco adecuado para o deseño e posterior avaliación en termos de compatibilidade, complementariedade e sinerxía.

Nesta liña, a estratexia de intervención dos fondos estruturais en Galicia para o próximo período de financiamento componse duns obxectivos e dunhas prioridades estratéxicas.

A parte máis importante da programación comunitaria na Comunidade Autónoma para o período 2007-2013 está contida en PO dos FE (FEDER e FSE). No caso de Galicia, as estratexias de intervención do FEDER e do FSE están intimamente relacionadas (Xunta de Galicia, 2008a, p. 229), posto que ambas as dúas responden nos seus respectivos ámbitos de actuación a unha estratexia conxunta reflectida no MECEGA 2007-2013, contribuíndo coa súa aplicación ao cumprimento dos obxectivos estratéxicos da rexión de cara ao final do período de programación, co reto de utilizar os instrumentos da política de cohesión para converxer economicamente con España e Europa e facer de Galicia unha rexión máis competitiva no ano 2013.

O *Programa operativo FEDER de Galicia 2007-2013* (Xunta de Galicia, 2008a), no contexto das estratexias de desenvolvemento sostible, céntrase en atender os sete eixes prioritarios propostos no *Marco estratéxico nacional de referencia* para os Programas operativos FEDER das rexións do obxectivo “converxencia”, co obxectivo de incrementar a competitividade da rexión, así como o seu nivel de emprego, mediante a previsión dos cambios económicos e sociais, a innovación, a difusión da sociedade do coñecemento, o fomento do espírito empresarial, a protección do medio ambiente e o desenvolvemento dos mercados non excluíntes.

Os Fondos FEDER asignados ao *Programa operativo de Galicia 2007-2013* distribúense por eixes prioritarios como se indica no cadro 12.

Pero no período de programación 2007-2013 Galicia recibirá fondos estruturais procedentes do FEDER nunha contía indicativa de 2.916.293.874 euros, que provirán, ademais do PO FEDER Galicia, dos programas plurirrexionais PO Economía do coñecemento, PO I+D+i, e PO Asistencia técnica FEDER. A eses recursos haberá que engadir-lles os procedentes dos PO Fondo de Cohesión e Fondo de Co-

---

<sup>5</sup> Artigo 9 do Regulamento (CE) n° 1.083/2006 do Consello, de 11 de xullo de 2006, polo que se establecen as disposicións xerais relativas ao Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional, ao Fondo Social Europeo e ao Fondo de Cohesión.

hesión/FEDER saneamento, así como os que se obteñan dos seguintes PO de Cooperación territorial nos que Galicia é rexión elixible:

- Programa operativo España-Portugal (transfronteiriza).
- Espazo suroeste europeo (transnacional).
- Espazo atlántico (transnacional).
- Programa de cooperación interrexional IV C.

A distribución dos ditos fondos, segundo o instrumento de intervención en que van ir consignados, é a que se presenta no cadro 13.

**Cadro 12.-** Plan de financiamento por eixe prioritario do PO FEDER Galicia 2007-2013

EIXE PRIORITARIO	FINANCIAMENTO FEDER (en euros)	%
1.- Desenvolvemento da economía do coñecemento (I+D+i, sociedade da información e TIC)	213.839.142	9,8
2.- Desenvolvemento e innovación empresarial	361.696.333	16,5
3.- Medio ambiente, contorna natural, recursos hídricos e prevención de riscos	486.270.296	22,2
4.- Transporte e enerxía	857.426.391	39,1
5.- Desenvolvemento sostible local e urbano	231.503.939	10,6
6.- Infraestruturas sociais	35.707.210	1,6
7.- Asistencia técnica e reforzo da capacidade institucional	5.101.030	0,2
<b>Total</b>	<b>2.191.544.341</b>	<b>100,0</b>

FONTE: Xunta de Galicia (2008a).

**Cadro 13.-** Distribución da asignación indicativa da axuda FEDER a Galicia por instrumentos de intervención

INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN	IMPORTES (en euros)	%	CUMPRIMENTO A. LISBOA (en euros)	
				%
PO FEDER Galicia	2.191.544.341	75,15	1.587.108.095	72,42
PO FEDER I+D+i AXE	405.591.292	13,91	400.508.696	98,75
PO Economía do coñecemento	199.865.632	6,85	197.866.715	99,00
PO Fondo de Cohesión e FEDER	112.000.000	3,84	112.000.000	100,00
Asistencia técnica	7.292.610	0,25	-	-
<b>TOTAL AXUDAS FEDER</b>	<b>2.916.293.875</b>	<b>100,00</b>	<b>2.297.483.506</b>	<b>100,00</b>

FONTE: Xunta de Galicia (2008a).

Para enmarcar as previsións de distribución financeira entre eixes prioritarios, anualidades e categorías de gasto, é necesario contemplar previamente o destino destas axudas, xa que o *Programa operativo de Galicia FEDER* só supón o 75% do total, e o seu estudo fóra de contexto podería desvirtuar o alcance da estratexia seleccionada.

Como se aprecia no cadro 14, o resultado global das prioridades establecidas tradúcese nun cadro de ponderacións que asigna máis do 40% dos recursos dispoñibles –uns 1.173 millóns de euros– aos eixes 1 e 2, aqueles cuxo obxectivo vai encamiñado a aumentar a capitalización tecnolóxica e humana da economía galega, seguidos do eixe 4 destinado a completar o proceso de modernización das infraestruturas.

**Cadro 14.-** Distribución da asignación indicativa da axuda FEDER a Galicia por eixes prioritarios

EIXES PERIODO 2007-2013		%	EUROS
1	Desenvolvemento da economía do coñecemento (I+D e soc. información)	27,85	812.214.553
2	Desenvolvemento e innovación empresarial	12,40	361.696.333
3	Medio ambiente, contorna natural, recursos hídricos e prevención riscos	20,51	598.270.296
4	Transporte e enerxía	29,40	857.426.391
5	Desenvolvemento sostible local e urbano	7,94	231.503.939
6	Infraestruturas sociais	1,22	35.707.210
7	Asistencia técnica	0,67	19.475.152
IMPORTE AXUDAS FEDER		100,00	2.916.293.875

FONTE: Xunta de Galicia (2008a, p. 233).

Polo tanto, as operacións contempladas no eixe 1 de desenvolvemento da economía do coñecemento veranse, xa que logo, complementadas polas desenvolvidas pola AXE no marco dos Programas operativos plurirrexionais “Fondo tecnolóxico: FEDER I+D” e “Economía baseada no coñecemento”.

Por último, o eixe 3 verá completadas as actuacións do FEDER coas desenvolvidas no Programa operativo Fondo de Cohesión-FEDER.

Por outra parte, no período de programación 2007-2013 Galicia recibirá fondos estruturais procedentes do FSE (Xunta de Galicia, 2008b) nunha contía de 936.079.597 euros correntes, a través do PO rexional do FSE e dos PO plurirrexionais de loita contra a discriminación, de Adaptabilidade e emprego e de Asistencia técnica. A distribución dos ditos fondos, segundo o instrumento de intervención no que van ir consignados, é a que se reflicte no cadro 15. A distribución da asignación indicativa por eixes prioritarios aparece recollida no cadro 16.

**Cadro 15.-** Distribución da axuda FSE asignada a Galicia por instrumentos de intervención

INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN	IMPORTE (en euros 2006)	%
PO Rexional FSE Galicia	358.501.812	38,3
PO FSE Adaptabilidade e emprego	542.597.525	57,96
PO FSE Loita contra a discriminación	30.869.310	3,3
PO Asistencia técnica FSE	4.110.950	0,44
TOTAL AXUDAS FSE	936.079.597	100,0

FONTE: Xunta de Galicia (2008b).

**Cadro 16.-** Distribución da asignación indicativa da axuda FSE a Galicia por eixes prioritarios

EIXES		IMPORTE
Eixe 1	Espírito empresarial e adaptabilidade	298.699.578
Eixe 2	Empregabilidade, inclusión social e igualdade entre homes e mulleres	472.254.567
Eixe 3	Aumento e mellora do capital humano	137.747.126
Eixe 4	Cooperación transnacional e interrexional	12.326.442
Eixe 5	Asistencia técnica	15.051.884
TOTAL FSE		936.079.597

FONTE: Xunta de Galicia (2008b).

O PO rexional FSE de Galicia artículase, vista a formulación da Estratexia, en cinco eixes prioritarios cuxa distribución por categorías de gasto, como se observa no cadro 17, se realizou en función dos obxectivos formulados no PO.

**Cadro 17.-** Distribución do gasto do PO FSE Galicia por eixes de intervención

EIXE PRIORITARIO	FINANCIAMENTO FSE (en euros)	%
1. Espírito empresarial e adaptabilidade	107.550.544	30
2. Empregabilidade, inclusión social e igualdade entre homes e mulleres	107.550.544	30
3. Aumento e mellora do capital humano	125.475.634	35
4. Cooperación transnacional e interrexional	10.755.054	3
5. Asistencia técnica	7.170.036	2
Total	358.501.812	100,0

FONTE: Xunta de Galicia (2008b).

A través das diferentes formas de intervención do Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional e do Fondo Social Europeo, Galicia destinará, polo tanto, 3.198 millóns de euros a temas vinculados cos obxectivos de Lisboa, un 83,02% do total da axuda destes fondos estruturais europeos asignados á rexión de maneira indicativa. Esta cifra supón unha elevada contribución na programación de Galicia á Estratexia de Lisboa, xa que supera amplamente o 60% que establece a Comisión, aspecto ao que nos temos referido no apartado 3 deste traballo (artigo 9.3 do Regulamento (CE) 1.083/2006), tal e como se mostra na cadro 18.

**Cadro 18.-** Contribución orientativa á Estratexia de Lisboa FEDER e FSE

FONDO	AXUDA	CUMPRIMENTO A LISBOA	
		Euros	%
FEDER	2.916.293.875	2.297.483.506	78,78
FSE	936.079.597	869.974.955	92,94
TOTAL FEDER + FSE	3.852.373.472	3.167.458.461	82,22

FONTE: Xunta de Galicia (2008a, p. 236).

## 5. CONCLUSIÓNS

Neste traballo analizouse o proceso que levou á aprobación das *Perspectivas financeiras 2007-2013* polo Consello Europeo, que reducen o tamaño do orzamento comunitario a pesar de encomendarlle novas tarefas, como o financiamento da Estratexia de Lisboa, e novos retos que formulan as dúas últimas ampliacións da Unión e a entrada de doce países cun PIB por habitante moi inferior á media dos Estados membros xa existentes. Pola súa parte, as políticas de cohesión para o crecemento e o emprego (política rexional) manteñen a súa participación en torno ao 35,7% ao longo de todo o período 2007-2013.

A pesar de que segundo o *Quinto informe de situación sobre a cohesión económica e social* da Comisión Europea se produciu nos últimos anos unha notable re-

dución das disparidades no PIB por habitante, nas taxas de emprego e especialmente nas taxas de paro entre as rexións europeas e as rexións de converxencia (sen considerar as do obxectivo de *phasing out*) teñen un PIB por habitante moi inferior (58% da media da UE-27). Por iso, máis do 81% da axuda financeira canalizada a través da política de cohesión destinarase ás rexións do obxectivo “converxencia”, porcentaxe bastante superior ao 67% que se destinaba ás rexións de obxectivo 1 no período de programación 2000-2006.

Na sección 3 sintetizáronse os aspectos máis relevantes da nova arquitectura da política de cohesión que, polo que respecta ao enfoque da programación, busca un carácter máis estratéxico no que resultan decisivas as grandes directrices estratéxicas comunitarias en materia de cohesión que establecen as grandes prioridades da política de cohesión tendo en conta as demais políticas económicas importantes. O seu obxectivo é reforzar a dimensión estratéxica da política de cohesión, en liña coa Estratexia de Lisboa, e garantir o seguimento regular do seu cumprimento. A partir delas, os Estados membros elaboraron os MENR. Estes conteñen unha análise das disparidades de desenvolvemento e das carencias existentes, así como as prioridades de desenvolvemento de cada Estado membro e a lista dos programas operativos correspondentes aos obxectivos “converxencia” e “competitividade rexional e emprego”.

Na última parte do traballo examináronse os principais resultados para España e para Galicia en función dos apartados anteriores. O *Acordo de perspectivas financeiras 2007-2013* permite que España siga sendo un dos principais países beneficiarios da política rexional europea, pero establece un novo mapa da dita política europea en España, en consonancia co nivel de desenvolvemento alcanzado polo noso país, que agora ten unha maioría de rexións dentro do obxectivo de competitividade rexional e emprego, e goza dun período transitorio de saída do Fondo de Cohesión.

Polo que respecta a Galicia, no novo contexto de financiamento europeo para o período 2007-2013, polas súas características territoriais e económicas inscríbese dentro do obxectivo “converxencia” e atópase ante un momento clave para reorientar a súa estratexia cara ao impulso dos factores de desenvolvemento ligados á Estratexia de Lisboa. Neste sentido, resulta fundamental que se levara a cabo a elaboración dunha estratexia conxunta de aplicación dos recursos europeos, que quedou reflectida no *Marco estratéxico de converxencia económica de Galicia 2007-2013* (MECEGA). Ademais, nun panorama internacional caracterizado pola globalización económica, a deslocalización industrial e a demanda de novos factores de crecemento, resulta necesario que Galicia, a través do financiamento europeo, lles faga fronte a aquelas necesidades pendentes de satisfacer e que mellor respondan aos seus obxectivos para o futuro. Todo isto aconsella extremar a eficacia na utilización dos fondos recibidos para o período de programación actual no impulso dos factores determinantes da converxencia real con España e coa UE.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALLEN, C.; GASIOREK, M.; SMITH, A. (1998): "The Competition Effects of the Single Market in Europe", *Economic Police*, vol. 13, núm. 27 (October), pp. 439-486.
- ARMSTRONG, H.; TAYLOR, P. (2000): *Regional Economics and Policy*. Oxford: Blackwell.
- BEGG, I. (2008): "Subsidiarity in Regional Policy", en G. Gelauff, I. Grilo e A. Lejour [ed.]: *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*, pp. 291-310. Springer.
- BENTOLILA, S.; BERTOLA, G. (1990): "Firing Costs and Labour Demand: How Bad is Euro-sclerosis?", *Review of Economic Studies*, vol. 57, núm. 3, pp. 381-402.
- BERTOLA, G. (1992): "Labour Turnover Costs and Average Labour Demand", *Journal of Labour Economics*, vol. 10, núm. 4, pp. 389-411.
- CHESHIRE, P.; GORNOSTAEVA, G. (2002): "Cities and Regions: Comparable Measures Require Comparable Territories", *Cahiers de l'aurif*, núm. 135, p. 14-32.
- CHESHIRE, P.; MAGRINI, S. (2000): "Endogenous Processes in European Regional Growth: Convergence and Policy", *Growth and Change*, núm. 31, pp. 455-479.
- COMISIÓN EUROPEA (2004a): *Comunicación da Comisión ao Consello e ao Parlamento Europeo. Construír o noso futuro común. Retos políticos e recursos orzamentarios da Unión ampliada 2007-2013*. (COM (2004) 101 final). (Non publicada no *Diario Oficial*).
- COMISIÓN EUROPEA (2004b): *Comunicación da Comisión ao Parlamento Europeo. Perspectivas financeiras 2007-2013*. (COM (2004) 487). (Non publicada no *Diario Oficial*).
- COMISIÓN EUROPEA (2004c): *Documento de traballo da Comisión. Proposta de renovación do Acordo interinstitucional sobre a disciplina orzamentaria e a mellora do procedemento orzamentario*. (COM (2004) 498 final).
- COMISIÓN EUROPEA (2004d): *Terceiro informe sobre a cohesión económica e social*. Luxemburgo: Comisión Europea, Oficina de Publicacións Oficiais das Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (2005): *Comunicación ao Consello Europeo de primavera. Traballando xuntos polo crecemento e polo emprego. Relanzamento da Estratexia de Lisboa*. (COM (2005) 24 final). (Non publicada no *Diario Oficial*).
- COMISIÓN EUROPEA (2006a): *Decisión (CE) 2006/593 da Comisión, de 4 de agosto de 2006, pola que se establece un reparto indicativo por Estado membro dos créditos de compromiso para o obxectivo de competitividade rexional e emprego para o período 2007-2013*. (C (2006) 3472).
- COMISIÓN EUROPEA (2006b): *Decisión (CE) 2006/594 da Comisión, de 4 de agosto de 2006, pola que se establece un reparto indicativo por Estado membro dos créditos de compromiso para o obxectivo de converxencia para o período 2007-2013*. (C (2006) 3474).
- COMISIÓN EUROPEA (2006c): *Decisión (CE) 2006/595 da Comisión, de 4 de agosto de 2006, pola que se establece a lista das rexións que poden recibir financiamento dos fondos estruturais conforme ao obxectivo de converxencia para o período 2007-2013*. (C (2006) 3475).
- COMISIÓN EUROPEA (2006d): *Decisión (CE) 2006/596 da Comisión, de 4 de agosto de 2006, pola que se establece a lista dos Estados membros que poden recibir financiamento do Fondo de Cohesión durante o período 2007-2013*. (C (2006) 3479).
- COMISIÓN EUROPEA (2006e): *Decisión (CE) 2006/597 da Comisión, de 4 de agosto de 2006, pola que se establece a lista das rexións que poden recibir financiamento dos fon-*

- dos estruturais de forma transitoria e específica conforme ao obxectivo de competitividade rexional e emprego para o período 2007-2013.* (C (2006) 3480).
- COMISIÓN EUROPEA (2006f): *Decisión (CE) 2006/609 da Comisión, de 4 de agosto de 2006, pola que se establece un reparto indicativo por Estado membro dos créditos de compromiso para o obxectivo de cooperación territorial europea durante o período 2007-2013.* (C (2006) 3473).
- COMISIÓN EUROPEA (2007): *Marco estratéxico nacional de referencia de España 2007-2013.*
- COMISIÓN EUROPEA (2008a): *Comunicación da Comisión ao Parlamento Europeo e ao Consello. Quinto informe de situación sobre a cohesión económica e social. As rexións crecen e Europa crece.* (COM (2008) 371 final). Bruxelas.
- COMISIÓN EUROPEA (2008b): *Comunicación da Comisión ao Parlamento Europeo, ao Consello, ao Comité Económico e Social Europeo e ao Comité das Rexións sobre os resultados das negociacións relativas ás estratexias e aos programas da política de cohesión do período de programación 2007-2013.* (COM (2008) 301 final). Bruxelas.
- COMISIÓN EUROPEA (2008c): *Directorate-General Budget Analysis of the Budgetary Implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2007.*
- CONSELLO DA UNIÓN EUROPEA (2005): *Financial Perspectives 2007-2013.* (CADREFIN 268). Brussels: Council of the European Union.
- CONSELLO DA UNIÓN EUROPEA (2006a): “Regulamento (CE) nº 1.080/2006 do Parlamento Europeo e do Consello, de 5 de xullo de 2006, relativo ao Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional e polo que se derroga o Regulamento (CE) nº 1783/1999”, *DOUE*, de 31/07/06.
- CONSELLO DA UNIÓN EUROPEA (2006b): “Regulamento (CE) nº 1.081/2006 do Parlamento Europeo e do Consello, de 5 de xullo de 2006, relativo ao Fondo Social Europeo e polo que se derroga o Regulamento (CE) nº 1.784/1999”, *DOUE*, de 31/07/06.
- CONSELLO DA UNIÓN EUROPEA (2006c): “Regulamento (CE) nº 1.082/2006 do Parlamento Europeo e do Consello, de 5 de xullo de 2006, sobre a Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)”.
- CONSELLO DA UNIÓN EUROPEA (2006d): “Regulamento (CE) nº 1.083/2006 do Consello Europeo, de 11 de xullo de 2006, polo que se establecen as disposicións xerais relativas ao Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional, ao Fondo Social Europeo e ao Fondo de Cohesión e se derroga o Regulamento (CE) nº 1.260/1999”, *DOUE*, de 31/07/06.
- CONSELLO DA UNIÓN EUROPEA (2006e): “Regulamento (CE) nº 1.084/2006 do Consello, de 11 de xullo de 2006, polo que se crea o Fondo de Cohesión e se derroga o Regulamento (CE) nº 1.164/94”, *DOUE*, de 31/07/06.
- CONSELLO DA UNIÓN EUROPEA (2006f): “Decisión do Consello de 6 de outubro de 2006 relativa ás directrices estratéxicas comunitarias en materia de cohesión (2006/702/CE)”, *DOUE*, de 21/10/06.
- ECONOMIC POLICY COMMITTEE (2005): *Report on Lisbon National Reform Programmes.* (ECFIN/EPC(2005)REP/55392 final). Brussels.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2005): *Convergencia y empleo. Programa nacional de reformas de España.* Madrid: Ministerio de la Presidencia, Secretaría General Técnica.
- GALICIA. XUNTA (2005): *Actualización da avaliación intermedia do POI de Galicia 2000-2006.* Xunta de Galicia, Consellería de Economía e Facenda.

- GALICIA. XUNTA (2008a): *Programa operativo FEDER de Galicia 2007-2013 (obxectivo converxencia)*. Xunta de Galicia, Consellería de Economía e Facenda.
- GALICIA. XUNTA (2008b): *Programa operativo FSE de Galicia 2007-2013 (obxectivo converxencia)*. Xunta de Galicia, Consellería de Economía e Facenda.
- GUERRIERI, P.; MAGGI, B.; MELICIANI, V.; PADOAN, P. (2005): *Technologie, Diffusion, Services and Endogenous Growth in Europe: Is the Lisbon Strategy Still Alive?* (Bruges European Economic Research Papers, 2).
- HOUGH, J.; PRESTLAND, A. (2000): *European Structural Funds*. (Research Paper, 00/72). London: House of Commons Librare.
- KOK, W. (2004): *Hacer frente al desafío: la Estratexia de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Informe del Grupo de Alto Nivel*. (Dispoñible en [http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/kok\\_report\\_es.pdf](http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/kok_report_es.pdf)).
- LEONARDI, R. (2005): *The Cohesion Policy of the European Union: The Building of Europe*. London: Palgrave
- MARTIN, R. (2005): "Regional Policy", en F. McDonald e S. Dearden, S. [ed.]: *European Economic Integration*, pp. 227-253. London: Prentice-Hall.
- MOLLE, W. (2006): "Evaluating the EU Cohesion Policy", *Regional Studies Association Conference*. Leuven.
- MRAK, M.; RANT, V. (2008): "Financial Perspectives 2007-2013: Domination of National Interests", *Conference on Public Finances in the EU*. Brussels: Bureau of Economic Policy Advisers.
- NICOLETTI, G.; SCARPETTA, S. (2005): *Product Market Reforms and Employment in OECD Countries*. (Economic Department Working Papers, 472).
- PARLAMENTO EUROPEO; CONSELLO DA UNIÓN EUROPEA; COMISIÓN EUROPEA (1999): "Acordo interinstitucional de 6 de marzo de 1999 entre o Parlamento Europeo, o Consello e a Comisión sobre a disciplina orzamentaria e a mellora do procedemento orzamentario", DO C172, de 18/06/1999.
- PARLAMENTO EUROPEO; CONSELLO DA UNIÓN EUROPEA; COMISIÓN EUROPEA (2006): "Acordo interinstitucional entre o Parlamento Europeo, o Consello e a Comisión, de 17 de maio de 2006, sobre disciplina orzamentaria e boa xestión financeira", DO C139, de 14/06/2006.
- PISANI-FERRI, J. (2005): *What's Wrong with Lisbon?* (CESifo Forum, 2/2005).
- POLLACK, M.A. (2008): "Member-State Principals, Supranational Agents, and the EU Budgetary Process, 1970-2008", *Conference on Public Finances in the EU*. Brussels: Bureau of Economic Policy Advisers.
- SAPIR, A. et al. (2003): *An Agenda for a Growing Europe, Making the EU Economic System Deliver*. (Report of an independent highlevel study group established on the initiative of the President of the European Commission).
- UNIÓN EUROPEA (2007): *Marco estratéxico nacional de referencia 2007-2013 de España*.