

Les infraestructures a la Unió Europea i el rol del Pla Juncker

El Tractat de Roma, del qual celebrem el 60è aniversari aquest mes, ja va assenyalar la importància de les infraestructures trans-europees i va establir una política comuna de transports. L'objectiu era facilitar la creació d'un mercat únic i reforçar la cohesió econòmica i social a Europa. Seixanta anys després, la inversió en infraestructures continua sent percebuda com un eix vertebrador del projecte europeu, i el Pla Juncker n'és una clara mostra.

Les infraestructures són un factor clau per facilitar l'activitat econòmica d'una regió. Unes infraestructures adequades redueixen els costos de producció i faciliten el flux de béns, de serveis, de persones i d'informació. En integrar els mercats, fomenten també la competència, augmenten els incentius per innovar i incrementen la productivitat. El cas de la Unió Europea (UE) és paradigmàtic, ja que, per aconseguir el funcionament òptim del mercat únic europeu, són indispensables unes xarxes integrades d'infraestructures de transport, energètiques, telecomunicacions, etc. que ajudin a integrar tots els Estats membres.

Al Tractat de Maastricht, signat el 1992, la UE va establir com a prioritat el desenvolupament de les xarxes d'infraestructures trans-europees (conegudes per les sigles en anglès, TEN). Aquestes xarxes prioritàries no solament engloben les més conegudes xarxes de transport (TEN-T), sinó també d'energia (TEN-E) i de telecomunicacions (eTEN). Les xarxes TEN-T consisteixen en nou corredors europeus que haurien d'unir, el 2030, 94 ports europeus amb connexions de ferrocarril i de carretera, 38 aeroports clau amb connexions de tren a les ciutats més importants, 15.000 quilòmetres de trens d'alta velocitat i 35 projectes transfronterers que redueixin els colls d'ampolla. En el cas de l'energia, està previst que la xarxa TEN-E faciliti la interoperabilitat transfronterera de les xarxes d'electricitat i de gas i que, al mateix temps, impulsi les energies renovables. Finalment, la xarxa de telecomunicacions eTEN pretén donar suport a la modernització de les xarxes de banda ampla i al llançament de serveis electrònics transeuropeus d'interès públic en l'àmbit de la sanitat o de l'Administració pública, entre d'altres.

Des que es va iniciar el projecte de les xarxes TEN, les infraestructures han millorat molt al conjunt de la Unió. No obstant això, segons el Banc Europeu d'Inversions (BEI), encara existeix un important dèficit d'inversió en infraestructures. Segons el BEI, la diferència entre la inversió realitzada en infraestructures i la necessària per assolir diferents estàndards globals arribarà als 335.000 milions d'euros anuals en els cinc propers anys. Més del 30% de la bretxa correspon a infraestructures energètiques, destinades a assegurar el subministrament d'energia a la UE, a modernitzar les xarxes de distribució i a aconseguir una major eficiència energètica dels edificis i de les indústries. També són destacables, en l'era de l'economia del coneixement, les infraestructures de telecomunicacions, que representen el 19% de la bretxa i inclouen una millora de la capacitat de gestió de les dades i de la ciberseguretat. La resta de necessitats d'infraestructura són de logística i transport (el 24% de la bretxa) i d'aigua i gestió de residus (el 27%).

Una part d'aquesta inversió es pot dur a terme amb finançament públic, atesa la naturalesa de bé quasipúblic de les infraestructures. No obstant això, les elevades necessitats d'inversió i la dificultat de dur a terme una selecció rigorosa de projectes per a una

Necessitats d'inversió en infraestructura a la Unió Europea segons el BEI

(Milers de milions d'euros)

	Inversió anual			
	Necessària	Actual	Bretxa	(% del total)
Necessitats en infraestructura logística i de transport	160	80	80	24%
Modernitzar transport urbà per assolir els estàndards globals	80	40	40	
Assegurar una capacitat suficient en el transport interurbà (inclou les Xarxes Transeuropees de Transport)	80	40	40	
Necessitats en infraestructura energètica	230	130	100	30%
Actualització de les xarxes energètiques (gas i electricitat)	64	47	18	
Eficiència energètica en edificis i indústries	112	42	70	
Generació d'electricitat, incloses renovables	53	41	12	
Necessitats en infraestructura de telecomunicacions	160	95	65	19%
Assolir l'estàndard global en serveis de banda ampla	75	45	30	
Assolir la capacitat de gestió de dades dels EUA	50	25	25	
Assolir la inversió dels EUA en ciberseguretat	35	25	10	
Necessitats d'inversió en aigua i gestió de residus	138	48	90	27%
Seguretat de l'aigua, inclòs risc d'inundacions	15	2	13	
Conformitat i rehabilitació de la infraestructura hidràulica	75	30	45	
Millorar la gestió de residus i la recuperació de materials	8	3	5	
Necessitats addicionals per a una infraestructura urbana resistent i eficient	40	13	27	
Total	688	353	335	100%

Nota: Per a més detalls i per a períodes concrets per tipus d'infraestructura, vegeu EIB (2016), «Restoring EU Competitiveness. 2016 updated version».

Font: CaixaBank Research, a partir de dades del Banc Europeu d'Inversions.

inversió eficient en infraestructures han incrementat la importància de les col·laboracions públic-privades (PPP, per les sigles en anglès) en el cas europeu (per a més detalls, vegeu l'article «Infraestructures, punt de trobada», d'aquest Dossier). Així mateix, la incertesa sobre quines són les inversions requerides en un context de canvi tecnològic i el seu nivell de risc comporten que el rol del sector públic sigui cada vegada més de catalitzador de la inversió, aportant un marc de seguretat jurídica (regles de joc clares), i que el sector privat sigui el que hagi d'afrontar el disseny dels projectes i la major part de la inversió.

El pla d'inversions per a Europa, més conegut com Pla Juncker, és un cas paradigmàtic de PPP: busca reactivar la inversió a la UE mobilitzant millor els recursos financers, permetent que el BEI financi projectes més arriscats però innovadors i eliminant barreres a la inversió a la UE. La part central del pla és el finançament de projectes d'inversió mitjançant el Fons Europeu d'Inversions Estratègiques (FEIE), engegat al juny del 2015. Amb un capital de 33.500 milions d'euros entre les aportacions de la Comissió Europea (26.000 milions) i del BEI (7.500 milions) com a garantia, té previst impulsar projectes d'inversió en infraestructures estratègiques i en petites i mitjanes empreses per valor de 500.000 milions d'euros durant 2015-2020.¹ Ara com ara, l'aplicació del Pla Juncker segueix el guió previst. Al gener del 2017, ja hi havia aprovats 31.500 milions de finançament corresponents a 444 operacions a 28 països de la UE, amb una inversió total prevista de 168.800 milions d'euros, al voltant del 33% de l'objectiu total. La majoria de projectes són inversions en infraestructures i innovació als sectors de l'energia, la indústria i el transport i es concentren en grans països, com França, Itàlia, el Regne Unit i Espanya. Amb el finançament aprovat de 40 projectes, per valor de 3.420 milions d'euros per a una inversió total de 23.000 milions d'euros, Espanya és un dels països més beneficiats.

Així mateix, una part important del Pla Juncker té com a objectiu acostar els projectes a la comunitat inversora i reduir altres traves a la inversió, com la fragmentació reguladora. D'una banda, augmenta la visibilitat dels projectes d'inversió mitjançant l'European Investment Project Portal per atreure el capital privat i desenvolupa tasques d'assessorament amb l'European Investment Advisory Hub. De l'altra, el pla busca la millora de l'entorn inversor en general, reduint les barreres a la inversió encara existents a la UE, com la burocràcia o la fragmentació dels mercats.²

Les avaluacions realitzades del Pla Juncker valoren de forma positiva el nivell assolit d'inversió, coherent amb les previsions.³ No obstant això, és aviat per treure conclusions en termes d'efectivitat i d'impacte. D'una banda, molts projectes encara s'han de començar a implementar i els seus beneficis es produiran a mitjà termini. De l'altra, és molt difícil avaluar si els projectes escollits no s'haguessin realitzat sense el pla o el seu nivell de risc, malgrat que els criteris de concessió incloguin la condició que la participació del FEIE és imprescindible perquè es dugui a terme el projecte i el seu «perfil» innovador i arriscat. Claeys i Leandro creuen que és prematur afirmar que el FEIE ha comportat el finançament de projectes addicionals, ja que la majoria de projectes aprovats són molt similars a uns altres ja finançats pel BEI, i la poca informació disponible dificulta l'avaluació del seu nivell de risc.⁴

El Pla Juncker complementa una part de la inversió que realitza la Comissió Europea en infraestructures a nivell transeuropeu, que, en la seva majoria, es canalitza a través d'altres programes, com el Connecting Europe Facility, el Horizon 2020 i els Fons Estructurals i d'Inversió, en el marc de la política de cohesió de la UE. En qualsevol cas, el pla exemplifica un canvi d'intervenció pública en la inversió en infraestructures, centrada a corregir errors de mercat i situacions de subinversió, i on el finançament públic s'utilitza per atreure inversió privada i per poder permetre el finançament d'un major nombre de projectes.

Josep Mestres Domènech

Departament de Macroeconomia, Àrea de Planificació Estratègica i Estudis, CaixaBank

Xarxes Transeuropees de Transport (TEN-T)

Corredors de transport intermodal



Font: CaixaBank Research, a partir de dades de la Comissió Europea.

1. L'objectiu és multiplicar el capital inicial per 15, en utilitzar-lo com a garantia per emetre deute per valor de 100.000 milions, que, amb posterioritat, és utilitzat com a garantia per atreure 400.000 milions més en inversions privades.

2. BEI (2016), «Breaking Down Investment Barriers at Ground Level. Case studies and other evidence related to investment barriers under the third pillar of the Investment Plan for Europe».

3. Per a més detalls, vegeu les tres avaluacions diferents del FEIE elaborades per la Comissió Europea, pel BEI i per Ernst & Young.

4. Claeys, G. i Leandro, A. (2016), «Assessing the Juncker Pla after one year», Bruegel.