

**Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Ajutoarele de stat pentru întreprinderi: sunt ele oare eficace și eficiente?”**

**(aviz din proprie inițiativă)**

(2016/C 013/05)

**Raportor: domnul Edgardo Maria IOZIA**

La 19 februarie 2015, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European a hotărât să elaboreze un aviz din proprie inițiativă cu privire la

„Ajutoarele de stat pentru întreprinderi: sunt ele oare eficace și eficiente?”

(aviz din proprie inițiativă).

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 14 iulie 2015.

În cea de a 510-a sesiune plenară, care a avut loc la 16 și 17 septembrie 2015 (ședința din 16 septembrie 2015) Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 198 de voturi pentru, 3 voturi împotriva și 9 abțineri.

## 1. Concluzii și recomandări

1.1. Comitetul Economic și Social European (CESE) consideră că evaluarea impactului ajutoarelor de stat reprezintă un instrument esențial pentru a verifica dacă rezultatele corespund obiectivelor propuse, astfel încât resursele să fie alocate într-un mod mai eficace și mai eficient, iar transparența și validarea proceselor de gestionare să fie îmbunătățite.

1.2. Numeroase state membre au elaborat deja sisteme de evaluare complexe și articulate; acest proces este corelat cu un interes tot mai pronunțat din partea mediului academic, care a permis îmbunătățirea tehnicilor de evaluare și o mai mare precizie a instrumentelor de măsurare de care dispun autoritățile ce acordă ajutoarele.

1.3. Comisia Europeană a instituit, împreună cu statele membre, un Forum la nivel înalt privind ajutoarele de stat pentru întreprinderi, care se ocupă și de evaluare.

1.4. În luna decembrie a anului trecut, în discursul său rostit în cadrul Forumului la nivel înalt, comisarul UE pentru concurență, Margrethe Vestager, a declarat: „există două elemente esențiale în programul privind modernizarea ajutoarelor de stat (*State Aid Modernisation – SAM*), deosebit de importante: **transparența**, care le permite cetățenilor să afle unde se duc banii lor, și **evaluarea**, care le spune dacă aceștia au fost cheltuiți cum trebuie”. CESE este întru totul de acord cu acest mesaj.

1.5. CESE întâmpină cu satisfacție dezbaterile privind evaluarea de impact a politicilor de sprijinire a întreprinderilor și îndeamnă Comisia să nu se abată de la calea pe care a pornit în urmă cu câțiva ani.

1.6. Trebuie remarcat totuși că, în afara evaluărilor prevăzute de reglementările europene, în prezent numeroase scheme de ajutoare nu fac obiectul evaluărilor de impact. În multe cazuri, legislația prevede ca evaluarea să se limiteze la certificarea corespondenței formale dintre măsurile respective și prevederile legii, fără a permite, prin urmare, verificarea amănunțită și pe termen lung a eficacității și eficienței tuturor investițiilor realizate pentru sprijinirea întreprinderilor. CESE este în favoarea generalizării evaluărilor de impact și, eventual, a scăderii pragului de 150 de milioane EUR, pe care Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare îl identifică în prezent ca relevant pentru bugetul mediu anual al schemelor de ajutor, prag de la care acestea au obligația de a prezenta un plan de evaluare *ex ante*. În caz contrar, ar fi scutite numeroase state membre, în special în cazul în care ajutorul în cauză este semnificativ, inclusiv în raport cu dimensiunea statului respectiv.

1.7. CESE subliniază că toată legislația referitoare la ajutoarele de stat conduce la reorientarea treptată a rolului Comisiei, caracterizat anterior de o cultură preponderent administrativă, către o nouă formă de cooperare cu statele membre, menită să optimizeze rezultatele ajutoarelor de stat, să pună accentul pe eficiența și eficacitatea ajutoarelor. Este vorba de un pas important înainte făcut odată cu adoptarea *modernizării*.

1.8. Va trebui ca statele membre să se doteze cu instrumente corespunzătoare de evaluare, elaborate de organisme independente. CESE consideră că partenerii sociali trebuie să participe la definirea modelului de evaluare, fără a pierde competențele însemnate dobândite de personalul din administrația publică (AP), care va trebui să joace un rol în definirea proceselor de evaluare și în participarea la redactarea raportului final, difuzând astfel cultura evaluării în cadrul propriilor organe, prin îmbunătățirea treptată a cercetării. Comisia Europeană va trebui să colaboreze la armonizarea criteriilor de evaluare între statele membre. Comparabilitatea criteriilor de evaluare va permite evaluarea globală a eficacității și eficienței ajutoarelor de stat.

1.9. Va trebui să se acorde o atenție deosebită situației regiunilor interesate de sistemul de ajutoare de stat la nivel regional. Alegerea inspirată a Comisiei de a excepta de la obligația de notificare prealabilă peste 80 % din totalul ajutoarelor de stat <sup>(1)</sup>, permite, pe de o parte, eliberarea imediată a finanțării, dar, pe de altă parte, crește semnificativ nivelul responsabilității și costurile administrațiilor locale – și deci nivelul cheltuielilor publice, fiind nevoie de o atenție specială din partea statelor membre pentru a furniza resursele adecvate în vederea lansării unor cursuri specifice de formare și a schimbului de bune practici între administrațiile locale. Cultura parteneriatului trebuie dezvoltată la toate nivelurile.

1.10. CESE consideră că noul sistem, care lasă în seama statelor membre responsabilitatea evaluării *ex ante*, conduce la o creștere generalizată a costurilor pentru administrațiile publice și pentru întreprinderi, fiind necesară o planificare atentă, prin care să poată fi eliminate sarcinile inutile, iar procedurile să fie simplificate. Comitetul semnalează totodată că perioada de șase luni necesară pentru procedurile de autorizare a planurilor de evaluare ale unor scheme foarte complexe ar putea fi prea scurtă, iar construirea unui model contrafactual pentru statele mici ar putea prezenta dificultăți majore.

1.11. CESE recomandă adoptarea rapidă a comunicării privind noțiunea de *ajutor de stat*, în special pentru a ajuta administrațiile cărora, prin scutirea semnificativă de la obligația de notificare prealabilă, li s-a transferat dubla sarcină de a identifica ce este ajutorul de stat și de a-l implementa într-o manieră conformă cu piața. De exemplu, în cazul finanțării din fonduri publice pentru cultură și conservarea patrimoniului, incertitudinea juridică persistentă cu privire la care dintre acestea reprezintă ajutoare de stat determină autoritățile să considere fiecare intervenție ca făcând obiectul reglementării în materie de ajutoare de stat, cu toate sarcinile administrative și procedurale pe care le implică acest lucru. Aceeași incertitudine juridică caracterizează finanțarea publică a tuturor infrastructurilor, în special pe baza jurisprudenței referitoare la cazul aeroportului din Leipzig. Trebuie să existe o definiție clară și fără echivoc a activităților de sprijin public acordat întreprinderilor, distingându-se cele care nu constituie ajutoare de stat de cele care reprezintă ajutoare de stat, în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE.

1.12. CESE apreciază eforturile depuse, însă consideră că este indispensabilă extinderea culturii evaluării, astfel încât să acopere toate nivelurile de guvernare (naționale și regionale), dincolo așadar de limitele cazurilor menționate mai sus. Pentru aceasta, Comitetul solicită noi ajustamente din partea Comisiei și a statelor membre.

1.13. Analiza efectuată reflectă lipsa datelor privind costurile gestionării de către autoritățile publice a ajutoarelor de stat pentru întreprinderi. O evaluare riguroasă a eficienței acestora nu poate să nu ia în considerare cu atenție sumele cheltuite de autoritățile publice, pe lângă măsurarea ajutoarelor în sine, în raport cu rezultatele obținute. Transparența sistemului reclamă publicarea acestor date. Din datele disponibile, costurile administrative totale s-ar ridica la aproximativ 5 %, procent la care se adaugă costurile de asigurare a conformității, evaluate la încă 5 %, la acestea adăugându-se și costurile suplimentare ale evaluării care, potrivit estimărilor Comisiei, sunt cu puțin mai mici de 1 %. Este vorba despre o sumă care a fost probabil subestimată, dar care rezultă, în mod obiectiv, excesivă.

---

<sup>(1)</sup> Discursul rostit la Forumul la nivel înalt al statelor membre de Margrethe Vestager, comisarul UE pentru concurență, la 18 decembrie 2014.

1.14. CESE solicită Comisiei să nu creeze sarcini neașteptate și suplimentare care să revină întreprinderilor, garantând că întregul sistem de evaluare devine mai eficient și mai eficace.

1.15. Este foarte important ca, în cadrul evaluărilor, să se țină seama și de eficiența costurilor administrative și de costurile care decurg din modelele de evaluare.

1.16. Comparabilitatea diverselor modele și flexibilitatea în ceea ce privește dimensiunea, tipologia și indicatorii au scopul de a simplifica evaluarea *ex ante* și de a armoniza criteriile pentru evaluarea *ex post*.

1.17. CESE solicită o viziune integrată asupra acțiunilor Comisiei în diversele cazuri care implică politica economică: fonduri structurale, ajutoare de stat, acorduri de parteneriat comercial, pentru a asigura un program unitar al politicii economice europene, bazată pe dezvoltare și creștere economică.

1.18. CESE recomandă utilizarea unor criterii similare cu cele cuprinse în Regulamentul delegat (UE) nr. 240/2014 al Comisiei<sup>(2)</sup> din 7 ianuarie 2014 privind un cod european de conduită referitor la parteneriat, în cadrul fondurilor structurale și de investiții europene, criterii care prevăd consultarea obligatorie a tuturor părților potențial interesate, pentru elaborarea unui regulament specific destinat evaluării eficacității și eficienței ajutorului de stat.

1.19. Transparența evaluărilor efectuate va trebui să fie asigurată printr-o cât mai amplă publicitate, care se aplică deja în unele state membre cu referire la întreprinderi și la cuantumul ajutoarelor acordate.

1.20. CESE recomandă ca planurile de evaluare să prevadă:

- îndeplinirea obiectivului politic urmărit;
- impactul asupra concurenței și schimburilor comerciale;
- eficacitatea/eficiența instrumentului;
- verificarea condițiilor *ex ante* pentru continuarea schemei de ajutoare sau pentru scheme similare la nivel microeconomic (ajutoare specifice);
- efectul de stimulare.

1.21. CESE solicită să fie implicat în procesul de evaluare a eficacității și eficienței de ansamblu a sistemului de ajutoare de stat la sfârșitul perioadei 2014-2020.

## 2. Introducere

2.1. Dacă nu sunt incluse într-un cadru de reglementare clar, dacă nu sunt direcționate către activități de producție și întreprinderi care investesc în special în inovare, cercetare și dezvoltare și generează beneficii economice și sociale, și dacă nu sunt limitate și controlate, ajutoarele acordate întreprinderilor pot duce la denaturarea concurenței și la fragmentarea pieței interne, fapt care contravine literei și spiritului tratatelor.

2.2. Pe de altă parte, situația economică negativă care durează de mulți ani (cu crize grave la nivel național, care, în mod inevitabil, se vor repercuta asupra întreprinderilor, lucrătorilor și cetățenilor) necesită o abordare de o anumită flexibilitate, cum au procedat și principalii concurenți ai Uniunii pe piețele internaționale, care nu dispun de aceleași norme în materie de ajutoare de stat. Competitivitatea întreprinderilor europene trebuie să fie un parametru de referință important. Lipsa locurilor de muncă în Europa constituie o situație de urgență. Investițiile au scăzut cu 15 % față de nivelul maxim înregistrat în 2007, iar 25 de milioane de cetățeni, dintre care 5 milioane de tineri, nu au un loc de muncă. Majoritatea sunt femei<sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup> JO L 74, 14.3.2014, p. 1.

<sup>(3)</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teilm020&language=fr>

2.3. O cercetare interesantă realizată în cadrul Parlamentului European <sup>(4)</sup> a scos în evidență diferențe semnificative între reglementările din UE și din SUA. „Politica UE în domeniul concurenței a introdus reguli stricte, în timp ce în legislația SUA nu există dispoziții în acest sens”. În negocierile aflate în curs de desfășurare între UE și SUA, la cererea comisarului Joaquín Almunia, aflat în funcție la data respectivă, s-a introdus o propunere a UE privind reglementarea ajutoarelor de stat, care este în curs de negociere în cadrul Parteneriatului transatlantic pentru comerț și investiții (TTIP) <sup>(5)</sup>.

2.4. Propunerea este slabă și, în esență, în mare măsură fără influență <sup>(6)</sup>. Europa va avea în continuare cea mai restrictivă legislație din lume. Acest fapt, pe de o parte, facilitează finalizarea pieței interne, dar, pe de altă parte, dezavantajează întreprinderile noastre. O întreprindere europeană care produce în SUA este eligibilă pentru primirea unor ajutoare de stat inadmisibile în UE. Acest lucru va fi facilitat prin adoptarea acordului. CESE adresează Comisiei un avertisment serios: acordul de liber schimb nu trebuie să favorizeze întreprinderile de peste ocean.

2.5. Experiența acumulată până în prezent a demonstrat necesitatea unei revizuirii radicale a schemei europene privind acordarea ajutoarelor de stat.

2.6. Criza economică și financiară din ultimii ani a impus la toate nivelurile de guvernare o revizuire aprofundată a criteriilor de efectuare a cheltuielilor în cadrul politicilor de investiții publice și de sprijinire a întreprinderilor. În special în contextul insuficienței resurselor disponibile limitate, a devenit prioritară necesitatea unei raționalizări mai corecte a sprijinului și acordarea de ajutoare doar în cazurile în care există o valoare adăugată adecvată (care va îmbunătăți calitatea ajutoarelor, permițând totodată o monitorizare corespunzătoare în termeni de eficacitate și eficiență).

2.7. În opinia CESE, este necesar să se înțeleagă efectele politicilor adoptate în domeniul ajutoarelor pentru întreprinderi, dacă instrumentele de sprijin identificate sunt adecvate și dacă costurile administrative și de gestionare sunt în final proporționale cu rezultatele obținute. Toate acestea, cu deplina conștiință a faptului că nu se poate identifica sau îmbunătăți ceea ce nu poate fi măsurat. Măsurile luate până în prezent contribuie la lansarea acestui proces.

2.8. „Evaluarea poate părea o temă tehnică, care prezintă interes doar pentru o mică comunitate de cercetători din mediul universitar, însă este realizată de o comunitate mai mare de practicieni ai societăților de consultanță specializate în audit financiar sau în evaluări de proiecte și programe. Cu toate acestea, ținând seama de faptul că a ajuns să ocupe primul loc pe agenda pentru o reglementare inteligentă a Comisiei Europene, evaluarea a devenit un subiect important al politicii de reglementare, ridicând serioase probleme instituționale și în materie de guvernare, dincolo de domeniul programelor de cheltuieli” <sup>(7)</sup>.

2.9. În 2008, Direcția Generală (DG) Politică Regională și Urbană a elaborat programe de evaluare contrafactuală care vin în completarea evaluărilor existente (*ex ante* și *ex post*), efectuate în cadrul programării fondurilor structurale.

2.10. În plus, începând cu luna mai 2012, în cadrul reformei vizând modernizarea ajutoarelor de stat (*State Aid Modernisation* – SAM), DG Concurență a luat în calcul realizarea unei evaluări a impactului, prin intermediul unor tehnici contrafactice, pentru anumite scheme de ajutoare <sup>(8)</sup>. În special, noul „Regulament general de exceptare pe categorii de ajutoare” prevede evaluarea obligatorie pentru schemele de ajutoare mari (cu un buget anual de peste 150 de milioane EUR) în sectoare specifice, cum ar fi politica de dezvoltare regională, ajutoarele acordate întreprinderilor mici și mijlocii, ajutoarele pentru cercetare, dezvoltare și inovare, ajutoarele pentru mediu și energie, precum și ajutoarele pentru infrastructura de bandă largă. Au fost deja prezentate unele planuri naționale (patru) și sunt în curs de examinare altele, specifice (în jur de 10), în domeniul cercetării, dezvoltării și inovării și în cel al infrastructurii de bandă largă.

<sup>(4)</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140779/LDM\\_BRI\(2014\)140779\\_REV1\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140779/LDM_BRI(2014)140779_REV1_EN.pdf)

<sup>(5)</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc\\_153019.6%20Competition%20SoE%20Subsidies%20merged.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153019.6%20Competition%20SoE%20Subsidies%20merged.pdf)

<sup>(6)</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc\\_153031.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153031.pdf)

<sup>(7)</sup> [http://www.lexxion.de/pdf/ejrr/ejrr\\_2015\\_01-005.pdf](http://www.lexxion.de/pdf/ejrr/ejrr_2015_01-005.pdf)

<sup>(8)</sup> Regulamentul (UE) nr. 651/2014 al Comisiei din 17 iunie 2014 de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața internă în aplicarea articolelor 107 și 108 din tratat (JO L 187, 26.6.2014, p. 1).

2.11. Curtea de Conturi Europeană a avut o intervenție recentă cu privire la sistemele de evaluare a performanței adoptate de EuropeAid, pe care le-a considerat drept insuficiente <sup>(9)</sup>. În prezent are loc un proces de revizuire a sistemelor de evaluare în cadrul tuturor activităților Comisiei.

2.12. Este necesară o legătură tot mai strânsă între metodologiile de evaluare a rezultatelor utilizării fondurilor structurale și ajutoarele de stat, precum și o revizuire aprofundată a tuturor politicilor Uniunii în materie de cheltuieli.

2.13. Prin abordarea contrafactuală a evaluării efectelor politicilor publice se urmărește verificarea capacității unei politici de a modifica în direcția dorită comportamentele sau condițiile unei anumite populații de destinatari, și anume de a stabili în ce măsură a contribuit intervenția – mai degrabă decât alți factori – la atingerea unui anumit rezultat. Este vorba despre așa-numitul „efect stimulat”.

2.14. Scopul exercițiului de evaluare este însă de a identifica impactul causal al politicii adoptate, înregistrând numai efectul său direct, adică prin eliminarea eventualelor denaturări induse de condițiile macroeconomice generale sau de eterogenitatea întreprinderilor.

2.15. Impactul causal se măsoară ca diferență între variabilele-rezultat observabile după punerea în aplicare a politicii (situația de fapt) și ceea ce s-ar fi întâmplat în cazul în care această politică nu ar fi fost adoptată (situația contrafactuală).

2.16. O astfel de analiză răspunde unor întrebări specifice, menite să determine importanța și limitele efectelor nete ale unei intervenții: dacă are efecte pozitive sau negative și în ce măsură; dacă schimbările observate se datorează cu adevărat politicii puse în aplicare; dacă rezultatele variază de la un beneficiar la altul (întreprinderi mici sau mari), de la o regiune la alta sau în timp; dacă costurile administrative și de gestionare au fost proporționale și durabile.

2.17. Cu toate că în literatura economică de specialitate această abordare a cunoscut o dezvoltare considerabilă, în special în ultimele decenii, administrațiile publice din statele europene au utilizat regulat și pe scară largă evaluări ale impactului doar în câteva cazuri, pentru a-și monitoriza politicile de sprijinire a întreprinderilor și pentru le îmbunătăți.

2.18. Printre cazurile cele mai interesante, trebuie subliniate eforturile depuse de Regatul Unit (care, începând din 2001, evaluează periodic schemele de ajutoare regionale prin tehnici de evaluare cvasi-experimentale), de Țările de Jos (care, în 2012, au înființat un grup de lucru pentru evaluarea impactului alcătuit din experți – *Impact Evaluation Expert Working Group*), precum și de Finlanda (*Finnish Innovation Agency*, – Agenția finlandeză pentru inovare TEKES) și de Slovenia (care, începând din 2001, a aprobat Legea privind monitorizarea ajutoarelor de stat – *Monitoring of State Aid Act*).

2.19. Prin prezentul aviz, CESE dorește să contribuie la procesul de reflecție al Comisiei Europene și al statelor membre cu privire la caracterul adecvat – din punctul de vedere al eficacității și eficienței – al măsurilor de ajutor pentru întreprinderi și la nevoia de a extinde evaluările de impact.

### 3. De ce este nevoie de evaluare: învățăminte din literatura de specialitate

3.1. Pe baza dovezilor empirice care rezultă din evaluările contrafactice, avizul își propune să demonstreze importanța practicii evaluării, care nu trebuie să mai fie considerată un exercițiu academic, ci o deprindere instituțională esențială în ciclul politic: punere în aplicare, monitorizare, evaluare, reproiectare.

3.2. Pentru aceasta, sunt examinate unele studii efectuate în diverse state europene și se pun în evidență învățămintele esențiale (*fundamental lessons*) aferente: implicațiile politicii în ceea ce privește impactul asupra creșterii investițiilor, asupra productivității, asupra ocupării forței de muncă, asupra inovării sau a costului măsurii adoptate. Acești din urmă indicatori servesc la înțelegerea efectelor asupra creșterii și la sublinierea necesității de a se adopta măsuri punctuale și de bună calitate.

3.3. Deși literatura de specialitate tinde să pună accentul pe existența unei corelări pozitive între sprijinul public acordat întreprinderilor și rezultatele obținute (în materie de investiții, ocupare a forței de muncă, noi produse), trebuie remarcat că efectul de stimulare al ajutorului acordat nu este întotdeauna de la sine înțeles. Mai există, într-adevăr, o serie de factori care influențează succesul unei politici, cum ar fi tendințele economice generale, funcționarea piețelor, impozitarea în general.

<sup>(9)</sup> [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR14\\_18/INSR14\\_18\\_FR.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR14_18/INSR14_18_FR.pdf)

3.4. Într-un studiu de analiză a impactului Legii nr. 488 în Italia, Bondonio și Martini (2012) arată că, în medie, întreprinderile care au primit ajutoare directe au redus investițiile private. În acest caz, intervenția directă a statului pentru a veni în sprijinul întreprinderii pare să fi condus la o scădere a cheltuielilor private destinate investițiilor, reducându-se astfel nevoia de resurse private. Ajutoarele de stat trebuie să completeze investițiile, nu să le înlocuiască.

3.5. Literatura de specialitate evidențiază unele preocupări și în ceea ce privește impactul ajutoarelor asupra productivității. Într-un studiu de evaluare ce a vizat întreprinderile britanice care au primit ajutoare în cadrul programului „Asistență regională selectivă” (*Regional Selective Assistance – RSA*, Criscuolo, 2012) se explică faptul că, din punct de vedere statistic, creșterea productivității s-a dovedit a fi nesemnificativă <sup>(10)</sup>.

3.6. Aceste concluzii par a fi în concordanță cu alte dovezi empirice, care arată că ajutoarele directe au adesea un impact pozitiv asupra volumelor de producție, fără a avea însă niciun efect asupra productivității. Cu alte cuvinte, întreprinderile care beneficiază de ajutor devin din ce în ce mai mari, fără a deveni mai eficiente. Astfel, ar crește riscul de a menține pe piață întreprinderi puțin competitive.

3.7. Modelele statistico-econometrice, care sunt în măsură să identifice impactul înlesnirilor prin abordarea contrafactuală, permit, de asemenea, evidențierea efectelor nete pe care le au măsurile de ajutor specifice asupra ocupării forței de muncă, precum și calcularea costului pe unitatea ocupațională „creată”.

3.8. Există deseori deosebiri între numărul de noi unități ocupaționale care pot fi corelate direct cu măsura respectivă și statisticile prezentate în monitorizările *ex post*. Autorul unui studiu cu privire la măsurile de sprijinire a întreprinderilor mici și mijlocii luate în Polonia (Trzciński, 2011) arată că, din cele 25 000 de noi locuri de muncă astfel create, numai 10 550 se datorează într-adevăr politicii puse în aplicare <sup>(11)</sup>. La aceeași concluzie ajung și Bondonio și Martini (2012): din cele 89 000 de noi locuri de muncă înregistrate în contextul monitorizării *ex post* a Legii nr. 488, numai 12 500 sunt efectiv create, cu un cost unitar de 232 000 EUR pe unitate ocupațională <sup>(12)</sup>. Trebuie luat în considerare impactul ajutoarelor de stat asupra locurilor de muncă existente și, ca atare, în materie de protecție a economiei locale, regionale sau naționale.

3.9. Măsurile de sprijinire a întreprinderilor au efecte diferite, în funcție de importanța subvențiilor acordate, de dimensiunea întreprinderii, de zona geografică în care se află aceasta și de tipul de ajutor acordat. Se cuvine ca dovezile empirice produse în contextul analizelor efectuate în materie de evaluare să servească factorilor de decizie din administrația publică, cu scopul de a-și orienta opțiunile și de a înțelege ce tip de acțiune este cel mai adecvat și în ce context. Cele de mai sus arată clar importanța elaborării unor măsuri de ajutor punctuale, în vederea consolidării eficacității și eficienței politicii.

#### 4. Observații

4.1. Este necesar ca Comisia Europeană să își continue activitatea de sensibilizare cu privire la principiile și metodele cel mai frecvent utilizate în materie de evaluări ale impactului. În special, CESE consideră că este recomandabil ca, în colaborare cu universitățile, institutele de cercetare, partenerii sociali și alte părți interesate, să se organizeze în diferite state membre seminare privind tehnicile de evaluare și metodologiile disponibile. În lumina acestor experiențe, Comisia va putea înțelege mai ușor care sunt piedicile întâmpinate în procesul de punere în aplicare a legislației și va putea interveni punctual în acest sens.

4.2. În ciuda eforturilor Comisiei, care sunt de apreciat, este important ca schemele de ajutoare să facă obiectul unei evaluări, în special atunci când este vorba de ajutoare substanțiale. De asemenea, este esențial să se promoveze o dezbatere metodologică care să aibă scopul de a alătura metodelor de evaluare contrafactuală noi instrumente de măsură care să permită și analiza altor forme de sprijin pentru întreprinderi (sprijin financiar, ajutoare indirecte, politici industriale luate în considerare).

4.3. CESE insistă asupra nevoii de a se elabora o metodologie adecvată pluralistă în ceea ce privește criteriile și parametrii de evaluare. Comisia afirmă că <sup>(13)</sup> „acest demers va asigura că sprijinul public stimulează inovarea, tehnologiile ecologice și dezvoltarea capitalului uman, evită producerea de daune asupra mediului și, în cele din urmă, promovează creșterea, ocuparea forței de muncă și competitivitatea UE”. Toate aceste elemente concură la evaluarea impactului ajutoarelor de stat, dincolo de simpla evaluare a costurilor. Parlamentul European solicită să fie inclus în procesul de stabilire a metodologiilor de evaluare, precum și a legislației europene privind ajutoarele de stat, întrucât aceste dispoziții determină în mare măsură opțiunile statelor membre în materie de politică economică. De asemenea, CESE subliniază că este de interes, în scopuri de cercetare, să se asigure accesul liber la datele de evaluare, în vederea îmbunătățirii metodologiei.

<sup>(10)</sup> Criscuolo, C., Martin, R., Overman, H. și Van Reenen, J. (2012), *The causal effects of an industrial policy* („Efectele cauzale ale unei politici industriale”), CEPR Discussion Papers 8818 [Documente de dezbatere ale Centrului de Cercetări Politice și Economice].

<sup>(11)</sup> Trzciński, R. (2011), *Towards Innovative Economy – Effects of Grants to Enterprises in Poland* („Către o economie inovatoare – efectele subvențiilor asupra întreprinderilor în Polonia”), sub îngrijirea lui Jacek Pokorski.

<sup>(12)</sup> Martini, A. și Bondonio, D. (2012), *Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy* („Evaluarea contrafactuală a impactului politicii de coeziune: impactul și eficacitatea costurilor subvențiilor acordate pentru investiții, în Italia”) – raport pentru DG REGIO, Comisia Europeană.

<sup>(13)</sup> COM(2012) 209 final.

4.4. Ar fi de dorit ca, în colaborare cu serviciile statistice naționale și europene, Comisia să lanseze un proces de reflecție privind posibilitatea de a constitui, într-un cadru metodologic unic, baze de date fiabile privind ajutoarele acordate întreprinderilor. Acest lucru ar garanta, pe de o parte, sporirea transparenței proceselor decizionale și, pe de altă parte, ar încuraja activitatea de cercetare și măsurare desfășurată atât de administrațiile publice, cât și de cercetătorii interesați.

4.5. Universitățile și centrele de cercetare ar putea juca un rol decisiv în sensibilizarea față de cultura evaluării și în difuzarea de instrumente de măsurare a politicilor publice noi și mai avansate. În plus, Comisia Europeană ar putea utiliza institutele de cercetare independente ca să efectueze studii de caz cu scopul de a evalua eficacitatea ajutoarelor în anumite domenii, cum ar fi ajutoarele pentru cercetare, dezvoltare și inovare, ajutoarele acordate întreprinderilor mici și mijlocii, ajutoarele pentru sectorul energetic, ajutoarele pentru infrastructuri.

4.6. Având în vedere că evaluările impuse de noile regulamente comunitare nu țin seama cum se cuvine de efectele pe care le au politicile de sprijinire a întreprinderilor asupra economiei europene în ansamblu, la sfârșitul actualei perioade de programare (2014-2020), Comisia ar trebui să lanseze un studiu-pilot pe această temă. Ar trebui ca lucrările să includă investigații cu privire la factorii principali determinanți ai cheltuielilor pentru ajutoare, să stabilească relația dintre ajutoarele acordate întreprinderilor și potențialul economic al autorității care acordă subvenția, să identifice legătura dintre politica de coeziune și politica în domeniul concurenței.

4.7. Prezentul aviz reprezintă un prim pas în contextul lucrărilor CESE privind măsurarea impactului intervențiilor publice de sprijinire a întreprinderilor, și, totodată, un răspuns și un sprijin acordat activităților desfășurate de Comisie pe această temă. CESE consideră însă că este absolut necesar ca dezbateră să fie extinsă și aprofundată. El va continua să urmărească îndeaproape activitatea Comisiei în acest domeniu și să promoveze cultura evaluării eficacității și eficienței, ori de câte ori va fi posibil.

Bruxelles, 16 septembrie 2015.

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Henri MALOSSE

---