

POLITICA PRIVIND AJUTORUL DE STAT ÎN ȚĂRILE DIN CENTRUL ȘI ESTUL EUROPEI ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

DIMA MIHAELA ALINA

Academia de Studii Economice București

Facultatea de Administrare a Afacerilor cu predare în limbi străine

Calea Griviței 2-2A

Tel. 021 319 19 00

E mail: alinamihaeladima@yahoo.com

It is clearly difficult to implement a competition policy and establish an effective enforcement capacity where the viewpoint of the public and opinion leaders is characterised by scepticism, at best, or outright opposition, at worst. And so, the first major challenge will be to address these concerns by finding convincing ways of establishing the case for competition policy in transition and developing economies.

Politica concurențială – un instrument necesar pentru a atenua efectele negative ale tranziției

Politica anti-trust s-a dovedit a fi un instrument eficient de reglementare a puterii monopolurilor și de asigurare a funcționării libere a piețelor. Procesul de tranziție implică însă o restructurare masivă în economia “reală”, prin reaşezarea ponderilor deținute de industrie, agricultură, servicii etc. Problema care se ridică este, de aceea, legată de rolul pe care trebuie să-l aibă politica de protecție a concurenței în acest proces.

Experiența de până în prezent arată că liberalizarea prețurilor, a comerțului și a investițiilor străine directe reprezintă o condiție necesară, dar nu și suficientă pentru asigurarea unui mediu concurențial efektiv. Liberalizarea comerțului s-a dovedit a fi - și încă este - un obiectiv dificil de realizat. Investițiile străine directe s-au concentrat doar asupra câtorva sectoare sau asupra câtorva firme, în vreme ce guvernele - din dorința de a atrage investitori - au acceptat numeroase compromisuri, în sensul acordării în favoarea acestora a unei protecții suplimentare în fața concurenței.

Sunt și alte deficiențe care își pun amprenta asupra procesului de inhibare a dezvoltării unui mediu concurențial funcțional. Una dintre ele este, de exemplu, accesul limitat la surse de finanțare sau la alte tipuri de resurse, cum ar fi spațiile de distribuție ș.a.m.d., care de cele mai multe ori continuă să fie alocate mai degrabă în favoarea firmelor existente. Politica de protecție a concurenței este de aceea necesară pentru a atenua efectele unor astfel de bariere la intrare.

Dezvoltarea unui mediu concurențial mai poate fi afectată și prin acordarea, de către stat, a unor diferite beneficii directe sau indirecte în favoarea monopolurilor existente

(împrumuturi nerambursabile sau cu dobândă redusă, garanții, scutiri de taxe și impozite, reeșalonări sau chiar ștergerea datoriilor, vânzarea terenurilor publice la prețuri sub prețul pieței etc).

Un domeniu distinct, dar care generează suficiente motive de îngrijorare, îl constituie procesul de privatizare. Există o tensiune evidentă între necesitatea unei privatizări rapide și cea a păstrării unui mediu concurențial în perioada de tranziție. Cu alte cuvinte, din considerente bugetare, guvernul poate fi tentat să realizeze privatizări cu potențiale efecte anticoncurențiale; cu cât puterea de piață a unei firme este mai mare, cu atât și valoarea sa este mai mare. De aceea, nu rareori oferta cea mai bună în cazul unor licitații provine de la concurenții direcți ai firmei ce este scoasă la privatizare, urmând ca aceștia să-și recupereze diferența plătită în plus prin impunerea ulterioară a unor prețuri mai mari. În mod evident, banii încasați de către guvern pot acoperi (cel puțin) o parte a pierderilor impuse societății prin acceptarea realizării unui monopol. Aceasta este însă un argument valabil doar dintr-o perspectivă pe termen scurt. Pe termen lung, eficiența alocării resurselor este afectată semnificativ; de aceea, autoritățile în domeniul concurenței trebuie să urmărească asigurarea unei concurențe între firmele privatizate.

Ajutorul de stat - rolul nociv în cadrul economiei planificate centralizate

Înainte de tranziție, subvențiile erau folosite pe o scară largă în țările Europei Centrale și de Est (CEE). În cadrul economiilor planificate centralizate, subvențiile făceau parte integrantă din sistem și se foloseau pentru a face legătura dintre bugetul de stat și planurile cantitative. Planurile cantitative erau concepute de autoritățile guvernamentale abilitate care stabileau ce bunuri și servicii, în ce cantitate, când și unde să fie produse. Cei care realizau planurile decideau de asemenea „prețurile agreeate de societate” pentru bunuri și servicii. Astfel, prețurile nu reflectau adevăratele costuri pentru producerea bunurilor și serviciilor, fapt ce a pus multe întreprinderi în situația de înregistra pierderi sau profituri însemnate care erau la rândul lor corectate sistematic cu subvenții bugetare sau taxe. Deoarece costul de producție varia, de la o întreprindere la alta, subvențiile și taxele variau și ele încorporând elemente specifice fiecărei întreprinderi.

În timpul procesului de tranziție de la economiile administrate de stat la economiile orientate spre piață, țările CEE au început prin a încerca să-și reducă subvențiile bugetare și să adopte liberalizarea prețurilor. Prețurile puteau să reflecte nivelurile de compensare ale pieței în aproape toate sectoarele. Numai în anumite sectoare, cu ar fi transporturile și construcția de locuințe, prețurile au rămas sub control. Aproape toate subvențiile bugetare acordate întreprinderilor din sectoarele de liberalizare a prețurilor au fost eliminate. În plus, impozitul pe profit a fost armonizat, taxele pe cifra de afaceri au fost raționalizate iar scutirile ad-hoc de taxe în mare măsură eliminate.

Schimbările pe scară largă în cadrul mediului economic au creat dezordine în economie. Multe din întreprinderile aflate în proprietatea statului s-au confruntat cu dificultăți serioase cum ar fi scăderea cererii interne datorată liberalizării importurilor, scăderea exporturilor datorată prăbușirii Consiliului pentru Asistență Economică Mutuală, a problemelor legate de lichidități datorate insolvențelor partenerilor comerciali din fosta URSS și a creșterii rapide a ratei dobânzii. Aceste probleme au generat un efect în lanț în rândul întreprinderilor și a dus la creșterea ratei de îndatorare inter-întreprinderi. Mai mult, exista riscul creșterii semnificative a ratei șomajului.

Confruntate cu această situație, guvernele țărilor în tranziție au fost obligate să ajute companiile să supraviețuiască. Acest ajutor s-a materializat în suportul financiar acordat companiilor deținute de stat, deși de multe ori acest lucru nu făcea decât să amâne falimentul deoarece nu era efectuată o restructurare adecvată a acestor întreprinderi. Deoarece acest fapt inevitabil a provocat unele dificultăți întregului proces de tranziție, trebuie reținut faptul că, înainte de Acordurile Europene, nivelul subvențiilor era limitat de bugetele de stat scăzute, în încercarea țărilor în tranziție de a raționaliza taxele și finanțele publice. În majoritatea cazurilor, guvernele au susținut întreprinderile doar până la depășirea dificultăților sau până la privatizarea întreprinderilor deținute de stat.

În ceea ce privește privatizarea, țările au avut tendința de a folosi o serie de metode combinate, cum ar fi licitațiile sau ofertele publice, vânzările de părți sociale către manageri și angajați, restituirea proprietăților, privatizarea în masă sau prin intermediul voucherelor, etc. Problema economiilor în tranziție era că rezerva de economisiri private era prea redusă pentru a cumpăra bunuri industriale la prețuri reale. În concluzie, statul a ajutat antreprenorii vânzându-le bunurile industriale la prețuri foarte scăzute. În multe cazuri, totuși, privatizările întreprinderilor deținute de stat erau accesibile numai investitorilor străini, care puteau plăti prețuri mai mari pentru bunurile industriale. Mai mult, investitorii străini au adus noi cunoștințe și competențe manageriale care puteau duce la creșterea eficienței. În cazurile în care privatizarea nu era realizată cu succes, iar restructurarea întreprinderii nu ar asigura supraviețuirea ei pe termen lung, guvernele au optat adesea pentru lichidare. Acest lucru implica declararea respectivei întreprinderi falimentară și vânzarea activelor ei unor noi proprietari. Comparativ cu Statele Membre UE-15, guvernele țărilor Central și Est Europene (CEE) aflate în tranziție au beneficiat înainte de aderare de o mai mare libertate și flexibilitate în acordarea de ajutor întreprinderilor deoarece nu au fost limitate de regulile acordării ajutorului de stat. O nouă eră a început la mijlocul anilor 1990, odată cu Acordurile Europene, care au oferit un nou cadru pentru desfășurarea comerțului și activităților legate de acesta dintre Uniune și CEE. Conform Acordurilor, țările partenere și-au luat agajamentul de a-și armoniza legislația cu cea a UE, inclusiv principalele reguli privind competiția care se aplicau în ariile în care relația dintre UE și CEE era afectată. Cosiliul Europei de la Copenhaga din 1993 a definit principalele criterii pe care țările candidate trebuiau să le îndeplinească înainte de a adera la UE. Printre cerințe se aflau existența unor economii de piață funcționale și capacitatea de a face față presiunilor competiției și forțelor pieței din cadrul UE. Deoarece ajutorul de stat joacă un rol cheie în crearea unei economii de piață funcționale aplicarea eficientă și punerea în practică a unei asemenea politici este o componentă esențială a procesului de lărgire. Negocierile de aderare, care au început în 1998, au determinat condițiile pe care trebuia să le îndeplinească fiecare țară candidată pentru a adera la UE. Negocierile s-au axat pe termenii conform cărora țările candidate au adoptat, implementat și aplicat „*acquis-ul*” comunitar, i.e. legile și regulile detaliate adoptate pe baza Tratatului CE, și recunoașterea aranjamentelor privind tranziția la economia de piață care trebuiau să fie limitate din punctul de vedere al scopului și perioadei de aplicare. În practică, fiecare membru nou trebuia să înființeze o autoritate de monitorizare a acordării ajutorului de stat care să analizeze alocările resurselor statului pentru a stabili dacă ele constituie ajutor de stat conform Articolului 78 al Tratatului și dacă acestea au fost compatibile cu piața comună. Acolo unde s-a identificat faptul că măsurile statului sunt incompatibile cu „*acquis-ul*” UE, țările au trebuit fie să le adapteze la standardele Comunității, fie să le pună în aplicare treptat.

Analiză comparativă privind evoluția ajutorului de stat în țările CEE

Progresul în domeniul ajutorului de stat a avut tendința de a fi mult mai lent decât cel din domeniul politicilor antitrust, și așa a fost până în anii 2000 și 2001 când a apărut o disciplină veritabilă a ajutorului de stat. Companiile (inclusiv cele publice) au trebuit să se obișnuiască să funcționeze fără forme denaturante de ajutor din partea statului, iar organizațiile publice implicate în garantarea ajutorului au fost nevoite să se obișnuiască cu disciplina acordării ajutorului din partea statului, inclusiv cu procedurile de notificare ex ante. Încheierea negocierilor a fost un efect al eforturilor depuse pentru a adopta legislația adecvată și pentru desemnarea autorităților în măsură să o implementeze și să obțină o cifră credibilă care să ilustreze punerea în aplicare a regulilor ajutorului de stat. Negocierile incluzând toate țările, mai puțin Bulgaria și România, s-au încheiat la Consiliul Europei din Copenhaga din Decembrie 2002, iar Tratatul de Aderare s-a semnat la Atena în aprilie 2003. Din toamna lui 2002, punerea la punct a Schemei de supraveghere a ajutorului de stat oferă o analiză mai clară asupra procesului de lărgire și a negocierilor.

În anul 2000, valoarea totală a ajutoarelor de stat acordate de cele 12 state candidate la UE a fost de 4,8 miliarde euro, comparativ cu 70 miliarde euro acordate de statele membre UE. Raportat la PIB, România ocupa primul loc în acest clasament, sumele destinate acestui obiectiv reprezentând 1,9% din PIB. În termeni absoluți, Polonia (cu 1,87 miliarde euro), Ungaria (840 milioane euro), Cehia (770 milioane euro) și România (cu 650 milioane euro) au acordat mai mult de 85% din total.

Dominația formelor de ajutor indirect în țările candidate devine mult mai evidentă atunci când comparăm formele de ajutor folosite în aceste țări și cele din statele membre ale UE. Analizele indică faptul că în statele candidate, formele fiscale ale ajutoarelor, sub forma amânării plății taxelor sau reducerii acestora sunt mult mai răspândite decât în UE. În același timp, ajutoarele fiscale nu sunt întotdeauna asociate cu fenomenul disciplinei bugetare „soft”. Cum țările candidate se confruntă în mod inevitabil cu o sărăcie a resurselor destinate subvenționării directe, alegerea unor instrumente fiscale devine o necesitate în momentul în care sunt proiectate programe de atragere a investitorilor, inclusiv în cadrul programelor regionale.

Ajutorul total al statului acordat anual de cele zece noi state membre în perioada 2000-2003 a fost estimat la 5,7 miliarde €. Cifra comparabilă a țărilor membre UE-15 a fost în 2002 de 34 miliarde €. În termeni absoluți, cele mai mari trei țări în ceea ce privește populația care a primit cel mai mare ajutor din partea statului: Polonia (o medie anuală de 2.4 miliarde €), Republica Cehă (1.9 miliarde €) și Ungaria (0.57 miliarde €). Împreună, au realizat 86% din ajutorul total al celor zece noi state membre.

În perioada analizată nivelul ajutorului de stat a crescut în fiecare an de la 4 miliarde € în 2000 la 7.8 miliarde € în 2003. Creșterea a fost cauzată de acordarea unui ajutor însemnat sectorului bancar al Republicii Cehe (2.4 miliarde €) și în 2003 sectorului de extracție a cărbunelui (3.9 miliarde €).

În termeni relativi, ajutorul de stat poate fi exprimat ca procent din PIB sau pe cap de locuitor. Pentru totalitatea statelor membre ajutorul de stat a ajuns la 1.42% din PIB în perioada 2000 – 2003. Acest procent este semnificativ mai mare decât media UE-15 de 0.4 % în 2002. Au existat diferențe mari între noile state membre: Malta (3.86%), Cipru (2.85%) și Republica Cehă (2.8%) au raportat niveluri ale ajutorului mult peste medie.

Concluzii

Disciplinarea acordării ajutoarelor de stat este necesară oricărei economii în tranziție în mod intrinsec, nu doar ca mijloc de accesare la Uniunea Europeană. Ea are menirea de a sprijini procesul de reformă, atât prin reducerea distorsiunilor de pe piață, cât și din nevoia unei stabilizări macroeconomice durabile, care trebuie protejată de presiunile inflaționiste generate prin mecanisme de transmitere fiscal-bugetară și, uneori, chiar monetară. Privită strict prin prisma imperativelor aderării, această disciplinare este necesară:

- pentru a evita șocul puternic pe care l-ar reprezenta pentru operatorii economici dependenți de subvenții trecerea dintr-o dată la o exigență mult crescută în acordarea ajutoarelor de stat;
- pentru a minimiza efectele negative asupra concurenței pe piața Uniunii Europene ale unor ajutoare de stat acordate anterior aderării, dar care (în mod inerent) îmbunătățesc artificial poziția concurențială a beneficiarului lor pe o perioadă mai lungă de timp.

În fine, trebuie menționat și un alt fel de folos pe care noii membri ai Uniunii Europene îl pot trage de pe urma unor reguli egal aplicabile tuturor cu privire la acordarea ajutoarelor de stat: “un sistem solid de control al ajutorului de stat oferă protecției țărilor membre mai mici și mai puțin bogate împotriva sprijinului abundent pe care l-ar putea oferi statele membre mai bogate dacă nu ar exista un asemenea sistem”.

Bibliografie

1. Dăianu D., Pâslaru D., Voinea L. – Aspecte ale falimentului în economia românească, Studiul nr. 8, Institutul European din România, Studii de Impact II, 2004
2. Negrescu D., Oprescu Gh.– Unele condiționalități pentru admiterea în Uniunea Europeană în domeniul protecției concurenței. Cazul României, Lucrare nr. 26, noiembrie 1999
3. European Commission – State Aid Scoreboard, Bruxelles, 2004
4. European Commission – Guidelines on State aid for rescuing aid restructuring firms in difficulty, 1994
5. European Commission – Second Report on Economic and Social Cohesion, 2001
6. European Commission – Ninth Survey on State Aid in the European Union, COM (2001) 403 (01), 2001
7. European Commission – Regulation No 68/2001 of 12 January 2001 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to the minimis aid, 2001
8. Fishwick F. - Making sense of competition policy, Cranfield University, 1993
9. Drăgan G., Atanasiu I. – Compatibilități între cadrul românesc al politicii regionale și reglementările UE privind ajutoarele de stat, Institutul European din România, Studii de Impact I, studiul nr. 8, 2003
10. Oprescu Gh. – Politica de protecție a concurenței în România, Romanian Journal of European Affairs, 2003 Institutul European din România, nr. 1, vol 3, martie
11. Pelkmans J.- Integrare Europeană, Metode și analiză economică, Institutul European din România, 2003