

CRIZA ECONOMICĂ DIN PERSPECTIVA AJUTORULUI DE STAT

Gheorghe OPRESCU¹

Rezumat

În situația actuală, în care efectele crizei economico-financiare s-au propagat cu rapiditate pe plan mondial, economiile statelor membre ale UE se confruntă cu serioase dificultăți, atât în cadrul sistemului bancar, cât și în economia reală. Impactul global al crizei financiare asupra economiei reale se resimte puternic, iar economia în ansamblul său este afectată de o încetinire substanțială a creșterii, care lovește populația, întreprinderile și locurile de muncă.

Astfel de dificultăți afectează nu numai companiile fragile, dar și societățile solide, care se confruntă brusc cu o lipsă a creditelor. Această situație are impact negativ în special asupra IMM-urilor, care au în general dificultăți mai mari de accesare a finanțării comparativ cu societățile mari. Aceste dificultăți, nu numai că afectează grav situația economică a multor companii și a angajaților acestora pe termen scurt și mediu, dar pot avea și efecte negative pe termen lung, întrucât toate investițiile planificate ar putea fi întârziate sau chiar abandonate. În acest context, o importantă deosebită revine modului de utilizare a fondurilor publice.

Cuvinte cheie: criză, ajutor de stat, fonduri publice, alocare.

Ajutorul de stat

Atât alocările din fonduri europene cât și cele din fonduri naționale reprezintă măsuri financiare menite să sprijine anumite categorii de beneficiari și de proiecte. Prin urmare, în condițiile în care aceste măsuri de sprijin cad sub incidența art. 87(1) din Tratatul Comunității Europene, este absolut necesar să fie respectate regulile comunitare de ajutor de stat în acordarea lor. Astfel, se asigură faptul că ajutoarele de stat nu permit Statului Membru să se îndepărteze de la principiile fundamentale ce stau la baza bunei funcționări a pieței unice și să afecteze concurența și comerțul cu celelalte State Membre într-o măsură contrară interesului comun.

Pe plan național, Consiliul Concurenței este instituția abilitată să faciliteze respectarea acestor reguli, prin oferirea de consultanță autorităților publice implicate în acordarea ajutoarelor de stat, precum și potențialilor beneficiari și prin asigurarea contactului dintre România și Comisia Europeană în acest domeniu. Proiectele de acte normative ce conțin elemente de ajutor de stat sunt avizate de Consiliul Concurenței înainte de a fi notificate și a fi supuse autorizării de către Comisia Europeană pentru a se asigura conformitatea cu prevederile comunitare.

În exercitarea acestor atribuții, Consiliul Concurenței acordă asistență tehnică autorităților pentru întocmirea notificărilor și informărilor privind diverse măsuri de ajutor de stat, a

¹ Președinte al Consiliului Concurenței.

ECONOMIC CRISIS FROM STATE AID PERSPECTIVE

Gheorghe OPRESCU²

Abstract³

In nowadays situation, when effects of the economic-financial crisis have been rapidly world-wide spread, the EU Member States economies are facing serious difficulties, both within banking system, and in real economy. The global financial crisis impact on real economy is strongly felt, and the economy as a whole is affected by a significant slowing down of growth, which is harming population, companies and jobs.

Such difficulties are affecting not only fragile companies, but also the solid ones, which have suddenly been confronted by a lack of credits. This situation has a negative impact especially on the SMEs, which have, in general, higher difficulties in accessing financing comparatively with the largest ones. These difficulties have not only negative short and medium term effects, by affecting the economic state of many companies and of their employees, but they could also have negative long term effects, by delaying all planned investment or even by abandoning them. In this context, the way of using public funds gets a high importance.

Keywords: crisis, State aid, public funds, allocation.

State Aid

The financial measures aimed at supporting certain categories of beneficiaries and projects consist of allocations both from the European funds and from the national ones. Consequently, since these measures fall under the Article 87(1) of the European Community Treaty, the observance of the Community State Aid rules in their granting is quite necessary. Thus, one can be sure that State Aid granting will be done by Member States in fully respect of the fundamental principles governing a sound functioning of the Single Internal Market, without any harm, on competition and on trade between Member States, to an extent contrary to the common interest.

On the national level, the Romanian Competition Council (*hereinafter the RCC*) is the authority empowered to ensure the observance of these rules, by offering specialised consultancy for public authorities involved into State aid granting, as well as for potential beneficiaries, and by ensuring the contact between Romania and the European Commission (*hereinafter, the EC*) in this field. The RCC gives advisory opinions on all legal drafts containing State aid issues, in order to ensure their compliance with community rules, before notification aimed at getting the EC authorization.

In the exercise of its competences, the RCC gives technical assistance to the authorities in drawing up of notifications and information sheets, answers, statements of position, or other acts concerning

² President of the Competition Council.

³ Translated into English by Doina Mesteacă.

răspunsurilor, formulărilor de poziții sau a altor acte, în scopul transmiterii acestora Comisiei Europene. Totodată, Consiliul Concurenței reprezintă România în cadrul reuniunilor multilaterale organizate la nivelul Comisiei Europene cu toate Statele Membre și a întâlnirilor de lucru cu experții comunitari pe marginea unor cazuri concrete (de exemplu, Ford Craiova, Tractorul Brasov, privatizarea Electrica Muntenia Sud, aspectele legate de finanțarea din fondurile structurale a investițiilor pentru dezvoltarea și îmbunătățirea rețelelor de transport gaze și energie electrică din fonduri structurale etc.).

Începând cu luna iunie 2008, urmare a solicitării Consiliului Concurenței, a fost inițiat un **mecanism de pre-consultare** cu experții din cadrul Comisiei Europene în domeniul privatizărilor. În cadrul acestui mecanism, au fost transmise Comisiei Europene fișe de informații cu privire la societățile comerciale ce urmau a fi privatizate de A.V.A.S. Pe marginea acestor cazuri au avut loc consultări tehnice cu Comisia Europeană, astfel încât să se evite existența unor elemente de ajutor de stat incompatibile în cadrul proceselor de privatizare. În urma acestui mecanism, autoritățile române au dispus măsuri corespunzătoare pentru a se asigura respectarea reglementărilor comunitare în domeniul ajutorului de stat, dintre care pot fi menționate: modificarea legislației de privatizare în sectorul minier și al cercetării-dezvoltării, revocarea procedurilor de privatizare în cazul unor societăți din aceste sectoare, precum și revizuirea strategiilor de privatizare avute în vedere pentru anumite societăți.

O mare parte din activitatea Consiliului Concurenței în domeniul ajutorului de stat este legată de colaborarea cu autoritățile publice în procesul de identificare și de elaborare a *schemelor de ajutor de stat*, astfel încât să fie asigurată compatibilitatea acestora cu legislația europeană. În acest sens, de la începutul anului 2007 și până în prezent, au fost elaborate 68 scheme de ajutor de stat și ajutor de minimis (24 scheme de ajutor de stat și 44 scheme de minimis). Dintre acestea, 22 de scheme au fost concepute în baza reglementărilor privind ajutoarele de stat exceptate de la obligația notificării către Comisia Europeană.

Acestea au fost avizate de către Consiliul Concurenței și transmise spre informare către Comisia Europeană, în prezent putând fi accesate de către agenții economici pentru obținerea de finanțare.

O atenție deosebită trebuie acordată finanțării din fonduri europene a proiectelor realizate de agenți economici în România, întrucât autoritățile naționale cu atribuții în domeniu trebuie să verifice atât conformitatea cu regulile de ajutor de stat, cât și cu cele privind fondurile europene. Acest fapt poate spori complexitatea procesului de implementare, însă se asigură o respectare a obligațiilor asumate de România în calitate de Stat Membru al UE și se evită orice neajunsuri ulterioare care ar putea apare din nerespectarea acestor obligații.

Deși urmărește în principiu atingerea unor obiective comune (dezvoltare regională și coeziune, protecția mediului înconjurător, promovarea activităților de cercetare, dezvoltare și inovare, dezvoltarea capitalului uman etc), legislația în domeniul ajutorului de stat poate limita aplicarea procedurilor referitoare la fondurile europene în ceea ce privește domeniile eligibile pentru finanțare, costurile eligibile ale proiectelor, nivelul maxim al finanțării din surse publice, contribuția minimă a beneficiarilor, procedura de autorizare și implementare.

De aceea, în cadrul fiecărui program operațional, autoritățile de management împreună cu Consiliul Concurenței au identificat ajutoarele de stat și au luat măsuri pentru respectarea regulilor comunitare în domeniu, în vederea creării cadrului legal pentru accesarea de către agenții economici a fondurilor europene. Astfel, 18 dintre schemele existente în prezent în România sunt finanțate din fonduri europene: 12 în cadrul Programului Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice, 3 în cadrul Programului Operațional Regional și 3 în cadrul Planului Național de Dezvoltare Rurală.

Cea mai mare pondere o dețin schemele ce au ca obiectiv principal dezvoltarea regională a României prin sprijinirea investițiilor și a creării de

State aid measures, in order to be submitted to the European Commission. At the same time, the Competition Council represents Romania both within multilateral meetings organized by the European Commission with all Member States, and within working meetings with experts of the European Commission on certain cases (such as: Ford Craiova, Tractorul Brasov, privatization of Electrica Muntenia Sud, issues related to the financing from structural funds of the investment aimed at developing and improving of the gas and power supply networks).

Since June 2008, a **pre-consultation mechanism** with the European Commission experts in the privatization field has been initiated, at the RCC request. Within this mechanism, information sheets on companies intended to be privatized by the Authority for State Assets Recovery (*hereinafter* AVAS) have been transmitted to the EC. Further technical consultations with the EC took place on these cases, in order to avoid the existence of any incompatible State aid elements within the privatization processes. Subsequently, the Romanian authorities have ordered adequate measures aimed at ensuring compliance with State aid community rules, such as: amending of the privatization legislation in mining and R&D sectors, cancellation of the privatization procedures for certain companies from these sectors, as well as revision of the privatization strategies took into account for certain companies.

The majority of the RCC activities in the field of State aid are related to collaboration with public authorities, within a process of identifying and elaborating State aid schemes, in order to ensure their compatibility with community legislation. In this context, it should be mentioned that, since the early 2007, a number of 68 schemes have been drawn up (24 State aid schemes, and 44 *de minimis* schemes). Out of these schemes, 22 have been elaborated on the basis of EC regulations concerning State aids exempted from the obligation of notification. The RCC has given advisory opinion on all these schemes, that have been transmitted to the EC, for information purposes; nowadays, undertakings have the possibility to access these schemes in order to get needed financing.

Special attention should be paid to the financing from the European funds of the projects carried out by undertakings in Romania, because national authorities with competences in State aid field have to check their compliance both with State aid rules, and with rules concerning the European funds. Thus, the implementing process gets an increasing complexity, but the observance of the obligations assumed by Romania as EU Member State is ensured, any arising of further troubles caused by non-observance of these obligations being avoided.

Although State aid legislation aims, as a principle, at reaching several common objectives (regional development and cohesion, environment protection, promoting R&D&I activities, human capital development, etc.), it could impede the implementation of procedures related to the European funds, as concerns the eligible fields to be financed, the eligible costs of the projects, the maximum level of financing from public sources, the minimum contribution of the beneficiaries, the authorizing and implementing procedure.

Thus, the Management Authorities within each operational program, in cooperation with the RCC, have identified State aids and took measures aimed at the observance of the community rules in the field, in order to create the legal framework for the accessing of European funds by undertakings. It should be mentioned that, out of the existing Romanian schemes, 18 are financed from European funds: 12 within the Sectoral Operational Program „Increasing the Economic Competitiveness”, 3 within the Regional Operational Program, and 3 within the National Rural Development Program.

The majority of these schemes have as main objective the Romania regional development, by supporting investment and jobs creation.

locuri de muncă (8 scheme). Aceasta se justifică prin faptul că toate regiunile de dezvoltare din România sunt considerate zone asistate în sensul art. 87(3)(a) al Tratatului CE, care pot beneficia de un nivel de finanțare mai ridicat, atât din fonduri naționale cât și din fonduri comunitare. Totodată, având în vedere necesitatea susținerii investițiilor în capital uman în scopul atingerii dezideratului de coeziune socială al UE, autoritatea de management a Programului Operațional Dezvoltarea Resurselor Umane, împreună cu Consiliul Concurenței au elaborat două scheme de ajutor de stat și o schemă de minimis, având ca obiectiv instruirea angajaților, ocuparea persoanelor defavorizate și a celor cu handicap, asigurarea securității și protecției sănătății la locul de muncă. În situația economică actuală, acordarea unor astfel de ajutoare poate avea un rol semnificativ în reducerea impactului crizei economice, prin diminuarea șomajului și asigurarea unui bazin de forță de muncă bine pregătită, capabilă să se adapteze mai ușor și să contribuie la relansarea economiei.

În ultima perioadă a devenit din ce în ce mai evidentă importanța covârșitoare a sectorului energetic în economia națională și internațională. În acest context, menționăm faptul că experții autorității de management a POS Competitivitate, Organismului Intermediar pentru Energie și Consiliului Concurenței au conlucrat pentru elaborarea unei scheme de ajutor de stat menită să sprijine investițiile pentru extinderea și modernizarea rețelelor de distribuție a energiei electrice și gazelor naturale. Dat fiind specificul sectorului și al proiectelor vizate, această măsură trebuie însă notificată Comisiei Europene și implementată doar după obținerea aprobării din partea forului comunitar.

Ajutorul de stat în contextul crizei

Toate măsurile de ajutor de stat pe care le-am menționat până acum au fost elaborate ținând cont de reglementările comunitare existente. În prezent, având în vedere circumstanțele excepționale determinate de criza actuală, Comisia Europeană a decis să flexibilizeze temporar condițiile pentru acordarea anumitor măsuri de sprijinire a accesului

la finanțare, atât pentru instituțiile financiare cât și pentru ceilalți agenți economici.

În acest context, Consiliul Concurenței a întreprins o serie de acțiuni pentru a veni în sprijinul autorităților române în încercarea de a preîntâmpina și contracara, pe cât posibil, efectele negative ale crizei economico-financiare asupra economiei românești.

Salvare și restructurare - agenții economici din portofoliul AVAS și ai Ministerului Economiei

Experții Consiliului Concurenței au colaborat cu reprezentanții AVAS în vederea elaborării cadrului legal pentru instituirea unor măsuri de sprijin destinate societăților din portofoliul AVAS și menite a contracara efectele negative ale actualei crize economico-financiare mondiale. În acest sens, după consultarea prealabilă a Comisiei Europene, a fost adoptată O.U.G. nr. 206/2008, prin care se creează cadrul general pentru acordarea de ajutoare de stat pentru salvarea și restructurarea firmelor în dificultate sub formă de credite și eşalonări la plata obligațiilor fiscale, comerciale și bancare. În temeiul acestei ordonanțe, a fost creat un sistem de ajutor de stat pentru salvarea societăților din portofoliul AVAS aflate în dificultate care presupune o schemă de ajutor de stat de salvare pentru IMM-uri, precum și posibilitatea de a acorda ajutoare de stat individuale. În prezent, sistemul de ajutor de stat face obiectul mecanismului de pre-notificare derulat cu Comisia Europeană, urmând ca, în funcție de poziția reprezentanților acesteia, să se efectueze notificarea formală în vederea obținerii unei decizii de aprobare.

Totodată, menționăm faptul că autoritățile române intenționează să extindă aria de aplicabilitate a acestui sistem de ajutor de stat și către agenții economici din portofoliul Ministerului Economiei. De asemenea, a fost elaborat un proiect de Hotărâre de Guvern în vederea instituirii unui mecanism de ajutor de stat privind restructurarea agenților economici din portofoliul AVAS și al Ministerului Economiei, în scopul depășirii efectelor crizei economico-financiare. Se creează astfel cadrul legal pentru acordarea de ajutoare de

This is a result of the special situation of the Romanian „development regions”, all of them being considered as assisted areas under the Art. 87(3) (a) of the European Community Treaty; so they have possibility to benefit by a higher financing, both from national funds, and from community ones. At the same time, taking into account the necessity to support investment in human capital in order to reach the EU social cohesion objective, the Management Authority of the Operational Program „Human Resources Development” and the RCC have together worked out 3 schemes (2 State aid schemes and one *de minimis* scheme), having as objective training of employees, employment of disfavoured people, and of people with disabilities, ensuring of security and health protection on the working place. In the current economic situation, granting such aids might have a significant role in the decreasing of the economic crisis impact, by diminishing unemployment and ensuring a well-trained labour resource, able to easily adapt and to contribute to the re-launching of the economy.

Taking into account the significant importance of the energy sector, that has become more obvious both within the national and the international economy, experts in the Management Authority of the Sectoral Operational Program „Competitiveness”, together with those in the Energy Intermediate Body, and those in the RCC have worked out a State aid scheme aimed at supporting investment into enlargement and modernizing of the distribution networks for power and gas. The above mentioned measure should be notified to the EC and may be implemented only after getting approval from this community body, given the specific nature of this sector and of its related projects.

State Aid in the crisis context

All the above mentioned State aid measures have been worked out by taking into account the *existing* community rules. Nowadays, taking into consideration the outstanding circumstances brought about by the current crisis, the EC has decided to temporarily get flexible conditions required for granting certain supporting measures

for the access to financing, both for financial institutions and for the other undertakings.

In this context, the RCC has undertaken several actions aimed at supporting the Romanian authorities in their endeavour to forestall and counteract, as possibly as it may be, negative effects of the economic-financial crisis on the Romanian economy.

Rescue and restructuring – undertakings from the portfolios of AVAS and of the Ministry of Economy

The RCC experts collaborated with the AVAS representatives, in order to elaborate the legal framework for establishing of supporting measures dedicated to undertakings from the AVAS portfolio and intended to counteract the negative effects of the current international economic-financial crisis. In this respect, after preliminary consultation with the EC, a Government Emergency Ordinance has been adopted, in the view to create general framework for granting State aids for rescue and restructuring firms in difficulty, in forms of credits and of payment phasing for tax, commercial and banking duties (namely the Government Emergency Ordinance no. 206/2008). On the basis of this Emergency Ordinance, a system of State aid for rescuing undertakings in difficulty in the AVAS portfolio, consisting in a State aid for rescue scheme aimed at the SMEs, as well as in the possibility of granting individual State aids has been created. At present, the above mentioned State aid system is subject of the pre-notification mechanism established between the RCC and the EC, and, depending on the EC representatives attitude, it is supposed to be formally notified in order to get an approval decision.

At the same time, it should be mentioned that the Romanian authorities intend to extent the applicability area of this State aid system towards the undertakings in the Ministry of Economy portfolio. Also, a Government Decision draft has been elaborated in order to set up a State aid mechanism for restructuring undertakings in the portfolios of the AVAS and of the Ministry of Economy, aimed at outrunning the economic-

stat de restructurare, în cadrul unei scheme de ajutor de stat sau ca ajutoare individuale, după caz, pentru IMM-urile și pentru întreprinderile mari aflate în autoritatea, coordonarea sau subordonarea AVAS și a Ministerului Economiei. Proiectul de act normativ va fi transmis în cadrul mecanismului de pre-notificare experților Direcției Generale Concurență din cadrul Comisiei Europene, urmând ca acesta să fie notificat Comisiei Europene în vederea autorizării.

- EximBank - schema de garanții

În prezent, Consiliul Concurenței colaborează cu EximBank în vederea asigurării conformității cu noile reglementări prevăzute de *Comunicarea Comisiei Europene privind cadrul temporar de reglementare a măsurilor de ajutor de stat destinat facilitării accesului la finanțare în actuala perioadă de criză economică și financiară*, fiind astfel în curs de finalizare o schemă de ajutor de stat sub forma de garanții.

Schema se adresează agenților economici care se află în prezent în dificultate datorită efectelor crizei financiare mondiale. Facilitățile sub formă de garanții pentru contractarea de credite de la băncile comerciale se acordă în scopul deblocării accesului la finanțare a beneficiarilor și pentru asigurarea continuității în desfășurarea activității acestora. Schema de ajutor de stat va fi aplicabilă până la data de 31.12.2010.

Recomandări

Una dintre măsurile ce pot fi luate de autoritățile care administrează și/sau implementează scheme de ajutor în vigoare este aceea de a modifica bugetul și numărul de beneficiari în situația în care aceasta se impune pentru a răspunde necesităților actuale de finanțare identificate în practică. Această măsură este preferabilă instituirii unor noi scheme de ajutor de stat cu același obiectiv, pentru a face accesibilă finanțarea din fonduri publice în condiții de celeritate.

Totodată, ținând cont de recente reglementări adoptate de Comisia Europeană și în linie cu măsurile de sprijin adoptate de celelalte state membre, este posibilă elaborarea de scheme de ajutor prin care să se acorde agenților economici granturi în valoare de 500000 de euro pe o perioadă de 3 ani, garanții cu prime anuale reduse sau credite cu dobânzi subvenționate. Mai mult, Consiliul Concurenței a purtat discuții cu reprezentanții Autorităților de Management cu privire la posibilitatea de a transforma anumite scheme de *minimis*, unde ajutorul este limitat la 200.000 euro, în scheme în cadrul cărora asistența financiară poate ajunge până la suma de 500.000 euro.

Consiliul Concurenței, prin experții săi, stă la dispoziția furnizorilor de ajutor de stat și dorește să coopereze strâns în vederea elaborării de scheme de ajutor de stat care să obțină aprobarea Comisiei Europene și a căror punere în practică să conducă la rezolvarea, în măsură posibilă, a problemelor curente din economie.

financial crisis effects. Thus, it will be created the legal framework for granting restructuring State aids, within a State aid scheme or as individual aids - as the case may be - to SMEs and to large companies being under the authority, coordination or subordination of AVAS and, respectively, of the Ministry of Economy. The draft of the legal act should be transmitted to experts in EC DGCOMP, within the pre-notification mechanism, and it's supposed to be further notified to the EC, in order to get authorization.

Eximbank – guarantees scheme

At the moment, the RCC collaborates with Eximbank to draw up a State aid scheme in form of guarantees, in order to ensure concordance with new regulations foreseen by the *EC Communication concerning the temporary Framework of regulating State aid measures aimed at facilitating access to financing within this period of economic and financial crisis*.

The scheme is addressed to undertakings that, at the moment, are in difficulty because of the international financial crisis effects. Facilities granted as guarantees for contracting credits from the commercial banks have the aim to relieve the access to financing for the beneficiaries and to ensure continuity of developing of their activities. This State aid scheme will be applicable until 31 December 2010.

Recommendations

As a response to the currently identified financing necessities, the authorities administering and/or implementing in force state aid schemes can set up a measure to modify the budget and the number of the beneficiaries for an existing scheme. This should be preferable, in order to ensure the access with more celerity to financing from public funds.

At the same time, taking into account the EC recently adopted regulations, and in line with supporting measures adopted by the other Member States, it is possible to elaborate supporting schemes to supply undertakings with grants until a maximum amount of Euros 500000 on a 3 years period, guarantees with reduced annual premium, or credits with subsidized interests. Also, the RCC has discussed with the Management Authorities representatives on the possibility to change certain *de minimis* schemes that have an aid limited at Euros 200000, in schemes where financial assistance can reach an amount of Euros 500000.

The RCC remains at the disposal of state aid grantors, by its experts, and intends to maintain a close cooperation with them, in order to work out adequate state aid schemes that could be approved by the EC and implemented in such a manner as to help solving the current problems within the economy.