

**Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Κρατικές ενισχύσεις προς τις επιχειρήσεις: αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα»**

**(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)**

(2016/C 013/05)

**Εισηγητής: ο κ. Edgardo Maria IOZIA**

Στις 19 Φεβρουαρίου 2015, και σύμφωνα με το άρθρο 29 παράγραφος 2 του εσωτερικού κανονισμού της, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα:

*Κρατικές ενισχύσεις: αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα*

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας).

Το ειδικευμένο τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 14 Ιουλίου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειας, της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 16ης Σεπτεμβρίου 2015), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 198 ψήφους υπέρ, 3 ψήφους κατά και 9 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

## **1. Συμπεράσματα και συστάσεις**

1.1. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) εκτιμά ότι η αξιολόγηση των επιπτώσεων των κρατικών ενισχύσεων αποτελεί βασικό μέσο για την εξακρίβωση της αντιστοιχίας αποτελεσμάτων και προτεινόμενων στόχων προκειμένου να χορηγούνται οι πόροι αποτελεσματικότερα και αποδοτικότερα και να βελτιωθούν η διαφάνεια και η επικύρωση των διαδικασιών διαχείρισης.

1.2. Πολλά κράτη μέλη έχουν ήδη αναπτύξει πολυσύνθετα και ακριβή συστήματα αξιολόγησης, διαδικασία που εξελίσσεται παράλληλα με το αυξημένο ενδιαφέρον του ακαδημαϊκού κόσμου που επέτρεψε τη βελτίωση των τεχνικών αξιολόγησης και την αύξηση της ακρίβειας των μέσων μέτρησης που έχουν στη διάθεσή τους οι χορηγούσες αρχές.

1.3. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συγκρότησε ένα φόρουμ υψηλού επιπέδου, από κοινού με τα κράτη μέλη σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις προς τις επιχειρήσεις, το οποίο εστιάζεται επίσης στο ζήτημα της αξιολόγησης.

1.4. Τον περασμένο Δεκέμβριο, η ευρωπαϊκά επιτροπος Ανταγωνισμού Margrethe VESTAGER, στην ομιλία της στο φόρουμ υψηλού επιπέδου, δήλωσε: «Το πρόγραμμα SAM περιλαμβάνει δύο στοιχεία-κλειδιά που είναι ιδιαίτερος σημαντικά: **τη διαφάνεια**, που δίνει τη δυνατότητα στους πολίτες να γνωρίζουν πού πάνε τα χρήματά τους, και **την αξιολόγηση**, που δείχνει αν αυτά δαπανήθηκαν σωστά». Η ΕΟΚΕ συμφωνεί απόλυτα με το μήνυμα αυτό.

1.5. Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για τη συζήτηση σχετικά με την αξιολόγηση των επιπτώσεων των πολιτικών στήριξης των επιχειρήσεων και καλεί την Επιτροπή να συνεχίσει με αποφασιστικότητα την πορεία που χάραξε εδώ και μερικά χρόνια.

1.6. Πρέπει, ωστόσο, να επισημανθεί ότι, με εξαίρεση τις αξιολογήσεις που προβλέπονται από τους ευρωπαϊκούς κανονισμούς, πολυάριθμα καθεστώτα στήριξης δεν προβαίνουν σήμερα σε αξιολογήσεις των επιπτώσεων. Σε πολλές περιπτώσεις, η νομοθεσία προβλέπει ότι αρκεί η πιστοποίηση της τυπικής αντιστοιχίας των μεμονωμένων παρεμβάσεων με τις νομοθετικές διατάξεις —χωρίς ωστόσο να καθίσταται δυνατή μια αναλυτική και μακροπρόθεσμη εξακρίβωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας όλων των επιχορηγήσεων που δίνονται προς στήριξη των επιχειρήσεων. Η ΕΟΚΕ εκφράζει την επιθυμία γενίκευσης των αξιολογήσεων των επιπτώσεων και, πιθανώς, μείωσης του κατώτατου ορίου των 150 εκατ. ευρώ που ορίζει σήμερα ο γενικός κανονισμός απαλλαγής κατά κατηγορία ως μέσο ετήσιο όριο προϋπολογισμού των καθεστώτων στήριξης προκειμένου να υπαχθούν στην υποχρέωση παρουσίασης σχεδίου εκ των προτέρων αξιολόγησης, που διαφορετικά θα εξαιρούσε πολλά κράτη μέλη, ιδίως όταν οι εν λόγω ενισχύσεις είναι τεράστιες ακόμη και σε σχέση με το μέγεθος του κράτους.

1.7. Η ΕΟΚΕ τονίζει ότι το σύνολο της νομοθεσίας για τις κρατικές ενισχύσεις έχει προοδευτικά μεταβάλει τον ρόλο της Επιτροπής, η οποία χαρακτηριζόταν προηγουμένως από μια διοικητική κατά κύριο λόγο νοοτροπία, σε μια νέα μορφή συνεργασίας με τα κράτη μέλη για τη βελτιστοποίηση των αποτελεσμάτων των κρατικών ενισχύσεων που εστιάζεται στην αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητά τους. Το στοιχείο αυτό αποτελεί σημαντικό βήμα προόδου που επιτεύχθηκε με την έγκριση του «εκσυγχρονισμού».

1.8. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να εφοδιαστούν με κατάλληλα μέσα αξιολόγησης, τα οποία θα χρησιμοποιούνται από ανεξάρτητους οργανισμούς. Η ΕΟΚΕ θεωρεί αναγκαία τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στον καθορισμό του μοντέλου αξιολόγησης με παράλληλη αξιοποίηση των σημαντικών δεξιοτήτων που έχει αποκτήσει το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης (ΔΔ), το οποίο θα πρέπει να διαδραματίσει τον ρόλο του στον καθορισμό των διαδικασιών αξιολόγησης και να συμμετάσχει στη σύνταξη της τελικής έκθεσης, διαδίδοντας με τον τρόπο αυτό τη νοοτροπία αξιολόγησης εντός των οργανισμών αυτών για την προοδευτική βελτίωση των διαδικασιών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα πρέπει να συνεργαστεί για την εναρμόνιση των κριτηρίων αξιολόγησης μεταξύ των κρατών μελών. Η συγκρισιμότητα των κριτηρίων αξιολόγησης θα καταστήσει δυνατή τη συνολική εξέταση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των κρατικών ενισχύσεων.

1.9. Πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στις περιφερειακές πραγματικότητες τις οποίες αφορά το σύστημα κρατικών ενισχύσεων σε περιφερειακό επίπεδο. Η αξιοσημείωτη επιλογή της Επιτροπής να εξαιρέσει από την υποχρέωση προηγούμενης κοινοποίησης πάνω από το 80 % του συνόλου των κρατικών ενισχύσεων <sup>(1)</sup> καθιστά, αφενός, δυνατή την άμεση χορήγηση των χρηματοδοτήσεων και, αφετέρου, αυξάνει σημαντικά τις ευθύνες και τις δαπάνες των τοπικών διοικήσεων και συνεπώς, τις δημόσιες δαπάνες, και θα απαιτήσει την ιδιαίτερη προσοχή των κρατών μελών προκειμένου να χορηγηθούν επαρκείς πόροι για την πραγματοποίηση συγκεκριμένων προγραμμάτων κατάρτισης και την ανταλλαγή ορθών πρακτικών μεταξύ των τοπικών διοικήσεων. Η νοοτροπία εταιρικών σχέσεων πρέπει να αναπτυχθεί σε όλα τα επίπεδα.

1.10. Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι το νέο σύστημα που δίνει στα κράτη μέλη την ευθύνη της εκ των προτέρων αξιολόγησης συνεπάγεται συνολική αύξηση των δαπανών για τη δημόσια διοίκηση και τις επιχειρήσεις, γεγονός που προϋποθέτει έναν προσεκτικό προγραμματισμό για την εξάλειψη των περιττών επιβαρύνσεων και την απλοποίηση των διαδικασιών. Επισημαίνει επίσης ότι η περίοδος των έξι μηνών για τις διαδικασίες έγκρισης των σχεδίων αξιολόγησης των εξαιρετικά περίπλοκων καθεστώτων θα μπορούσε να αποδειχτεί πολύ μικρή και η καθιέρωση ενός αντιπαραδειγματικού μοντέλου για τα μικρά κράτη θα μπορούσε να προσκρούσει σε σημαντικές δυσκολίες.

1.11. Η ΕΟΚΕ συνιστά την ταχεία έγκριση της ανακοίνωσης σχετικά με την έννοια των κρατικών ενισχύσεων, ούτως ώστε να βοηθηθούν οι τοπικές διοικήσεις, οι οποίες, λόγω της μαζικής εξάρτησης από την υποχρέωση προηγούμενης κοινοποίησης, έχουν τη διπλή ευθύνη να προσδιορίσουν τι εστί κρατική ενίσχυση και να τη χορηγήσουν με τρόπο που να είναι συμβατός με την αγορά. Για παράδειγμα, στην περίπτωση των δημόσιων χρηματοδοτήσεων για τον πολιτισμό και τη διαφύλαξη της κληρονομιάς, η διαρκής νομική αβεβαιότητα σχετικά με το ποιες από αυτές συνιστούν κρατικές ενισχύσεις υποχρεώνει τις αρχές να θεωρούν ότι κάθε παρέμβαση υπόκειται στο πλαίσιο των κρατικών ενισχύσεων και σε όλες τις συνακόλουθες διοικητικές και διαδικαστικές επιβαρύνσεις. Η ίδια νομική αβεβαιότητα χαρακτηρίζει τη δημόσια χρηματοδότηση όλων των υποδομών, ιδίως μετά τη σχετική νομολογία της υπόθεσης του αεροδρομίου της Λειψίας. Είναι απαραίτητος ο σαφής διαχωρισμός μεταξύ των παρεμβάσεων δημόσιας στήριξης στις επιχειρήσεις που δεν συνιστούν κρατικές ενισχύσεις και των κρατικών ενισχύσεων σύμφωνα με τον ορισμό του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

1.12. Αν και αναγνωρίζει τις προσπάθειες που έχουν καταβληθεί, η ΕΟΚΕ εκτιμά απαραίτητο να επεκταθεί η νοοτροπία αξιολόγησης σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, κράτη και περιφέρειες —πέρα συνεπώς από τα όρια των προαναφερθεισών περιπτώσεων— και για τον σκοπό αυτό ζητεί επιμόνως την ανάληψη νέων δεσμεύσεων από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη.

1.13. Από τη διενεργηθείσα ανάλυση προκύπτει ανεπάρκεια δεδομένων σχετικά με τα έξοδα διαχείρισης των δημόσιων διοικήσεων που είναι αρμόδιες για τη διαχείριση των κρατικών ενισχύσεων στις επιχειρήσεις. Μια σοβαρή αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους δεν μπορεί να παραβλέπει το σύνολο των δαπανών της δημόσιας διοίκησης, πέρα από το ύψος των ενισχύσεων, σε σχέση με τα επιτευχθέντα αποτελέσματα. Για τη διαφάνεια του συστήματος απαιτείται η δημοσιοποίηση αυτών των δεδομένων. Σύμφωνα με τα διαθέσιμα δεδομένα, το σύνολο των διοικητικών δαπανών ανέρχεται σε περίπου 5 %, στο οποίο προστίθενται τα έξοδα «συμμόρφωσης», που υπολογίζονται σε ακόμη 5 %, στο οποίο προστίθεται το επιπλέον κόστος αξιολόγησης το οποίο, σύμφωνα με εκτιμήσεις της Επιτροπής, ανέρχεται σε λίγο λιγότερο από 1 %. Πρόκειται για ένα σύνολο πόρων των οποίων το ύψος έχει πιθανότητα υποτιμηθεί και φαίνεται αντικειμενικά υπερβολικό.

<sup>(1)</sup> Παρέμβαση της Επιτρόπου Ανταγωνισμού Margrethe Vestager στο φόρουμ υψηλού επιπέδου των κρατών μελών, 18 Δεκεμβρίου 2014.

1.14. Η ΕΟΚΕ καλεί την Επιτροπή να μην επιφέρει απρόβλεπτες επιπλέον επιβαρύνσεις στις επιχειρήσεις και να διασφαλίσει την αύξηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας ολόκληρου του συστήματος αξιολόγησης.

1.15. Είναι ιδιαίτερα σημαντικό η αξιολόγηση να λαμβάνει επίσης υπόψη την αποδοτικότητα των διοικητικών δαπανών και των δαπανών που προκύπτουν από τα μοντέλα αξιολόγησης.

1.16. Συγκρισιμότητα των διαφόρων μοντέλων, ευελιξία σε σχέση με το μέγεθος, την τυπολογία και τους δείκτες, απλούστευση της εκ των προτέρων αξιολόγησης και εναρμόνιση των κριτηρίων της εκ των υστέρων αξιολόγησης.

1.17. Η ΕΟΚΕ ζητεί επιμόνως να αναπτυχθεί μια ολοκληρωμένη προσέγγιση των δράσεων της Επιτροπής στις διάφορες περιπτώσεις που αφορούν την οικονομική πολιτική: διαρθρωτικά ταμεία, κρατικές ενισχύσεις, συμφωνίες εμπορικής συνεργασίας, με στόχο τη διασφάλιση ενός ενιαίου προγράμματος ευρωπαϊκής οικονομικής πολιτικής βασισμένης στην οικονομική μεγέθυνση και την ανάπτυξη.

1.18. Η ΕΟΚΕ συνιστά να χρησιμοποιηθούν κριτήρια ανάλογα με εκείνα που προβλέπονται στον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 240/2014 της Επιτροπής, της 7ης Ιανουαρίου 2014, σχετικά με τον ευρωπαϊκό κώδικα δεοντολογίας για την εταιρική σχέση στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων<sup>(2)</sup>, τα οποία επιβάλλουν την υποχρέωση διαβούλευσης όλων των δυνητικά ενδιαφερομένων, με στόχο τη διατύπωση κατάλληλου κανονισμού για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των κρατικών ενισχύσεων.

1.19. Η διαφάνεια των πραγματοποιούμενων αξιολογήσεων θα πρέπει να διασφαλίζεται με τη μέγιστη δυνατή δημοσιότητα, όπως ήδη ισχύει σε ορισμένα κράτη μέλη όσον αφορά τις επιχειρήσεις και το ύψος των χορηγούμενων ενισχύσεων.

1.20. Η ΕΟΚΕ συνιστά τα σχέδια αξιολόγησης να προβλέπουν:

- την επίτευξη του στόχου πολιτικής,
- τον αντίκτυπο στην ανταγωνιστικότητα και τις συναλλαγές,
- την αποτελεσματικότητα/αποδοτικότητα του μέσου,
- την εκ των προτέρων επαλήθευση των προϋποθέσεων, για τη συνέχιση του καθεστώτος ή για ανάλογα καθεστώτα σε μικροοικονομικό επίπεδο (αναλυτικός κατάλογος των ενισχύσεων),
- τον χαρακτήρα κινήτρου.

1.21. Η ΕΟΚΕ ζητεί να συμμετάσχει στη διαδικασία αξιολόγησης της συνολικής αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας του συστήματος κρατικών ενισχύσεων μετά το τέλος της περιόδου 2014-2020.

## 2. Εισαγωγή

2.1. Οι ενισχύσεις στις επιχειρήσεις, εάν δεν ενταχθούν σε σαφές κανονιστικό πλαίσιο, αν δεν κατευθυνθούν σε παραγωγικές δραστηριότητες και επιχειρήσεις που επενδύουν ιδίως στην καινοτομία, την έρευνα, την ανάπτυξη, που οδηγούν σε οικονομικά και κοινωνικά οφέλη, αν δεν περιοριστούν και τεθούν υπό έλεγχο, μπορούν να προκαλέσουν στρέβλωση του ανταγωνισμού και κατακερματισμό της εσωτερικής αγοράς, σε αντίθεση με το πνεύμα και το γράμμα των Συνθηκών.

2.2. Από την άλλη πλευρά, η αρνητική οικονομική συγκυρία που διαρκεί εδώ και πολλά χρόνια, με βαθιές εθνικές κρίσεις που θα επηρεάσουν αναπόφευκτα τις επιχειρήσεις, τους εργαζομένους και τους πολίτες, απαιτεί μια σχετικά ευέλικτη προσέγγιση, όπως αυτή που εφαρμόζεται από τους κύριους ανταγωνιστές της Ένωσης στις διεθνείς αγορές, που δεν διαθέτουν το ίδιο πλαίσιο κρατικών ενισχύσεων. Η ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων πρέπει να αποτελεί σημαντική παράμετρο αναφοράς. Η ανεργία συνιστά ζήτημα που πρέπει επειγόντως να αντιμετωπιστεί στην Ευρώπη. Οι επενδύσεις που έφτασαν στο ανώτατο επίπεδο το 2007 μειώθηκαν κατά 15 % και 25 εκατ. πολίτες παραμένουν άνεργοι, μεταξύ των οποίων 5 εκατ. νέοι. Οι γυναίκες αποτελούν την πλειοψηφία<sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup> ΕΕ L 74 της 14.3.2014, σ. 1.

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

2.3. Μια ενδιαφέρουσα έρευνα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου<sup>(4)</sup> ανέδειξε τις σημαντικές διαφορές μεταξύ των ισχυόντων καθεστώτων στην ΕΕ και τις ΗΠΑ. «Η πολιτική ανταγωνισμού της ΕΕ υπόκειται σε αυστηρούς κανόνες, ενώ η νομοθεσία των Ηνωμένων Πολιτειών δεν περιλαμβάνει σχετική πρόβλεψη». Στις εν εξελίξει διαπραγματεύσεις μεταξύ της ΕΕ και των ΗΠΑ, κατόπιν αίτησης του τότε Επιτρόπου Joaquín Almunia, συμπεριλήφθηκε πρόταση της ΕΕ για τη ρύθμιση των κρατικών ενισχύσεων, σε στάδιο διαπραγμάτευσης στο πλαίσιο της Διατλαντικής Εταιρικής Σχέσης Συναλλαγών και Επενδύσεων (TTIP)<sup>(5)</sup>.

2.4. Η πρόταση φαίνεται να είναι ανίσχυρη και ανακόλουθη<sup>(6)</sup>. Η Ευρώπη θα συνεχίσει να έχει την πιο περιοριστική νομοθεσία στον κόσμο. Αν και από τη μία πλευρά ενθαρρύνει την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς, από την άλλη λειτουργεί εις βάρος των επιχειρήσεών μας. Μια ευρωπαϊκή επιχείρηση που παράγει στις ΗΠΑ μπορεί να λάβει κρατικές ενισχύσεις μη αποδεκτές στην ΕΕ, διευκολυνόμενη από την έγκριση της συμφωνίας. Η ΕΟΚΕ απευθύνει στην Επιτροπή σοβαρή προειδοποίηση να μην ευνοήσει με τη συμφωνία ελεύθερων συναλλαγών τις επιχειρήσεις της άλλης πλευράς του Ατλαντικού.

2.5. Η κτηθείσα πείρα έχει καταδείξει την ανάγκη ριζικής αναθεώρησης του ευρωπαϊκού καθεστώτος κρατικών ενισχύσεων.

2.6. Η οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση των τελευταίων ετών έχει επιβάλει, σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, τη δυναμική αναθεώρηση των κριτηρίων δαπανών όσον αφορά τις πολιτικές δημόσιων επενδύσεων και στήριξης των επιχειρήσεων. Ειδικότερα, σε ένα πλαίσιο ανεπαρκών και περιορισμένων διαθέσιμων πόρων, είναι πρωταρχική η ανάγκη ακριβέστερης ορθολογικοποίησης των παρεμβάσεων (με χορήγηση ενισχύσεων μόνο όταν υπάρχει επαρκής προστιθέμενη αξία) που να συμβάλει στην ενίσχυση της ποιότητάς τους και να καθιστά συγχρόνως δυνατή την επαρκή παρακολούθηση από άποψη αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας.

2.7. Η ΕΟΚΕ θεωρεί σκόπιμο να εξεταστεί ποια ήταν τα αποτελέσματα των πολιτικών που υιοθετήθηκαν στον τομέα των ενισχύσεων στις επιχειρήσεις, αν τα καθορισμένα μέσα στήριξης θεωρούνται επαρκή και, τέλος, αν τα διοικητικά έξοδα και οι δαπάνες διαχείρισης είναι ανάλογα προς τα επιτευχθέντα αποτελέσματα. Προτείνει την εξέταση αυτή έχοντας επίγνωση του γεγονότος ότι δεν είναι δυνατό να προσδιοριστεί ούτε να βελτιωθεί ό,τι δεν μπορεί να μετρηθεί. Τα μέτρα που έχουν υιοθετηθεί μέχρι σήμερα αποτελούν τη βάση αυτής της πορείας.

2.8. Η αξιολόγηση μπορεί να φαίνεται τεχνικό ζήτημα που αφορά μόνο μια μικρή ομάδα ακαδημαϊκών ερευνητών, ωστόσο πραγματοποιείται από μια ευρύτερη κοινότητα επαγγελματιών που ανήκουν σε εταιρείες συμβούλων ειδικευμένων στον λογιστικό έλεγχο ή στις αξιολογήσεις σχεδίων και προγραμμάτων. Ωστόσο, έχοντας λάβει κεντρική θέση στο πρόγραμμα της Επιτροπής για την έξυπνη νομοθεσία, η αξιολόγηση έχει καταστεί βασικό στοιχείο των ρυθμιστικών πολιτικών και έχει εγείρει σημαντικά θεσμικά ζητήματα και ζητήματα διακυβέρνησης πέρα από τον τομέα των προγραμμάτων δαπανών<sup>(7)</sup>.

2.9. Από το 2008, η Γενική Διεύθυνση (ΓΔ) Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης αναπτύσσει προγράμματα αντιπαραδειγματικής αξιολόγησης που συνοδεύουν τις υπάρχουσες αξιολογήσεις (εκ των προτέρων και εκ των υστέρων) οι οποίες πραγματοποιούνται στο πλαίσιο του προγραμματισμού των διαρθρωτικών ταμείων.

2.10. Επιπλέον, από τον Μάιο του 2012, η ΓΔ Ανταγωνισμού, στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης «Εκσυγχρονισμός των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις» (State Aid Modernization — SAM), έχει προβλέψει την αξιολόγηση των επιπτώσεων μέσω αντιπαραδειγματικών τεχνικών για ορισμένα καθεστώτα στήριξης<sup>(8)</sup>. Ειδικότερα, ο νέος «Γενικός κανονισμός απαλλαγής κατά κατηγορία» προβλέπει την υποχρεωτική αξιολόγηση για τα μεγάλα καθεστώτα στήριξης (με ετήσια χρηματοδότηση πάνω από 150 εκατ. ευρώ) σε συγκεκριμένους τομείς όπως η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης, οι ενισχύσεις στις ΜΜΕ, οι ενισχύσεις για την έρευνα, την ανάπτυξη και την καινοτομία, οι ενισχύσεις για το περιβάλλον και οι ενισχύσεις για τις ευρυζωνικές υποδομές. Ορισμένα εθνικά σχέδια έχουν ήδη υποβληθεί (τέσσερα) και άλλα που αφορούν τον τομέα της έρευνας, της ανάπτυξης και της καινοτομίας και των ευρυζωνικών συνδέσεων βρίσκονται υπό εξέταση (περίπου δέκα).

<sup>(4)</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>(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> Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 651/2014 της Επιτροπής, της 17ης Ιουνίου 2014, για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την εσωτερική αγορά κατ' εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης (ΕΕ L 187 της 26.6.2014, σ. 1).

2.11. Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο παρενέβη πρόσφατα στο θέμα των συστημάτων αξιολόγησης των αποτελεσμάτων που υιοθετήθηκαν από την ΕυρορεΑid, κρίνοντάς τα ανεπαρκή<sup>(9)</sup>. Βρίσκεται σε εξέλιξη μια διαδικασία αναθεώρησης των συστημάτων αξιολόγησης σε όλες τις δραστηριότητες της Επιτροπής.

2.12. Επιβάλλεται ο ολοένα στενότερος συσχετισμός μεταξύ των μεθοδολογιών αξιολόγησης των αποτελεσμάτων χρήσης των διαρθρωτικών ταμείων και των κρατικών ενισχύσεων, καθώς και η ριζική αναθεώρηση όλων των πολιτικών δαπανών της Ένωσης.

2.13. Στόχος της αντιπαραδειγματικής προσέγγισης της αξιολόγησης των επιπτώσεων των δημοσίων πολιτικών είναι η εξακρίβωση της ικανότητας μιας πολιτικής να μεταβάλει προς την επιθυμητή κατεύθυνση τις συμπεριφορές ή τις συνθήκες ενός συγκεκριμένου πληθυσμού-στόχου, δηλαδή να καθορίσει σε ποιον βαθμό η παρέμβαση —και όχι άλλοι παράγοντες— συνέβαλε στην επίτευξη ενός συγκεκριμένου αποτελέσματος. Πρόκειται για αυτό που συνήθως ορίζεται ως δημιουργία κινήτρων.

2.14. Στόχος της διαδικασίας αξιολόγησης είναι να καθοριστούν οι αιτιώδεις συνέπειες της υιοθετηθείσας πολιτικής, αξιοποιώντας μόνο τις άμεσες συνέπειές της, δηλαδή εξαιλείοντας τις πιθανές στρεβλώσεις που οφείλονται στις γενικές μακροοικονομικές συνθήκες ή στην ετερογένεια των επιχειρήσεων.

2.15. Οι αιτιώδεις συνέπειες υπολογίζονται ως η διαφορά μεταξύ των παρατηρήσιμων μεταβλητών-αποτελέσματος μετά την εφαρμογή της πολιτικής (πραγματική κατάσταση) και αυτού που θα συνέβαινε αν η ίδια αυτή πολιτική δεν είχε υιοθετηθεί (αντιπαραδειγματική κατάσταση).

2.16. Μια τέτοια ανάλυση αντιστοιχεί σε ερωτήσεις που έχουν στόχο να δείξουν το μέγεθος και τον στόχο των καθαρών συνεπειών μιας παρέμβασης: αν η παρέμβαση έχει θετικές ή αρνητικές συνέπειες και σε ποιον βαθμό αν οι παρατηρούμενες μεταβολές οφείλονται πραγματικά στην εφαρμοζόμενη πολιτική αν τα αποτελέσματα διαφέρουν μεταξύ των διαφόρων δικαιούχων (μεγάλες ή μικρές εταιρείες), μεταξύ περιφερειών, ή μακροπρόθεσμα αν οι δαπάνες διαχείρισης και οι διοικητικές δαπάνες είναι αναλογικές και βιώσιμες.

2.17. Παρόλο που η οικονομική βιβλιογραφία περιέχει εκτεταμένες αναφορές στο θέμα, ιδίως τις τελευταίες δεκαετίες, μόνο σε λίγες περιπτώσεις οι δημόσιες διοικήσεις των ευρωπαϊκών κρατών χρησιμοποίησαν με τρόπο συστηματικό και γενικευμένο τις αξιολογήσεις επιπτώσεων για την παρακολούθηση και τη βελτίωση των πολιτικών τους για τη στήριξη των επιχειρήσεων.

2.18. Ανάμεσα στις ιδιαίτερα ενδιαφέρουσες περιπτώσεις υπογραμμίζονται οι προσπάθειες του Ηνωμένου Βασιλείου (το οποίο από το 2001 αξιολογεί ανά τακτά διαστήματα τα περιφερειακά προγράμματα στήριξης με ημι-πειραματικές τεχνικές αξιολόγησης), της Ολλανδίας (η οποία από το 2012 συγκρότησε το Impact Evaluation Expert Working Group), όπως και της Φινλανδίας (Finnish Innovation Agency — TEKES) και της Σλοβενίας (που από το 2001 ενέκρινε το νόμο «Monitoring of State Aid Act»).

2.19. Στόχος της παρούσας γνωμοδότησης είναι να συμβάλει στον προβληματισμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κρατών μελών σχετικά με την επάρκεια, από άποψη αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, των μέτρων στήριξης των επιχειρήσεων και την ανάγκη επέκτασης των αξιολογήσεων των επιπτώσεων.

### 3. Σημασία της αξιολόγησης: διδάγματα από τη βιβλιογραφία

3.1. Βάσει εμπειρικών στοιχείων προερχόμενων από αντιπαραδειγματικές αξιολογήσεις, η γνωμοδότηση σκοπεύει να καταδείξει τη σημασία της διαδικασίας αξιολόγησης, η οποία δεν πρέπει να θεωρείται πλέον ως άσκηση επί χάρτου αλλά ως ουσιαστικής θεσμικής πρακτικής στον κύκλο πολιτικής: εφαρμογή, παρακολούθηση, αξιολόγηση, ανασχεδιασμός.

3.2. Για τον σκοπό αυτόν, εξετάζονται ορισμένες μελέτες που πραγματοποιήθηκαν σε διάφορα ευρωπαϊκά κράτη και επισημαίνονται τα σχετικά θεμελιώδη διδάγματα: οι επιπτώσεις της πολιτικής από άποψη αντίκτυπου στην αύξηση των επενδύσεων, στην παραγωγικότητα, στην απασχόληση, στην καινοτομία, στο κόστος της παρέμβασης. Οι παραπάνω αποτελούν δείκτες που βοηθούν στην κατανόηση των επιπτώσεων στην ανάπτυξη και στην υπογράμμιση της ανάγκης στοχοθετημένων και καλής ποιότητας παρεμβάσεων.

3.3. Αν και η βιβλιογραφία τείνει να δίνει έμφαση στην ύπαρξη θετικού συσχετισμού μεταξύ δημόσιας στήριξης στις επιχειρήσεις και αύξησης των αποτελεσμάτων (επενδύσεις, απασχόληση, νέα προϊόντα), είναι σκόπιμο να επισημανθεί ότι ο χαρακτήρας κινήτρου της ενίσχυσης δεν μπορεί να θεωρείται πάντα δεδομένος. Υπάρχουν πράγματι διάφοροι άλλοι παράγοντες που επηρεάζουν την επιτυχία μιας πολιτικής, όπως η γενική οικονομική τάση, η λειτουργία των αγορών, η γενική φορολογία.

<sup>(9)</sup> [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR14\\_18/INSR14\\_18\\_EL.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR14_18/INSR14_18_EL.pdf)

3.4. Οι Bondonio και Martini (2012), σε μελέτη που αναλύει τον αντίκτυπο του νόμου 488 στην Ιταλία, διαπιστώνουν ότι, κατά μέσο όρο, οι επιχειρήσεις που έλαβαν άμεση ενίσχυση μείωσαν τις ιδιωτικές επενδύσεις τους. Στην περίπτωση αυτή, η άμεση παρέμβαση του κράτους για τη στήριξη των επιχειρήσεων φαίνεται να οδήγησε στη συρρίκνωση των ιδιωτικών δαπανών στις επενδύσεις, μειώνοντας την ανάγκη ιδιωτικών πόρων. Οι κρατικές ενισχύσεις πρέπει να συμπληρώνουν και όχι να υποκαθιστούν τις επενδύσεις.

3.5. Ακόμη και στην περίπτωση του αντίκτυπου των ενισχύσεων στην παραγωγικότητα, η βιβλιογραφία φέρνει στο φως ορισμένα προβλήματα. Σε μια μελέτη αξιολόγησης που διενεργήθηκε για τις βρετανικές επιχειρήσεις που έλαβαν ενισχύσεις στο πλαίσιο του προγράμματος Περιφερειακής Επιλεκτικής Ενίσχυσης (Regional Selective Assistance — RSA), ο Criscuolo (2012) διευκρινίζει ότι η αύξηση της παραγωγικότητας αποδείχθηκε στατιστικά ασήμαντη<sup>(10)</sup>.

3.6. Τα συμπεράσματα αυτά φαίνεται να ευθυγραμμίζονται με άλλα εμπειρικά στοιχεία που δείχνουν ότι οι άμεσες ενισχύσεις συχνά επηρεάζουν θετικά τον όγκο παραγωγής χωρίς ωστόσο να έχουν επίδραση στην παραγωγικότητα. Με άλλα λόγια, οι επιχειρήσεις που λαμβάνουν ενισχύσεις αυξάνουν το μέγεθός τους χωρίς να αυξάνουν την αποδοτικότητά τους. Με τον τρόπο αυτόν, αυξάνεται ο κίνδυνος διατήρησης στην αγορά ελάχιστα ανταγωνιστικών επιχειρήσεων.

3.7. Τα στατιστικά και οικονομετρικά μοντέλα που είναι σε θέση να προσδιορίσουν τον αντίκτυπο των διευκολύνσεων με αντιπαραδειγματική προσέγγιση επιτρέπουν επίσης την ανάδειξη των καθαρών επιπτώσεων στην απασχόληση ορισμένων μέτρων ενισχύσεων, καθιστώντας επιπλέον δυνατό τον υπολογισμό του κόστους ανά «δημιουργηθείσα» μονάδα απασχόλησης.

3.8. Πολύ συχνά υπάρχει διαφορά ανάμεσα στον αριθμό των νέων μονάδων απασχόλησης που οφείλονται άμεσα στην παρέμβαση και στις στατιστικές που περιλαμβάνονται στις εκ των υστέρων παρακολουθήσεις. Ο Trzciński (2011), σε μελέτη σχετικά με τα μέτρα στήριξης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στην Πολωνία, δείχνει ότι, από τις 25 000 νέες θέσεις εργασίας που «δημιουργήθηκαν» από την παρέμβαση, μόνο 10 550 μπορούν πραγματικά να αποδοθούν στην εφαρμοσθείσα πολιτική<sup>(11)</sup>. Στο ίδιο συμπέρασμα καταλήγουν και οι Bondonio και Martini (2012): από τις 89 000 νέες θέσεις που αναφέρονται στην εκ των υστέρων παρακολούθηση του νόμου 488, μόνο 12 500 δημιουργήθηκαν πραγματικά, με κόστος ανά μονάδα απασχόλησης που ανέρχεται σε 232 000 ευρώ<sup>(12)</sup>. Πρέπει να ληφθεί υπόψη ο αντίκτυπος των κρατικών ενισχύσεων από άποψη υφιστάμενων θέσεων απασχόλησης και συνεπώς από άποψη προστασίας της τοπικής, περιφερειακής ή εθνικής οικονομίας.

3.9. Οι παρεμβάσεις στήριξης των επιχειρήσεων επιφέρουν διαφορετικά αποτελέσματα ανάλογα με το μέγεθος των χορηγούμενων ενισχύσεων, τις διαστάσεις της επιχείρησης, τη γεωγραφική ζώνη όπου έχει την έδρα της και την τυπολογία της εγγυημένης ενίσχυσης. Θα ήταν σκόπιμο τα εμπειρικά στοιχεία που προκύπτουν από τις αναλύσεις αξιολόγησης να τεθούν στην υπηρεσία των φορέων λήψης αποφάσεων ως μέσο προσανατολισμού των επιλογών τους και καθορισμού του καταλληλότερου είδους παρέμβασης και του σχετικού πλαισίου. Από τα ανωτέρω προκύπτει καθαρά η σπουδαιότητα της χάραξης στοχευμένων μέτρων στήριξης με στόχο τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της πολιτικής.

#### 4. Παρατηρήσεις

4.1. Είναι απαραίτητο να συνεχίσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το έργο της στον τομέα της ευαισθητοποίησης ως προς τις επικρατέστερες αρχές και μεθόδους αξιολόγησης των επιπτώσεων. Ειδικότερα, η ΕΟΚΕ κρίνει σκόπιμη τη διοργάνωση, στα διάφορα κράτη μέλη και από κοινού με πανεπιστήμια, ερευνητικά ιδρύματα, κοινωνικούς εταίρους και άλλους ενδιαφερομένους, σεμιναρίων σχετικά με τις τεχνικές αξιολόγησης και τις διαθέσιμες μεθοδολογίες. Υπό το φως των εμπειριών αυτών, η Επιτροπή θα μπορούσε να κατανοήσει ευκολότερα τα εμπόδια που συναντώνται κατά την εφαρμογή των ρυθμίσεων και να παρέμβει εγκαίρως για τον σκοπό αυτόν.

4.2. Παρότι οι προσπάθειες της Επιτροπής είναι αξιόλογες, είναι σημαντικό να υπόκεινται σε αξιολόγηση περισσότερα σχέδια ενισχύσεων, ιδίως όταν το ύψος των ενισχύσεων είναι μεγάλο. Είναι επίσης θεμελιώδους σημασίας να προωθηθεί ένας μεθοδολογικός διάλογος που θα έχει στόχο να συμπληρώσει τις μεθόδους αντιπαραδειγματικής αξιολόγησης με νέα μέσα μέτρησης που να επιτρέπουν επίσης να λαμβάνονται υπόψη οι συνέπειες άλλων μορφών στήριξης των επιχειρήσεων (οικονομικές ενισχύσεις, άμεσες ενισχύσεις, βιομηχανικές πολιτικές εν γένει).

4.3. Η ΕΟΚΕ εμμένει στην ανάγκη ανάπτυξης κατάλληλης πλουραλιστικής μεθοδολογίας όσον αφορά τα κριτήρια και τις παραμέτρους αξιολόγησης. Η Επιτροπή επιβεβαιώνει<sup>(13)</sup>: «Με τον τρόπο αυτόν, θα εξασφαλισθεί ότι η δημόσια στήριξη θα ενθαρρύνει την καινοτομία, τις πράσινες τεχνολογίες, την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, δεν θα προκαλεί βλάβες στο περιβάλλον και τελικά θα προωδεί την ανάπτυξη, την απασχόληση και την ανταγωνιστικότητα της ΕΕ». Όλα αυτά αποτελούν στοιχεία που συμβάλλουν στην αξιολόγηση των επιπτώσεων των κρατικών ενισχύσεων, πέρα από την απλή αξιολόγηση του κόστους. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζητεί τη συμμετοχή του στον καθορισμό των μεθοδολογιών αξιολόγησης, όπως επίσης του ευρωπαϊκού δικαίου για τις κρατικές ενισχύσεις, δεδομένου ότι καθορίζει σημαντικά τις επιλογές οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών. Η ΕΟΚΕ τονίζει επίσης τη σημασία που έχει για την έρευνα η ελεύθερη πρόσβαση στα δεδομένα αξιολόγησης, με στόχο τη βελτίωση της μεθοδολογίας.

<sup>(10)</sup> Criscuolo, C., Martin, R., Overman H. e Van Reenen, J. (2012), *The causal effects of an industrial policy* [Οι αιτιώδεις συνέπειες μιας βιομηχανικής πολιτικής] CEPR Έγγραφο προβληματισμού 8818.

<sup>(11)</sup> Trzciński, R. (2011), *Towards Innovative Economy — Effects of Grants to Enterprises in Poland*, [Προς μια καινοτόμο οικονομία — Συνέπειες των επιχορηγήσεων στις επιχειρήσεις στην Πολωνία] του Jacek Pokorski.

<sup>(12)</sup> Martini, A., Bondonio D. (2012), *Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy*, [Αντιπαραδειγματική αξιολόγηση των επιπτώσεων της πολιτικής συνοχής: επιπτώσεις και σχέση κόστους-ωφέλειας των επενδυτικών επιχορηγήσεων στην Ιταλία] Έκθεση για τη ΓΑ Περιφερειακής Πολιτικής, Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

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

4.4. Θα ήταν ευκαταίε να ξεκινήσει η Επιτροπή, από κοινού με τις εθνικές και ευρωπαϊκές στατιστικές υπηρεσίες, έναν προβληματισμό σχετικά με τη σκοπιμότητα δημιουργίας, εντός ενιαίου μεθοδολογικού πλαισίου, αξιόπιστων βάσεων δεδομένων σχετικά με τις ενισχύσεις στις επιχειρήσεις. Μία τέτοια ενέργεια θα διασφάλιζε, αφενός, τη μεγαλύτερη διαφάνεια των διαδικασιών λήψης αποφάσεων και, αφετέρου, θα ενθάρρυνε τις δραστηριότητες έρευνας και μέτρησης τόσο των δημόσιων διοικήσεων όσο και των ενδιαφερόμενων ερευνητών.

4.5. Τα πανεπιστήμια και τα ερευνητικά κέντρα θα μπορούσαν να διαδραματίσουν αποφασιστικό ρόλο στην ευαισθητοποίηση ως προς την κουλτούρα αξιολόγησης και στη διάδοση νέων και πιο προηγμένων μέσω αξιολόγησης των δημοσίων πολιτικών. Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα μπορούσε να εκμεταλλευτεί τα ανεξάρτητα ερευνητικά ιδρύματα για τη διεξαγωγή περιπτώσιολογικών μελετών με στόχο την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των ενισχύσεων σε συγκεκριμένους τομείς όπως ενισχύσεις για την έρευνα, την ανάπτυξη και την καινοτομία, ενισχύσεις στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, ενισχύσεις στον τομέα της ενέργειας, ενισχύσεις στις υποδομές.

4.6. Δεδομένου ότι οι αξιολογήσεις που προβλέπονται από τους νέους κοινοτικούς κανονισμούς δεν λαμβάνουν δεόντως υπόψη τις επιπτώσεις των πολιτικών στήριξης των επιχειρήσεων στο σύνολο της ευρωπαϊκής οικονομίας, είναι σκόπιμο να δρομολογήσει η Επιτροπή, στο τέλος της παρούσας περιόδου προγραμματισμού (2014-2020), σχετική πιλοτική μελέτη. Η μελέτη θα πρέπει να διερευνήσει τους κυριότερους καθοριστικούς παράγοντες των δαπανών ενισχύσεων, να καθορίσει τη σχέση μεταξύ ενισχύσεων στις επιχειρήσεις και οικονομικού δυναμικού της χορηγούσας αρχής, να κατανοήσει την υφιστάμενη συνάφεια μεταξύ της πολιτικής συνοχής και της πολιτικής ανταγωνισμού.

4.7. Η παρούσα γνωμοδότηση αποτελεί το πρώτο βήμα των εργασιών της ΕΟΚΕ στον τομέα της αξιολόγησης των επιπτώσεων των δημοσίων παρεμβάσεων για τη στήριξη των επιχειρήσεων, καθώς και μια απάντηση και συμβολή στη σχετική δραστηριότητα της Επιτροπής. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ωστόσο αναγκαίο να διευρυνθεί και να εμβαθυνθεί η συζήτηση: θα συνεχίσει να παρακολουθεί στενά τις εργασίες της Επιτροπής στον τομέα αυτόν και να προωθεί μια νοοτροπία αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, όπου είναι δυνατό.

Βρυξέλλες, 16 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Henri MALOSSE