

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettevõtetele antav riigiabi. On see tõhus ja tulemuslik?”

(omaalgatuslik arvamus)

(2016/C 013/05)

Raportöör: Edgardo Maria IOZIA

19. veebruaril 2015 otsustas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vastavalt kodukorra artikli 29 lõikele 2 koostada omaalgatusliku arvamuse järgmises küsimuses:

„Ettevõtetele antav riigiabi. On see tõhus ja tulemuslik?”

(omaalgatuslik arvamus).

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav ühtse turu, tootmise ja tarbimise seksioon võttis arvamuse vastu 14. juulil 2015.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 510. istungjärgul 16.–17. septembril 2015 (16. septembri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 198, vastu hääletas 3, erapooletuks jäi 9.

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (EMSK) peab riigiabi mõjuhindamist tähtsaks vahendiks tulemuste ja esitatud eesmärkide vastavuse kontrollimiseks, mis võimaldab jaotada ressursse tulemuslikumalt ning suurendada haldusprotsesside läbipaistvust ja toetust neile.

1.2. Paljud liikmesriigid on juba välja töötanud keerukad ja struktureeritud hindamissüsteemid. Need süsteemid arenevad paralleelselt akadeemiliste ringkondade huvi kasvamisega, mis on võimaldanud täiustada hindamismeetodeid ja rakendada riigiabi andvatele asutustele kättesaadavaid mõõtmisvahendeid.

1.3. Euroopa Komisjon on koos liikmesriikidega loonud ettevõtetele antava riigiabi kõrgetasemelise foorumi, kus käsitletakse ka hindamise küsimust. Liikmesriigid peaksid seda eeskju järgima riigi tasandil.

1.4. Eelmise aasta detsembris märkis Euroopa Komisjoni konkurentsivolnik Margrethe Vestager kõrgetasemelisel foorumil peetud kõnes, et „Riigiabi ajakohastamise programmis on kaks eriti tähtsat põhielementi: **läbipaistvus**, mis võimaldab kodanikel teada, kuhu nende raha on läinud, ja **hindamine**, mis ütleb neile, kas see on hästi kulutatud.” EMSK on selle sõnumiga täiesti päri.

1.5. EMSK peab tervitatavaks mõjuhindamist käsitlevat arutelu seoses ettevõtlusabi poliitikaga ning nõuab tungivalt, et Euroopa Komisjon jätkaks lähenemisviisi, mida ta on juba mõned aastad järginud.

1.6. Tuleb märkida, et praegu ei tehta paljude abikavade suhtes mõjuhindamist, v.a Euroopa määrustes sätestatud hindamised. Paljudel juhtudel nõutakse eeskirjades ainult kinnitust, et üksikud toimingud vastavad ametlikult õiguslikele nõuetele; seetõttu ei võimalda need hinnata põhjalikult ja pikaajaliselt ettevõtete toetuseks tehtud kõigi investeeringute tulemuslikkust ja tõhusust. Komitee soovib mõjuhindamiste üldist kasutuselevõttu ning võimaluse korral 150 miljoni eurose künnise langetamist, mis on üldises grupierandi määruses kehtestatud künnis keskmise aastaelarvega abikavadele, mille puhul kehtib eelhindamiskava esitamise kohustus. Vastasel juhul jääksid paljud liikmesriigid kõrvale, eelkõige siis kui kõnealune abi on suur võrreldes asjaomase liikmesriigi suurusega.

1.7. EMSK toonitab, et üldine õigusraamistik riigiabi kohta kujundab järk-järgult ümber komisjoni rolli, muutes selle kunagisest valdavalt halduskultuurist liikmesriikidega tehtava koostöö uueks vormiks, mille eesmärk on optimeerida riigiabi tulemusi, keskendudes nende tulemuslikkusele ja tõhususele. Ajakohastamisprogrammi vastuvõtmine oli tähtis samm edasi.

1.8. Liikmesriigid peavad looma asjakohased hindamismehhanismid, mida viivad ellu sõltumatud organid. Komitee arvates tuleb sotsiaalpartnerid kaasata hindamismudeli määratlemisse, ilma et avaliku sektori personali omandatud laialdased teadmised seejuures kaotsi läheks. See personal peaks osalema hindamismenetluste väljatöötamisel ja lõpparuande koostamisel, levitades hindamiskultuuri oma organisatsioonides, et täiustada järk-järgult hindamismenetlust. Euroopa Komisjon peab aitama ühtlustada liikmesriikide hindamiskriteeriume. Võrreldavate hindamiskriteeriumide kehtestamine võimaldab anda ülevaatliku hinnangu riigiabi tulemuslikkuse ja tõhususe kohta.

1.9. Suurt tähelepanu tuleks pöörata riigiabi süsteemi kuuluvate piirkondade konkreetsele olukorrale. Komisjoni kiiduväärne otsus vabastada eelneva teatamise kohustusest enam kui 80 % kogu riigiabist ⁽¹⁾, võimaldab anda vahendeid koheselt, kuid suurendab märgatavalt kohustusi ja kulusid kohalike omavalitsuste, ning seega avaliku sektori jaoks, nõudes seega, et liikmesriigid keskenduksid vajalike ressursside jagamisele, et luua sihipärased väljaõppekursused ja alustada parimate tavade jagamist kohalike asutuste vahel. Kõigil tasanditel tuleb välja töötada partnerlusel põhinev kultuur.

1.10. Komitee arvates kaasneb uue süsteemiga, mis annab liikmesriikidele vastutuse eelhindamise eest, üldine kulude kasv haldusasutuste ja ettevõtete jaoks, mis nõuab ranget kavandamist, et vältida mittevajalikku halduskoormust ja lihtsustada menetlusi. Juhib samuti tähelepanu sellele, et kuus kuud, mis on ette nähtud väga keerukate süsteemide hindamiskavade kinnitamiseks, võiks osutada liiga lühikeseks, ning et alternatiivse mudeli loomine põhjustaks suuri probleeme väikestele riikidele.

1.11. Komitee soovib kiirelt vastu võtta riigiabi mõistet käsitleva teatise, et aidata eelkõige kohalikel haldusasutustel, kelle jaoks arvukad erandid eelneva teavitamise nõude rakendamisel tõid kaasa kahekordse halduskoormuse riigiabi määratlemisel ja selle kohaldamisel siseturuga kokkusobival viisil. Näiteks toob kultuuri ja kultuuripärandi säilitamise riikliku rahastamise õiguslik ebakindlus riigiabi küsimuses endaga kaasa selle, et ametiasutused käsitlevad igasugust abi nii nagu kehtiks sellele riigiabi eeskirjad, koos sellega kaasneva haldus- ja menetluskoormusega. Samasugune õiguslik ebakindlus valitseb kogu taristu riiklikul rahastamisel, eelkõige pärast kohtuotsust Leipzig/Halle lennujaama käsitlevas kohtuasjas. Tuleb selgelt ja üheselt määratleda avaliku sektori toetusmeetmed ettevõtetele, mis ei kujuta endast riigiabi ning meetmed, mida võib käsitleda riigiabina Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõikes 1 sätestatud määratluse kohaselt.

1.12. EMSK peab tervitatavaks tehtud jõupingutusi, kuid peab vajalikuks, et nimetatud hindamiskultuur laieneks kõigile valitsustasanditele, nii piirkondlikele kui ka riiklikele. Seetõttu ei tohi see piirduda eespool nimetatud juhtudega. Sellel eesmärgil nõuab komitee, et komisjon ja liikmesriigid uuendaksid oma kohustusi.

1.13. Läbiviidud analüüs näitab, et avaliku sektori asutustel napib andmeid ettevõtetele antava riigiabi järelevalve tõttu tekkinud halduskulude kohta. Nende vahendite tõhususe põhjalikku hindamist ei ole võimalik läbi viia, kui lisaks abi mõõtmisele ei võeta arvesse, kui palju kulutavad avaliku sektori asutused tulemuste saavutamisele. Süsteemi läbipaistvus sõltub nende andmete avaldamisest. Olemasolevate andmete põhjal ulatuvad halduskulud ligikaudu 5 protsendini, millele tuleb lisada nõuete järgimisega seonduvad kulud, mis ulatuvad hinnanguliselt 5 protsendini, ning täiendavad kulud hindamise eest, mis komisjoni hinnangul ulatuvad peaaegu 1 protsendini. Objektivsest seisukohast näib see summa, mis on tõenäoliselt alahinnatud, liiga suur.

⁽¹⁾ Euroopa Komisjoni konkurentsivoliniiku Margrethe Vestageri kõne liikmesriikide kõrgetasemelisel foorumil, 18. detsember 2014.

1.14. EMSK kutsub komisjoni üles vältima muud ootamatut koormust ettevõtetele ning tagama kogu hindamissüsteemi tõhusam ja tulemuslikum toimimine.

1.15. Väga oluline on hindamisel arvesse võtta ka halduskulude ja hindamismudelitega seonduvate kulude tõhusust.

1.16. Tuleb tagada eri mudelite võrreldavus ja paindlikkus vastavalt nende suurusele, tüpoloogiale ja näitajatele, tänu eelhindamise lihtsustamisele ja järelhindamise kriteeriumide ühtlustamisele.

1.17. Komitee soovib terviklikku nägemust komisjoni meetmete kohta majanduspoliitika eri valdkondades: sh struktuurifondid, riigiabi, kaubanduspartnerluslepingud, et luua ühtne Euroopa majanduspoliitiline programm, mis põhineb arengul ja majanduskasvul.

1.18. Komitee soovib kasutada kriteeriume, mis vastavad komisjoni delegeeritud määruses (EL) nr 240/2014⁽²⁾, 7. jaanuar 2014, millega sätestatakse Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud Euroopa partnerluse käitumisjuhend, sätestatud kriteeriumidele, mille kohaselt nähakse ette kõigi võimalike asjaomaste sidusrühmadega konsulteerimine, et töötada välja eraldi määrus riigiabi tõhususe ja tulemuslikkuse hindamiseks.

1.19. Tuleb tagada hindamise läbipaistvus tänu võimalikult suurele avalikustamisele, mis teatud liikmesriikides juba toimib ettevõtete ja neile eraldatud toetussummade puhul.

1.20. Komitee soovitusel peaks hindamiskavad sisaldama järgmist:

- poliitilise eesmärgi saavutamine;
- konkurentsi ja kaubavahetuse mõju;
- vahendi tõhusus ja tulemuslikkus;
- toetussüsteemi või sarnase mikrotasandi süsteemi (eritoetus) jätkamise eeltingimuste kontroll;
- ergutav mõju.

1.21. Komitee soovib osaleda riigiabi süsteemi üldise tulemuslikkuse ja tõhususe hindamisel, mis toimub perioodi 2014-2020 lõpus.

2. Sissejuhatus

2.1. Ettevõtetele antav abi võib moonutada konkurentsi ja killustada siseturgu, mis on vastuolus aluslepingute olemuse ja mõttega, kui abi ei anta selges õigusraamistikus, see ei ole suunatud tulemuslikule tegevusele ja eelkõige innovatsiooni ning teadus- ja arendustegevusse investeerivatele ettevõtetele, mis tagavad majanduslikud ja sotsiaalsed eelised, ning kui see ei ole piiratud ja kontrollitud.

2.2. Teisest küljest nõuab mitu aastat kestnud majanduslik kitsikus – millega on kaasnenum rasked riiklikud kriisid, mis kahjustavad paratamatult ettevõtteid, töötajaid ja kodanikke – suhteliselt paindlikku lähenemisviisi, mida on rakendanud ELi peamised konkurendid rahvusvahelistel turgudel (millele ei kehti ühised riigiabi eeskirjad). Euroopa ettevõtete konkurentsivõime peab olema oluline teetähis. Töökohtade puudus Euroopas on erakordselt pakiline probleem. Investeeringud on nende 2007. aasta kõrgeimast tasemest 15 % langenud ja 25 miljonit eurooplast on jätkuvalt tööta. Neist viis miljonit on noored. Enamik on naised⁽³⁾.

⁽²⁾ ELT L 74, 14.3.2014, lk 1.

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

2.3. Euroopa Parlamendi läbiviidud huvitavas uuringus ⁽⁴⁾ juhiti tähelepanu märkimisväärsetele erinevustele ELis ja USAs praegu kehtivate kavade vahel. „ELi konkurentsipoliitikas kehtivad riigiabile ranged eeskirjad, samas kui antud valdkonna USA õigusaktides sellised sätted puuduvad.” Tolleaegse voliniku Joaquín Almunia nõudmisel on ELi ja USA praegustesse Atlandi-ülese kaubandus- ja investeerimispartnerluse läbirääkimistesse lisatud ELi ettepanek riigiabi reguleerimise kohta ⁽⁵⁾.

2.4. Ettepanek näib nõrk ja sisult tähtsusetu ⁽⁶⁾. Ka edaspidi on maailma kõige suuremate piirangutega õigusaktid Euroopas. Kuigi ühest küljest aitab see siseturgu välja kujundada, karistab see samas meie ettevõtteid. Euroopa ettevõttel, mille tootmine toimub USAs, on õigus saada riigiabi, mis on ELis kättesaamatu. Lepingu vastuvõtmine muudab selle veel lihtsamaks. EMSK teeb komisjonile tõsise hoiatuse mitte eelistada vabakaubanduslepingu USA ettevõtteid.

2.5. Senised kogemused on näidanud, et Euroopa riigiabi programm on vaja põhjalikult üle vaadata.

2.6. Viimaste aastate majandus- ja finantskriis on sundinud tegema radikaalseid muudatusi kulukriteeriumides, mida kasutatakse avaliku sektori investeeringute ja ettevõtluse toetamise poliitika kindlaksmääramisel kõigil valitsustasanditel. Vajadusest leida parem viis toetuse tõhustamiseks ja abi andmiseks ainult piisava lisandväärtuse korral (mis parandab abi kvaliteeti, võimaldades samas abi tulemuslikkuse ja tõhususe asjakohast kontrolli) on saanud eriti oluline prioriteet, arvestades olemasolevate ressursside nappust ja piiratust.

2.7. EMSKi arvates on vajalik välja selgitada, millist mõju on avaldanud ettevõtlust toetav poliitika, kas määratletud abivahendid on asjakohased ning kas haldus- ja juhtimiskulud on proportsionaalsed saavutatud tulemustega. Tuleb meeles pidada seda, et mida ei saa mõõta, seda ei saa kindlaks määrata ega parandada. Seni võetud meetmed on kooskõlas kõnealuse lähenemisviisiga.

2.8. „Hindamine võib paista tehnilise teemana, mis pakub huvi ainult väikesele akadeemilisele teaduskogukonnale, kuigi seda teostab praktikas suurem kogukond, mis hõlmab finantsaudititele või projektide ja programmide hindamisele spetsialiseeruvaid nõustamisetevõtteid. Kuna hindamisele on antud keskne koht Euroopa Komisjoni aruka reguleerimise tegevuskavas, on sellest saanud ka õiguspoliitika peamisi teemasid, tõstatades olulisi valitsusega seotud ja institutsioonilisi küsimusi ka väljaspool kuluprogrammide valdkonda” ⁽⁷⁾.

2.9. Alates 2008. aastast on regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat välja töötanud alternatiivsed hindamisprogrammid, et toetada olemasolevaid hindamisi (eel- ja järelhindamised), mis viiakse läbi struktuurifondide kavandamise ajal.

2.10. 2012. aasta mais võttis konkurentsi peadirektoraat oma riigiabi ajakohastamise programmi raames kasutusele mõjuhindamise, milles mõne abikava puhul kasutatakse vastupidise stsenaariumiga analüüsimeetodeid ⁽⁸⁾. Nimelt on uues üldise grupierandi määruuses tehtud suurte abikavade (aastaeelarvega üle 150 miljoni euro) hindamine kohustuslikuks konkreetsetes sektorites, nagu regionaalarengu poliitika, abi väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele (VKEd), toetused teadus- ja arendustegevusele ja innovatsioonile, keskkonna- ja energiaalane abi ning lairibataristu toetused. Mõned riiklikud kavad on juba esitatud (neli) ning kaalutakse teisi kavasid teadus- ja arendustegevuse ja innovatsiooni ning lairiba valdkonnas (ligikaudu kümme).

⁽⁴⁾ http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140779/LDM_BRI%282014%29140779_REV1_EN.pdf

⁽⁵⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153019.6%20Competition%20SoE%20Subsidies%20merged.pdf

⁽⁶⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/june/tradoc_153031.pdf

⁽⁷⁾ http://www.lexxion.de/pdf/ejrr/ejrr_2015_01-005.pdf

⁽⁸⁾ Komisjoni määrus (EL) nr 651/2014, 17. juuni 2014, ELi aluslepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks (ELT L 187, 26.6.2014, lk 1).

2.11. Hiljuti sekkus Euroopa Kontrollikoda EuropeAidi kasutatavate tulemuste hindamise süsteemide asjus, pidades neid ebapiisavaks⁽⁹⁾. Praegu vaadatakse läbi kõigis komisjoni tegevusvaldkondades kasutatavaid hindamissüsteeme.

2.12. Hädavajalik on suurendada sidusust riigiabi hindamiseks kasutatava hindamismetoodika ja struktuurifondide kasutamise tulemuste vahel ning vaadata põhjalikult läbi liidu terve kulupoliitika.

2.13. Avaliku poliitika mõju hindamisel on vastupidise stsenaariumiga lähenemisviisi eesmärk kontrollida, kas poliitikaga on võimalik tekitada soovitud muutust kindla sihtrühma või abisaaja käitumises või tingimustes. Põhimõtteliselt määratletakse sellega see, mil määral on abi – ja mitte teised tegurid – aidanud saavutada kindlat tulemust. Seda nimetatakse ka ergutavaks mõjuks.

2.14. Hindamisprotsessi eesmärk on teha kindlaks kohaldatava poliitika põhjuslik mõju, kuid ainult selle poliitika otsene mõju. Teisisõnu kaotatakse sellega kõik võimalikud moonutused, mis tulenevad üldistest makromajanduslikest tingimustest või ettevõtete mitmekesisusest.

2.15. Põhjuslik mõju on erinevus ühelt poolt täheldatavate muutuvate tulemuste vahel pärast poliitika elluviimist (tegelik olukord) ja selle vahel, mis oleks juhtunud, kui kõnealust poliitikat ei oleks rakendatud (vastupidise stsenaariumiga olukord).

2.16. Seda laadi analüüs on vastus nõudmistele leida tõendeid abi puhasmõju ja selle ulatuse kohta. Selles käsitletakse näiteks küsimusi, kas abi avaldab positiivset või negatiivset mõju ja millises ulatuses; kas täheldatud muutused on tõesti tingitud elluviidud poliitikast; kas tulemused on abisaajate (väikesed või suured ettevõtted) või piirkondade lõikes või ajas erinevad ning kas juhtimis- ja halduskulud on proportsionaalsed ja jätkusuutlikud.

2.17. Kuigi seda teemat on üksikasjalikult käsitletud majandusalases kirjanduses, eriti viimastel aastakümnetel, on ainult paar juhtumit, kus ELi liikmesriikide avaliku sektori asutused jätkavad ja laiendavad mõjuhindamiste kasutamist, et jälgida ja täiustada ettevõtlusele antava abi poliitikat.

2.18. Kõige huvitavamad mainimist väärt juhtumid hõlmavad jõupingutusi, mille on teinud Ühendkuningriik, kes on alates 2001. aastast regulaarselt hinnanud kvaasiekspimentaalseid hindamismeetodeid kasutatavaid piirkondlikke abiprogramme, ning Madalmaad, kes lõi 2012. aastal mõjuhindamise ekspertide töörihma. Samamoodi rajas Soome riikliku innovatsiooniameti TEKES ja Sloveenia kiitis 2001. aastal heaks riigiabi järelevalve seaduse.

2.19. Käesoleva arvamusega soovib EMSK anda panuse Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide aruteludesse ettevõtetele suunatud abimeetmete tulemuslikkuse ja tõhususe ning mõjuhindamiste kasutamise laiendamise kohta.

3. Miks hinnata? Õppetunnid kirjandusest

3.1. Käesoleva arvamuse eesmärk on näidata vastupidiste stsenaariumide analüüsides pärinevate empiiriliste tõendite põhjal hindamise tähtsust. Hindamist ei tohiks enam pidada akadeemiliseks harjutuseks, vaid poliitikatsükli – rakenda, jälgi, hinda, kujunda ümber – tarvilikuks institutsionaliseeritud tavaks.

3.2. Selles arvamuses uuritakse mitut ELi liikmesriikides läbi viidud uuringut ja tuuakse esile peamised õppetunnid, eelkõige poliitilised tagajärjed seoses investeeringute kasvule, tootlusele, tööhõivele, innovatsioonile ja kava maksumusele avalduva mõjuga. Need näitajad aitavad mõista kasvule avalduvat mõju ja rõhutavad vajadust sihipärase kvaliteetse abi järele.

3.3. Kuigi kirjanduses toonitatakse enamasti positiivse seose olemasolu ettevõtetele antava avaliku sektori abi ja väljundi (investeeringud, tööhõive, uued tooted) kasvu vahel, tuleb märkida, et abi motiveerivat mõju ei saa pidada enesestmõistetavaks. Poliitika edukust mõjutab mitu muud tegurit, nt üldine majanduslik suundumus, turu toimimine ja maksustamise üldine tase.

⁽⁹⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR14_18/INSR14_18_ET.pdf

3.4. Itaalia seaduse nr 488 mõju analüüsisvas uuringus näitavad Martini ja Bondonio (2012), et keskmiselt on otsest abi saanud ettevõtted erainvesteeringuid vähendanud. Sellisel juhul on ettevõtetele antava otsese riigiabi tulemusel vähenenud kulutused erainvesteeringutele, mis on omakorda vähendanud vajadust erasektori vahendite järele. Riigiabi peab täiendama ja mitte asendama investeeringud.

3.5. Kirjanduses toonitatakse ka murettekitavaid suundumusi, mis on seotud abi mõjuga tootlusele. Hindamisuuringus Suurbritannia ettevõtete kohta, kes said abi piirkondliku valikulise abi programmi raames, selgitab Criscuolo (2012), et tootluse kasv ei olnud statistiliselt oluline⁽¹⁰⁾.

3.6. Need tulemused näivad olevat kooskõlas muude empiiriliste tõenditega, mis näitavad, et otsesel abil on positiivne mõju tootmismahule, mõjutamata seejuures tootlust. Teisisõnu, abi saavad ettevõtted kasvavad, kuid ei muutu tõhusamaks. Sellega tekib risk hoida turul konkurentsivõimetuid ettevõtteid.

3.7. Statistilised ökonomeetriselised mudelid, mis määravad kindlaks abi mõju, kasutades vastupidiste stsenaariumide lähenemisviisi, võimaldavad ühtlasi näidata konkreetsete abimeetmete puhasmõju tööhõivele. See võimaldab mõõta nn loodud kulu tööjõuühiku kohta.

3.8. Sageli leidub erinevusi otseselt abist tingitud uute tööjõuühikute arvu ja järelkontrolli käigus saadud statistiliste andmete vahel. Uuringus, kus keskenduti Poola VKEdele suunatud abimeetmetele, näitab Trzciński (2011), et tänu abile loodud 25 000 uuest töökohast saab tegelikult panna elluviidud poliitika arvele ainult 10 550⁽¹¹⁾. Bondonio ja Martini (2012) jõudsid samale järeldusele. Seaduse nr 488 järelkontrolli käigus tuvastatud 89 000 uuest töökohast loodi tegelikult ainult 12 500 töökohta ja kulu tööjõuühiku kohta oli 232 000 eurot⁽¹²⁾. Arvesse tuleks võtta riigiabi mõju olemasolevatele töökohtadele ning seega kohaliku, piirkondliku ja riikliku majanduse kaitset.

3.9. Ettevõtetele antava abi mõju on erinev olenevalt antud abi summast, ettevõtte suurusest, selle geograafilisest asukohast ja lubatud abi laadist. Selliste analüüside empiirilised tõendid peaksid olema kättesaadavad avaliku sektori otsustajatele, et suunata nende valikuid ja aidata neil mõista, millist laadi abi on kõige asjakohasem ja millises kontekstis. Nagu on seni selgelt näidatud, on vajalik koostada sihipärased abimeetmed, et suurendada poliitika tõhusust ja tulemuslikkust.

4. Märkused

4.1. Euroopa Komisjon peab jätkama oma tööd mõjuhindamise valdkonnas teadlikkuse suurendamisel kõige levinumate põhimõtete ja meetodite kohta. Eelkõige on EMSK veendunud, et olemasolevat hindamismetoodikat käsitlevaid seminare tuleks korraldada mitmes liikmesriigis koostöös ülikoolide, teadusasutuste ja muude sidusrühmadega. Kogemused aitavad komisjonil paremini mõista eeskirjade kohaldamisel tekkivaid takistusi ning võimaldavad komisjonil sellega seoses viivitamatult sekkuda.

4.2. Kuigi komisjoni jõupingutused on kiiduväärsed, on tähtis, et hinnataks suuremat arvu abikavasid, eelkõige siis, kui need hõlmavad suuri abisummasid. Samuti on vajalik edendada metoodikat käsitlevat arutelu, mille eesmärk on täiendada vastupidiste stsenaariumidega hindamismeetodeid uute hindamisvahenditega, mis võivad hõlmata ka ettevõtetele antava muud laadi abi (finantsabi, kaudne abi, tööstuspoliitika eraldiseisvalt) mõju.

4.3. Komitee rõhutab vajadust töötada välja sobiv pluralistlik metoodika hindamise kriteeriumide ja näitajate jaoks. Komisjon kinnitab⁽¹³⁾, et „See peaks tagama, et riigiabi stimuleeriks uuendustegevust, keskkonnahoidlikke tehnoloogiaid, inimkapitali arendamist, väldiks keskkonna kahjustamist ning edendaks majanduskasvu, tööhõivet ja ELi konkurentsivõimet.“ Kõik need elemendid aitavad kaasa riigiabi mõju hindamisele, lisaks ainult kuludega seonduvale küsimusele. Euroopa Parlament kutsub üles osalema hindamismeetodite määratlemisel ja Euroopa õigusaktide väljatöötamisel riigiabi valdkonnas, kuna need mõjutavad tugevalt liikmesriikide majanduspoliitilisi valikuid. Komitee rõhutab ka vajadust tagada teadusuuringute eesmärgil vaba juurdepääsu hindamisandmetele, et parandada metoodikat.

⁽¹⁰⁾ Criscuolo, C., Martin, R., Overman H. e Van Reenen, J. (2012), *The causal effects of an industrial policy* CEPR Discussion Papers 8818.

⁽¹¹⁾ Trzciński, R. (2011), „Towards Innovative Economy – Effects of Grants to Enterprises in Poland”, toimetaja Jacek Pokorski.

⁽¹²⁾ Martini, A. ja D. Bondonio (2012), „Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy”, aruanne Euroopa Komisjoni regionaalpoliitika peadirektoraadile.

⁽¹³⁾ COM(2012) 209 final.

4.4. Komisjonile oleks kasulik arutada koos riikide ja Euroopa statistikaorganisatsioonidega võimalust luua ühtses metoodikaraamistikus ettevõtetele antava riigiabi usaldusväärne andmebaas. See tagaks otsustamisprotsesside läbipaistvuse ning soodustaks nii asjaomaste riigiasutuste kui ka teadlaste uurimis- ja hindamistegevust.

4.5. Ülikoolidel ja teaduskeskustel võib olla otsustav roll hindamiskultuuri käsitleva teadlikkusel suurendamisel ning uute ja arenevat avaliku sektori poliitika hindamise vahendite kasutamisel. Lisaks võib Euroopa Komisjon kasutada sõltumatuid teadusasutusi, et viia läbi juhtuuringud eesmärgiga hinnata abi tulemuslikkust teatud sektorites, nagu abi teadusele, arengule ja innovatsioonile, VKEdele, energiasektorile ja taristule.

4.6. Arvestades, et ühenduse uute määruste alusel nõutavate hindamiste puhul ei võeta nõuetekohaselt arvesse, milline mõju on ettevõtetele antava abi poliitikal Euroopa majandusele tervikuna, on soovitatav, et komisjon algataks käesoleva programmitöö perioodi (2014–2020) lõpus seda teemat käsitleva katseuuringu. Uuringus tuleks vaadelda peamisi tegureid, mis määravad abi kulutamise viisi, määratlevad ettevõtetele antava abi ja abiandva asutuse majandusliku potentsiaali vahelise suhte ning mille eesmärk on mõista ühtekuuluvuspoliitika ja konkurentsipoliitika vahelist seost.

4.7. Käesolev arvamus on EMSK esimene samm ettevõtetele antava riigiabi mõju mõõtmise töös. Samuti käsitleb komitee komisjoni tegevust selles valdkonnas ja toetab seda. EMSK peab siiski hädavajalikuks arutelu tõhustamist ja laiendamist. Komitee jätkab antud valdkonnas komisjoni töö jälgimist ja seal, kus võimalik, hindamiskultuuri edendamist.

Brüssel, 16. september 2015

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Henri MALOSSE
