

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye - Vállalatoknak nyújtott állami támogatás: a hatékonyság és eredményesség kérdése

(saját kezdeményezésű vélemény)

(2016/C 013/05)

Előadó: Edgardo Maria IOZIA

2015. február 19-én az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy eljárási szabályzata 29. (2) bekezdése értelmében saját kezdeményezésű véleményt készít a következő tárgyban:

Vállalatoknak nyújtott állami támogatás: a hatékonyság és eredményesség kérdése

(saját kezdeményezésű vélemény).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2015. június 14-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2015. szeptember 16–17-én tartott, 510. plenáris ülésén (a szeptember 16-i ülésnapon) 198 szavazattal 3 ellenében, 9 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) fontos eszköznek tartja az állami támogatások hatásainak értékelését az eredmények és a kitűzött célok közötti összhang ellenőrzésében, ezzel ugyanis eredményesebbé és hatékonyabbá tehető a források elosztása, továbbá növelhető az átláthatóság és az irányítási folyamatok támogatottsága.

1.2. Több tagállam kidolgozott már teljes körű, strukturált értékelési rendszereket. E rendszerek kialakítása a tudományos világ egyre nagyobb érdeklődése mellett történik, ami hozzájárult az értékelési technikák javításához és a támogatást nyújtó hatóságok rendelkezésére álló mérési eszközök pontosságának növeléséhez.

1.3. Az Európai Bizottság a tagállamokkal közösen létrehozott egy a vállalatoknak nyújtott állami támogatásokkal foglalkozó magas szintű fórumot, amelynek témái között az értékelés is szerepel.

1.4. Tavaly decemberben a magas szintű fórumon tartott beszédében a versenypolitikáért felelős biztos, Margrethe Vestager az alábbiakat mondta: „Az állami támogatási szabályozás korszerűsítési programjának van két különösen fontos eleme: az **átláthatóság**, amelynek köszönhetően a polgárok tudják, hogy mire megy el a pénzük, és az **értékelés**, amelyből megtudhatják, hogy azt jól költötték-e el.” Az EGSZB teljes mértékben egyetért ezzel az üzenettel.

1.5. Az EGSZB üdvözli a vállalkozástámogatási politikával kapcsolatos hatásvizsgálatokról folyó vitát, és arra buzdítja az Európai Bizottságot, hogy folytassa az általa immár évek óta alkalmazott megközelítést.

1.6. Meg kell jegyezni azonban, hogy az európai rendeletekben megállapított értékelések kivételével számos mai támogatási program esetében nem végeznek hatásvizsgálatot. Sok esetben a rendeletek csak annak megerősítését írják elő, hogy az egyes intézkedések formálisan megfelelnek-e a jogszabályi követelményeknek – így nem teszik lehetővé, hogy a vállalatok támogatására fordított források eredményességéről és hatékonyságáról átfogó, hosszú távú értékelés készüljön. Az EGSZB azt kéri, hogy tegyék általánossá a hatásvizsgálatokat, és esetleg csökkentsék az állami támogatási rendszerek évi átlagos költségvetésére vonatkozó 150 millió eurós küszöböt. Az általános csoportmentességi rendelet szerint jelenleg ez az a határérték, amelyen felül előzetes értékelési tervre vonatkozó bejelentést kell tenni. Máskülönben számos tagállamra nem vonatkozna ez a kötelezettség, különösen akkor, amikor az államok méretéhez viszonyítva jelentős a támogatások összege.

1.7. Az EGSZB rámutat, hogy az állami támogatások átfogó jogi kerete fokozatosan átalakítja az Európai Bizottság szerepét. Az Európai Bizottság a korábban túlnyomórészt adminisztratív jellegű kultúrától a tagállamokkal folytatott együttműködés egy új formája felé halad azzal a céllal, hogy az eredményesség és hatékonyság előtérbe állításával optimalizálja az állami támogatások eredményeit. A „korszerűsítés” elfogadása fontos előrelépést jelentett.

1.8. A tagállamoknak megfelelő mechanizmusokat kell kialakítani az értékelés céljából, amelyet független testületek végeznek. Az EGSZB szükségesnek tartja, hogy az értékelési modell meghatározásában a szociális partnerek is vegyenek részt, ugyanakkor a közigazgatási szervek munkatársai által felhalmozott jelentős tudást sem szabad feláldozni. Feladatot kell kapniuk az értékelési folyamatok kialakításában és részt kell venniük a végleges jelentés összeállításában, így saját szerveikben elterjeszhetik az értékelés kultúráját, és fokozatosan tökéletesíthetik a vizsgálati eljárásokat. Az Európai Bizottságnak segítenie kell az értékelési szempontok tagállamok közötti harmonizációját. Összehasonlítható értékelési szempontok létrehozásával elvégezhető lesz az állami támogatások eredményességének és hatékonyságának átfogó értékelése.

1.9. Külön figyelmet kell szentelni az állami támogatási programban részt vevő régiók sajátos körülményeire. Az Európai Bizottság dicséretes határozata, mely szerint az állami támogatások több mint 80 %-ának mentességet ad az előzetes értesítés alól⁽¹⁾, lehetővé teszi ugyan a támogatások azonnali odaítélését, ugyanakkor jelentősen növeli a helyi önkormányzatok feladatait és költségeit és így a közkiadásokat. A tagállamoknak ügyelniük kell arra, hogy megfelelő forrásokat biztosítsanak, amelyek révén egyedi képzések indíthatók, és lehetővé válik a bevált gyakorlatok megosztása a helyi önkormányzatok között. A partnerség kultúráját minden szinten fejleszteni kell.

1.10. Az EGSZB úgy véli, hogy az új rendszer, amely a tagállamok hatáskörébe utalja az előzetes értékelés felelősségét, összességében növeli a közigazgatás és a vállalkozások költségeit. Ezért gondos tervezésre van szükség, amelynek révén megszüntethetők a felesleges intézkedések, és egyszerűsíthetők az eljárások. Azt is megjegyzi, hogy a nagyon bonyolult rendszerek értékelési terveinek engedélyezési eljárásaira biztosított hat hónapos időszak esetleg túlságosan rövidnek bizonyulhat, és a kis országok számára jelentős nehézségeket jelenthet egy kontrafaktuális modell kialakítása.

1.11. Az EGSZB azt javasolja, hogy mielőbb fogadják el az állami támogatás fogalmáról szóló közleményt, annak érdekében, hogy segítséget nyújtsanak különösen a helyi önkormányzatoknak, amelyekre az előzetes bejelentési kötelezettség alóli nagyarányú mentesség kettős terhet rótt: meg kell határozniuk, hogy mi minősül állami támogatásnak, és a támogatást a piaccal összeegyeztethető módon kell alkalmazni. Például a kultúrával és a kulturális örökség megőrzésével kapcsolatos állami finanszírozás esetében az azzal kapcsolatos tartós jogi bizonytalanság, hogy mi minősül állami támogatásnak és mi nem, arra kényszeríti az önkormányzatokat, hogy minden intézkedést az állami támogatások körébe soroljanak, az ezekből eredő összes adminisztratív és eljárási teherrel együtt. Ugyanez a jogi bizonytalanság jellemzi az összes infrastruktúra állami finanszírozását, különösen a lipcsei repülőtérre vonatkozó határozat óta. Világosan, egyértelműen különbséget kell tenni a vállalkozásoknak közpénzből nyújtott támogatás olyan formái között, amelyek nem minősülnek állami támogatásnak és azok között, amelyek az EUMSZ 107. cikk 1. bekezdése értelmében állami támogatások.

1.12. Az EGSZB üdvözlöi az eddig tett erőfeszítéseket, de úgy véli, elengedhetetlen, hogy ez az értékelési kultúra a kormányzat minden, regionális és nemzeti szintjére is kiterjedjen. Ezért az nem szorítkozhat csupán a fent említett esetekre.

1.13. Az EGSZB ezért felhívja az Európai Bizottságot és a tagállamokat, hogy újítsák meg ezen elkötelezettségüket. Az elvégzett elemzés arra utal, hogy a közigazgatási szervek nem rendelkeznek a vállalatoknak nyújtott állami támogatások ellenőrzése során felmerült igazgatási költségekre vonatkozó adatokkal. Nem lehet alapos értékelést végezni e források hatékonyságáról anélkül, hogy a támogatás mértéke mellett számításba vennék a közigazgatási szervek részéről az elért eredményekkel kapcsolatosan felmerült kiadásokat. A rendszer átláthatósága ezen adatok közzétételén múlik. A rendelkezésre álló adatok alapján a teljes igazgatási költség körülbelül 5 %-ot tenne ki, amihez hozzá kell adni a megfelelési költségeket, ezek a becslések szerint további 5 %-ot jelentenének, és ehhez hozzáadódnak a további értékelési költségek, amelyek az Európai Bizottság becslései szerint 1 %-nál valamivel kevesebbet tennének ki. Ez a valószínűleg csak hozzávetőleg kiszámított forrásszint objektíven tekintve túlságosan magas.

⁽¹⁾ Margrethe Vestager versenypolitikáért felelős biztosnak a tagállamok magas szintű fórumán tartott beszéde, 2014. december 18.

1.14. Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy ne teremtsen a vállalatok számára előre nem látott, további terheket, és gondoskodjon róla, hogy az egész értékelési rendszer hatékonyabbá és eredményesebbé váljon.

1.15. Nagyon fontos, hogy az értékelések az adminisztratív költségek és az értékelési modellekhez kapcsolódó költségek hatékonyságát is figyelembe vegyék.

1.16. A különböző modellek összehasonlíthatósága és a méret, a tipológia és a mutatók rugalmassága révén az előzetes értékelés egyszerűbbé válik, az utólagos értékelési kritériumok pedig összehangolásra kerülnek.

1.17. Az EGSZB azt szorgalmazza, hogy az Európai Bizottság integrált szemlélettel kezelje az olyan különféle, gazdaságpolitikai vonatkozású területeket, mint a strukturális alapok, az állami támogatások és a kereskedelmi partnerségi megállapodások, egy olyan egységes európai gazdaságpolitikai program garantálása érdekében, amely a fejlődésre és a növekedésre támaszkodik.

1.18. Az EGSZB azt javasolja, hogy az állami támogatások hatékonyságának és eredményességének értékelésére vonatkozó rendelet kidolgozásakor ahhoz hasonló kritériumokat alkalmazzanak, mint amilyenek az Európai Bizottságnak az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósított partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről szóló 240/2014/EU számú, felhatalmazáson alapuló 2014. január 7-i rendeletében⁽²⁾ szerepelnek, és amelyek előírják a valamennyi potenciálisan érdekelt féllel való konzultációt.

1.19. Az elvégzett értékelések átláthatóságát a lehető legszélesebb körű nyilvánosság biztosítása révén kell garantálni, ahogyan az már néhány tagállamban a vállalkozásokkal és a megítélt támogatások összegével kapcsolatban történik.

1.20. Az EGSZB azt javasolja, hogy az értékelési tervek a következőket foglalják magukban:

- az intézkedések céljának megvalósítása,
- a versenyre és a kereskedelemre gyakorolt hatás,
- az intézkedés hatékonysága és eredményessége,
- az előfeltételek előzetes ellenőrzése a rendszer vagy hasonló rendszerek mikroszintű folytatása érdekében (a támogatás részletezése),
- ösztönző hatás.

1.21. Az EGSZB kéri, hogy a 2014–2020-as időszak végén vonják be az állami támogatásokra vonatkozó rendszer hatékonyságának és eredményességének átfogó értékelésébe.

2. Bevezető

2.1. A vállalatoknak nyújtott támogatás – a szerződések természetével és szellemével ellentétesen – torzíthatja a versenyt és széttördelheti a belső piacot, ha nem világos szabályozási keretek között nyújtják, nem hasznat hajtó tevékenységekre irányul és nem olyan vállalatokhoz kerül, amelyek elsősorban az innovációba, kutatásba és fejlesztésbe fektetnek és gazdasági és társadalmi hasznat hoznak, valamint ha nem korlátozzák és ellenőrzik.

2.2. Másrészt viszont a több éve fennálló kedvezőtlen gazdasági helyzet – amely súlyos, a vállalkozásokat, munkavállalókat és a lakosságot is nyilvánvalóan érintő nemzeti válságokkal jár – viszonylag rugalmas megközelítést kíván, mint ahogy a nemzetközi piacon az Európai Unió nagy versenytársai alkalmazzák is ezt (amelyekre nem vonatkoznak az állami támogatással kapcsolatos egységes szabályok). Az európai vállalkozások versenyképessége fontos kiindulópont kell, hogy legyen. Európában a munkanélküliség már valóságos vészhelyzetet jelent. A 2007-es csúcs óta 15 %-kal visszaestek a beruházások, 25 millió európai pedig még mindig munkanélküli. Ötmillió közülük fiatal. Többségük nő⁽³⁾.

⁽²⁾ HL L 74., 2014.3.14., 1. o.

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

2.3. Egy az Európai Parlament által készített érdekes tanulmány⁽⁴⁾ rávilágított az EU-ban és az USA-ban jelenleg működő programok közötti jelentős különbségekre. „Az Európai Unió versenypolitikája szigorú szabályokat állapít meg az állami támogatásra vonatkozóan, míg az USA jogszabályai nem tartalmaznak ilyen jellegű rendelkezéseket.” Az Európai Unió és az USA között jelenleg a transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerségről (TTIP) folyó tárgyalásokhoz a korábbi biztos Joaquín Almunia kérésére mellékeltek egy uniós javaslatot az állami támogatás szabályozásáról⁽⁵⁾.

2.4. A javaslat erőtlennek és alapjaiban következtelennek tűnik⁽⁶⁾. Továbbra is Európában lesz a legszigorúbb szabályozás a világon. Míg ez egyrészt segíti az egységes piac kiteljesedését, egyúttal bünteti is a vállalatokat. Egy a gyártást az USA-ba helyező európai vállalat részesülhet olyan állami támogatásban, amelyet az EU-ban nem engednek meg. Ez az eljárás a megállapodás elfogadásával könnyebbé válik. Az EGSZB nyomatékosan figyelmezteti az Európai Bizottságot, hogy ne részesítse előnyben az USA-beli vállalatokat a szabad kereskedelmi megállapodásban.

2.5. Az eddigi tapasztalatok azt mutatták, hogy alaposan felül kell vizsgálni az európai állami támogatási programot.

2.6. Az elmúlt évek gazdasági és pénzügyi válsága minden kormányzati szinten szükségessé tette az állami beruházási politikát és vállalkozástámogatási politikát meghatározó költségvetési kiadási kritériumok radikális felülvizsgálatát. Nevezetesen, a szűkös és korlátozottan rendelkezésre álló források miatt prioritássá vált, hogy jobb módot találjanak a támogatás racionalizálására, és csak akkor nyújtsanak támogatást, ha az megfelelő hozzáadott értékkel bír (ezáltal javítható a támogatás minősége és ezzel egyidejűleg lehetővé válik a támogatás eredményességének és hatékonyságának megfelelő ellenőrzése).

2.7. Az EGSZB véleménye szerint helyénvalónak tűnik annak megvizsgálása, hogy milyen hatásuk volt a végrehajtott vállalkozástámogatási politikáknak, hogy a támogatás eszközei megfelelőek-e, és hogy az adminisztratív és igazgatási költségek arányban állnak-e az elért eredményekkel. Azt mindvégig szem előtt kell tartani, hogy ami nem mérhető, az nem is azonosítható vagy javítható. Az eddig elfogadott intézkedések ezt a megközelítést mozdították elő.

2.8. Az értékelés látszólag csak egy kis tudományos kutatóközösség szakmai érdeklődésére tart számot, míg ennél egy nagyobb, a pénzügyi ellenőrzésre vagy projekt- és programértékelésre specializálódott tanácsadói közösség alkalmazza. Mivel azonban az értékelés az Európai Bizottság intelligens szabályozási programjának középpontjába került, a szabályozáspolitikai egyik fő kérdésévé vált, és a költségvetési kiadási programokon túlmutató fontos kormányzati és intézményi kérdéseket vet fel⁽⁷⁾.

2.9. 2008 óta a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság kontrafaktuális értékelési programokat dolgoz ki a már meglévő (előzetes és utólagos) értékelések támogatására, amelyeket a strukturális alapok programozási időszakában végeznek el.

2.10. 2012. májusban az állami támogatási szabályozás korszerűsítési programjának keretében a Versenypolitikai Főigazgatóság olyan hatásvizsgálatot vezetett be, amelynél bizonyos támogatási programok esetében kontrafaktuális elemzési technikákat alkalmaznak⁽⁸⁾. Az új általános csoportmentességi rendelet a nagy támogatási programok (amelyek éves költségvetése meghaladja a 150 millió eurót) értékelését kötelezővé teszi bizonyos ágazatokban, például: regionális fejlesztési politika, a kis- és középvállalkozásoknak (kkv-k) nyújtott támogatások, kutatás-fejlesztési és innovációs támogatások, környezetvédelmi és energiaügyi támogatások, és a széles sávú infrastruktúrákra nyújtott támogatások. Már nyújtottak be nemzeti terveket (négyet), másokat pedig a kutatás-fejlesztés és innováció, valamint a széles sávú infrastruktúrák területén jelenleg vizsgálnak (körülbelül tízet).

⁽⁴⁾ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140779/LDM_BRI\(2013\)130424_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140779/LDM_BRI(2013)130424_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/january/tradoc_153031.pdf

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

⁽⁸⁾ A Bizottság 2014. június 17-i 651/2014/EU rendelete a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a közös piaccal összeegyeztethetőknek nyilvánításáról (HL L 187., 2014.6.26., 1. o.).

2.11. Az Európai Számvevőszék nemrég foglalkozott a EuropeAid által az eredmények értékelésére alkalmazott rendszerekkel, és nem találta őket megfelelőnek⁽⁹⁾. Az Európai Bizottság tevékenységeinek értékelésére használt rendszerek felülvizsgálata jelenleg zajlik.

2.12. Elengedhetetlen a nagyobb összhang az állami támogatások és a strukturális alapok felhasználásával elért eredmények értékelésére alkalmazott módszerek között, csakúgy mint az Unió költségvetési kiadási politikáinak alapos felülvizsgálata.

2.13. A közpolitikák hatásának értékelésénél alkalmazott kontrafaktuális módszer célja annak vizsgálata, hogy az adott politika képes-e előidézni valamilyen kívánt változást a célpopuláció vagy a kedvezményezett magatartásában, illetve körülményeiben. Lényegében azt határozza meg, hogy a támogatás – nem pedig más tényezők – milyen mértékben járult hozzá egy bizonyos eredmény eléréséhez. Ezt szokták ösztönző hatásnak nevezni.

2.14. Az értékelési folyamat célja a végrehajtott szakpolitika okozati hatásának meghatározása, amely kizárólag az adott politika közvetlen hatására terjed ki. Más szóval az általános makrogazdasági feltételeknek vagy a vállalatok sokféleségének tulajdonítható minden esetleges torzító hatást kiküszöböl.

2.15. Az okozati hatás a különbség a politika végrehajtása után megfigyelhető eredményváltozók (a tényszerű helyzet) és azok között, ami akkor történt volna, ha ezt az adott politikát nem hajtották volna végre (kontrafaktuális helyzet).

2.16. Ez a fajta elemzés válasz a támogatások nettó eredményét igazoló bizonyítékok és e hatás mértékének megállapítása iránti igényre. Tárgya például, hogy a támogatásnak pozitív vagy negatív hatása van-e, és milyen mértékben, hogy a megfigyelt változások valóban a végrehajtott politikának tulajdoníthatók-e, hogy az eredmények eltérőek-e a különböző kedvezményezettek esetében (nagy- vagy kisvállalat), régiók szerint vagy időben, és hogy az igazgatási és adminisztratív költségek arányosak és fenntarthatóak-e.

2.17. Bár különösen az elmúlt évtizedekben a gazdasági témájú szakirodalom bőségesen foglalkozott ezzel a kérdéssel, az európai tagállamok közigazgatási szervei csak elvétve folytatják, illetve terjesztik ki a hatásvizsgálat alkalmazását vállalkozástámogatási politikáik ellenőrzésére és javítására.

2.18. Ennek legérdekesebb esetei között említhetők az Egyesült Királyság által tett erőfeszítések, amely ország 2001 óta rendszeresen értékeli a regionális támogatási programokat kvázi kísérleti értékelési technikák segítségével, valamint Hollandia, amely 2012-ben létrehozta a hatásvizsgálati szakértők munkacsoportját. Finnországban megalapították a Finn Innovációs Ügynökséget (TEKES), Szlovénia pedig 2001-ben jóváhagyta az állami támogatások nyomon követéséről szóló törvényt.

2.19. Ezzel a véleménnyel az EGSZB szeretne hozzájárulni az Európai Bizottság és a tagállamok által a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások eredményességéről és hatékonyságáról, valamint a hatásvizsgálatok kiterjesztésének szükségéről folyó vitához.

3. Miért van szükség értékelésre? A szakirodalomból levont tanulságok

3.1. A kontrafaktuális elemzésekből származó empirikus adatok alapján ez a vélemény az értékelés fontosságát kívánja szemléltetni. Az értékelést immár nem tudományos feladatnak, hanem alapvető, intézményesített gyakorlatnak kell tekinteni, amely része a szakpolitikai ciklusnak: végrehajtás, nyomon követés, értékelés, átalakítás.

3.2. Ezért megvizsgál néhány, különböző európai tagállamokban készült tanulmányt, majd kiemeli az ezekből leszűrt tanulságokat, nevezetesen a beruházások növekedésére, a termelékenységre, a foglalkoztatásra, az innovációra és a program költségeire gyakorolt hatás szakpolitikai vonzatait. Ezek a mutatók segítik megérteni a növekedésre gyakorolt hatást, és rávilágítanak arra, hogy célzott, jó minőségű támogatásra van szükség.

3.3. Habár a szakirodalom többnyire a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatás és a kibocsátásnövekedés (beruházás, foglalkoztatás, új termékek) közötti pozitív korrelációt hangsúlyozza, meg kell jegyezni, hogy a támogatás ösztönző hatása nem magától értetődő. Több más tényező létezik, amelyek befolyásolják egy szakpolitika sikerességét, ilyen például az általános gazdasági tendencia, a piac működése és az általános adóügy.

⁽⁹⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR14_18/INSR14_18_HU.pdf

3.4. Egy az olaszországi 488. számú törvény elemzésével foglalkozó tanulmányban Martini és Bondonio (2012) kimutatta, hogy az átlagot tekintve a közvetlen támogatásban részesült vállalatok csökkentették magánberuházásaikat. Ebben az esetben úgy tűnik, hogy a közvetlen állami támogatás a beruházásra fordított magánkiadások csökkenését eredményezte, így a versenyszféra forrásai iránti szükséglet is csökkent. Az állami támogatásoknak ki kell egészíteniük a beruházásokat, nem helyettesíthetik őket.

3.5. A szakirodalom néhány olyan problémára is felhívja a figyelmet, amely a támogatás termelékenységére gyakorolt hatásával kapcsolatos. Egy a regionális szelektív támogatási program (Regional Selective Assistance Programme) részeként támogatásban részesült brit cégekről készült elemző tanulmányban Criscuolo (2012) arra világít rá, hogy a termelékenység növekedése mennyire nem volt statisztikailag szignifikáns⁽¹⁰⁾.

3.6. Úgy tűnik, hogy ezek a megállapítások összhangban állnak más empirikus adatokkal, amelyekből az derül ki, hogy a közvetlen támogatás sokszor kedvezően befolyásolja a gyártott mennyiséget, ám semmilyen hatással nincs a termelékenységre. Más szóval azok a vállalatok, amelyek támogatást kapnak, a hatékonyság javulása nélkül érnek el növekedést. Ez növelné a nem versenyképes vállalatok piacon tartásának kockázatát.

3.7. Azokkal a statisztikai-ökonometriai modellekkel, amelyek a támogatás hatását kontrafaktuális módszerrel határozzák meg, a konkrét támogatási intézkedések foglalkoztatásra gyakorolt nettó hatásai is kimutathatók. Ezáltal mérhetővé válik a „létrehozott” munkaerőegységre eső költség is.

3.8. Sokszor ellentmondás feszül a közvetlenül a támogatáshoz köthető új munkaerőegységek száma és az utólagos ellenőrzés során feljegyzett statisztikai adatok között. Egy a lengyelországi kkv-k támogatására irányuló intézkedéseket vizsgáló tanulmányban Trzciński (2011) rávilágított, hogy a támogatással „létrehozott” 25 000 munkahely közül ténylegesen csupán 10 550 volt olyan, amely a végrehajtott szakpolitikának köszönhető⁽¹¹⁾. Bondonio és Martini (2012) ugyanerre a következtetésre jutott. A 488. számú törvény utólagos ellenőrzése folyamán feljegyzett 89 000 új munkahelyből csak 12 500 munkahely jött létre ténylegesen, 232 000 euro fajlagos munkaköltségen⁽¹²⁾. Az állami támogatás meglévő munkahelyekre gyakorolt hatását, és így a helyi, regionális vagy a nemzetgazdaság védelmét figyelembe kell venni.

3.9. A vállalkozásoknak nyújtott támogatás hatása a támogatás összegétől, a vállalat méretétől, földrajzi elhelyezkedésétől és a nyújtott támogatás típusától függően eltérő. Az elemzésekből származó empirikus adatokat a közpolitikai döntéshozók rendelkezésére kell bocsátani, hogy támpontként szolgáljanak döntéseikhez és segítsék őket annak megértésében, hogy milyen típusú támogatás a legmegfelelőbb és milyen körülmények között. Az eddigiekből világosan kiderült, hogy a politikák hatékonyságának és eredményességének javítása érdekében célzott támogatási intézkedéseket kell kidolgozni.

4. Megjegyzések

4.1. Az Európai Bizottságnak folytatnia kell a hatásvizsgálatok esetében alkalmazott legáltalánosabb elvek és módszerek megismertetésével kapcsolatos munkáját. Az EGSZB mindenekelőtt úgy véli, hogy az egyetemek, kutatóintézetek, szociális partnerek és más érdekelt felek közreműködésével az értékelési technikákkal és a rendelkezésre álló módszerekkel foglalkozó műhelyterkezeteket kell szervezni a különböző tagállamokban. Ez a tapasztalat segíteni fog az Európai Bizottságnak abban, hogy világosabb képet kapjon a szabályozás alkalmazása során felmerülő akadályokról, és hogy ennek megfelelően haladéktalanul felléphessen.

4.2. Noha az Európai Bizottság erőfeszítései mindenképp elismerést érdemelnek, fontos, hogy több támogatási programot értékeljenek, különösen ha nagy összegű támogatásról van szó. A kontrafaktuális értékelési technikák kiegészítésére irányuló, olyan új értékelési eszközöket alkalmazó módszerekről is nagyon fontos vitát folytatni, amelyek a vállalkozásoknak nyújtott támogatás egyéb formáinak hatásaira is kiterjednek (pénzügyi támogatás, közvetett támogatás, vagy maga az iparpolitika).

4.3. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az értékelési kritériumokra és paraméterekre megfelelő pluralista módszertant kell kidolgozni. Az Európai Bizottság kijelenti⁽¹³⁾: „Így biztosítható, hogy az állami támogatás ösztönözze az innovációt, a környezetbarát technológiákat, a humán tőke fejlesztését, a környezetkárosítás elkerülését, és végső soron elősegítse a növekedést, a foglalkoztatást és az EU versenyképességét.” Mindezek az elemek hozzájárulnak ahhoz, hogy egyszerű költségértékelésen túl az állami támogatások hatásvizsgálatát is elvégezzék. Az Európai Parlament kéri, hogy vonják be az értékelési módszerek, valamint az állami támogatásokra vonatkozó európai jogszabályok kidolgozásába, mivel ezek jelentős mértékben befolyásolják a tagállamok gazdaságpolitikai döntéseit. Az EGSZB azt is hangsúlyozza, hogy a kutatás számára fontos, hogy a módszertan tökéletesítése érdekében szabadon hozzá lehessen férni az értékelési adatokhoz.

⁽¹⁰⁾ Criscuolo, C., R. Martin, H. Overman és J. Van Reenen (2012), *The causal effects of an industrial policy* (Az iparági politika ok-okozati hatásai), CEPR Discussion Papers 8818.

⁽¹¹⁾ Trzciński, R. (2011), *Towards Innovative Economy – Effects of Grants to Enterprises in Poland* (Az innovatív gazdaság felé – Az állami támogatásokra gyakorolt hatásai Lengyelországban), szerk. Jacek Pokorski.

⁽¹²⁾ Martini, A. és D. Bondonio (2012), *Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy* (A kohéziós politika kontrafaktuális hatásvizsgálata: a beruházási célú állami támogatások hatása és költség hatékonysága Olaszországban), Jelentés az Európai Bizottságnak, Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság.

⁽¹³⁾ COM(2012) 209 final.

4.4. Az Európai Bizottság – és a nemzeti és európai statisztikai hivatalok – javára válna, ha megvitatnák annak lehetőségét, hogy egy egységes módszertani keret részeként létrehoznak egy megbízható adatbázist a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokról. Ez garantálná a döntéshozatali folyamatok átláthatóságát, és egyben ösztönözné a közigazgatási szervek és az érintett kutatók kutatási és értékelési tevékenységeit.

4.5. Az egyetemek és kutatóközpontok meghatározó szerepet játszhatnak abban, hogy a figyelmet az értékelés kultúrájának irányába tereljék, és terjesszék a közpolitikák értékelésének új, fejlettebb eszközeit. Az Európai Bizottság ezenfelül független kutatóintézeteket is igénybe vehet esettanulmányok készítésére azzal a céllal, hogy értékeljék a támogatások hatékonyságát bizonyos ágazatokban, úgymint a kutatás-fejlesztési és innovációs támogatások, a kkv-knak nyújtott támogatások, az energiaszektorok nyújtott támogatások és az infrastrukturális támogatások.

4.6. Tekintettel arra, hogy az új közösségi rendeletek által előírt értékeléseknél nem veszik kellőképpen figyelembe a vállalkozástámogatási politikának az egész európai gazdaságra gyakorolt hatását, ajánlatos, hogy az Európai Bizottság a jelenlegi (2014–2020) programozási időszak végéig kezdeményezze egy kísérleti tanulmány elkészítését ebben a témában. A tanulmánynak azokat a legfontosabb tényezőket kell megvizsgálnia, amelyek meghatározzák, hogy hogyan költik el a támogatást, fel kell tárnia a vállalatoknak nyújtott támogatás és a támogatást nyújtó hatóságok gazdasági potenciálja közötti összefüggéseket, és kísérletet kell tennie a kohéziós politika és a versenypolitika között meglévő kapcsolat megértésére.

4.7. Ez a vélemény az első lépés az EGSZB által a vállalatoknak nyújtott támogatások hatásának mérésével összefüggésben végzett munkában. Egyúttal válasz az Európai Bizottságnak az ezen a területen folytatott tevékenységére, és támogatást nyújt ahhoz. Az EGSZB mindazonáltal lényegesnek tartja a kérdéstről folyó vita elmélyítését és kiterjesztését. Továbbra is kitüntetett figyelemmel követi az Európai Bizottság munkáját ezen a területen, és lehetőségei szerint előmozdítja az eredményesség és a hatékonyság értékelésének kultúráját.

Kelt Brüsszelben, 2015. szeptember 16-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Henri MALOSSE