

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl „Valstybės pagalbos įmonėms. Ar ji veiksminga ir efektyvi?“

(nuomonė savo iniciatyva)

(2016/C 013/05)

Pranešėjas: Edgardo Maria IOZIA

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas, vadovaudamasis Darbo tvarkos taisyklių 19 straipsnio 29 dalimi, 2015 m. vasario 19 d. nusprendė parengti nuomonę savo iniciatyva dėl

Valstybės pagalbos įmonėms. Ar ji veiksminga ir efektyvi?

(nuomonė savo iniciatyva)

Bendrosios rinkos, gamybos ir vartojimo skyrius, kuris buvo atsakingas už Komiteto parengiamąjį darbą šiuo klausimu, 2015 m. liepos 14 d. priėmė savo nuomonę.

510-ojoje plenarinėje sesijoje, įvykusioje 2015 m. rugsėjo 16–17 d. (rugsėjo 16 d. posėdis), Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas priėmė šią nuomonę 198 nariams balsavus už, 3 – prieš ir 9 susilaikius.

1. Išvados ir rekomendacijos

1.1. Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas (EESRK) mano, kad valstybės pagalbos poveikio įvertinimas yra pagrindinė priemonė, leidžianti įvertinti rezultatų atitiktį siūlomiesiems tikslams siekiant veiksmingiau ir efektyviau paskirstyti išteklius, padidinti skaidrumą ir pagerinti valdymo procesus.

1.2. Daug valstybių narių jau yra sukūrę sudėtingas ir struktūruotas vertinimo sistemas; šis procesas vyksta vis labiau juo besidomint akademinės bendruomenės atstovams, kas sudarė galimybę patobulinti vertinimo techniką ir patikslinti pagalbą skiriančių institucijų turimas vertinimo priemones.

1.3. Europos Komisija kartu su valstybėms narėms įsteigė aukšto lygio forumą dėl valstybės pagalbos įmonėms, kuriame taip pat aptariamas vertinimo klausimas.

1.4. 2014 gruodžio mėnesį vykusiam aukšto lygio forumo už konkurenciją atsakinga Komisijos narė Margrethe Vestager savo kalboje teigė, kad valstybės pagalbos modernizavimo programoje yra du ypatingai svarbūs elementai, t. y. **skaidrumas**, leidžiantis piliečiams žinoti, kaip naudojami jų pinigai, ir **vertinimas**, rodantis, ar šie pinigai tinkamai panaudoti. EESRK visiškai pritaria šioms nuostatoms.

1.5. EESRK palankiai vertina diskusijas apie pagalbos įmonėms politikos poveikio vertinimą ir ragina Komisiją ir toliau tvirtai laikytis to paties požiūrio, kuriuo ji vadovaujasi jau kelerius metus.

1.6. Vis dėlto pažymėtina, kad daugelio pagalbos schemų poveikis šiuo metu nėra vertinamas, išskyrus Europos reglamentuose nustatytus vertinimus. Daugeliu atvejų reglamentuose reikalaujama tik patvirtinti, kad pavieniai veiksmai formaliai atitinka teisinius reikalavimus, ir nėra sudaromos sąlygos atlikti išsamų, ilgalaikį visų pagalbai įmonėms skirtų investicijų efektyvumo ir veiksmingumo vertinimą. EESRK prašo visuotinai taikyti poveikio vertinimus ir, galbūt, sumažinti šiuo metu Bendrajame bendrosios išimties reglamente pagalbos schemų vidutiniam metiniam biudžetui nustatytą 150 mln. EUR ribą, kurią viršijus taikomas pranešimo apie *ex ante* vertinimo planą reikalavimas, priešingu atveju daugeliui valstybių narių, ypač kai pagalbos suma didelė atsižvelgiant į valstybės dydį, jis nebūtų taikomas.

1.7. EESRK pabrėžia, kaip bendroji valstybės pagalbos teisinė sistema palaipsniui keičia Komisijos vaidmenį: nuo kadaise vyravusios vien administracinės kultūros pereinama prie naujos formos bendradarbiavimo su valstybėmis narėmis siekiant gerinti valstybės pagalbos rezultatus, sutelkiant dėmesį į jų efektyvumą ir veiksmingumą. Priėmus sprendimą modernizuoti žengtas svarbus žingsnis pirmyn.

1.8. Valstybės narės privalo nustatyti tinkamus vertinimo, kuri atliktų nepriklausomos įstaigos, mechanizmus. EESRK mano, kad nustatant vertinimo modelį būtinas socialinių partnerių dalyvavimas nepamirštant valstybės valdžios institucijų darbuotojų įgytos patirties. Jie turėtų padėti tobulinti vertinimo procesus ir dalyvauti rengiant galutinę ataskaitą ir taip savo organizacijose skleisti vertinimo kultūrą ir palaipsniui gerinti tyrimo eigą. Europos Komisija turėtų bendradarbiauti derinant valstybių narių vertinimo kriterijus. Nustačius palyginamus vertinimo kriterijus, bus galima atlikti bendrą valstybės pagalbos efektyvumo ir veiksmingumo vertinimą.

1.9. Ypatingą dėmesį reikėtų atkreipti į konkrečias valstybės pagalbos sistemoje dalyvaujančiuose regionuose susiklosčiusias aplinkybes. Sveikintinas Komisijos sprendimas netaikyti išankstinio pranešimo reikalavimo daugiau nei 80 % skiriamos valstybės pagalbos ⁽¹⁾, kadangi, pirma, finansavimas gali būti skiriamas iš karto, antra, dėl to gerokai padidėja vietos valdžios institucijų atsakomybė ir vietos valdžios institucijų patiriamos sąnaudos. Todėl valstybės narės turės dėti daug pastangų, kad užtikrintų reikiamus išteklius tiksliniams mokymams ir vietos valdžios institucijų gerosios patirties mainams. Partnerystės kultūra turi būti plėtojama visais lygmenimis.

1.10. EESRK mano, kad dėl naujos sistemos, pagal kurią valstybės narės įpareigojamos atlikti *ex ante* vertinimą, padidėja išlaidos viešojo administravimo institucijoms ir įmonėms, todėl būtinas kruopštus planavimas, kuris padėtų sumažinti nereikalingą našta ir supaprastinti procedūras. Taip pat pažymi, kad šešių mėnesių laikotarpis, skirtas labai sudėtingų sistemų vertinimo planams patvirtinimo procedūroms, gali būti pernelyg trumpas ir kad parengus priešingos padėties modelį mažoms valstybėms gali kilti didelių sunkumų.

1.11. EESRK rekomenduoja skubiai priimti komunikatą dėl valstybės pagalbos sąvokos siekiant padėti vietos valdžios institucijoms, kurioms dėl visuotinio išankstinio pranešimo išimties taikymo teko dviguba našta, t. y. nustatyti, kas yra arba nėra valstybės pagalba, ir taikyti pagalbą taip, kad ji būtų suderinama su rinka. Pavyzdžiui, viešojo finansavimo kultūrai ir paveldo išsaugojimui atveju, nuolatinis teisinis neapibrėžtumas nustatant ar jis susijęs ar ne su valstybės pagalba skatina valdžios institucijas bet kuriai pagalbai taikyti valstybės pagalbos taisykles ir patirti administracinę bei procedūrų našta. Toks pats teisinis neapibrėžtumas būdingas ir visam infrastruktūrai finansuoti skirtam viešajam finansavimui, ypač remiantis su Leipcigo oro uosto atveju susijusia Teismo praktika. Reikia aiškiai ir tiksliai apibrėžti viešąją paramą įmonėms, kuri nesusijusi su valstybės pagalba, ir valstybės pagalbą kaip ji apibrėžta SESV 107 straipsnio 1 dalyje.

1.12. EESRK teigiamai vertina dedamas pastangas, tačiau laikosi nuomonės, kad labai svarbu šią vertinimo kultūrą taikyti visais – regioniniu ir nacionaliniu – valdžios lygmenimis, todėl ragina Komisiją ir valstybes nares priimti naujus įsipareigojimus.

1.13. Atlikta analizė rodo, kad valstybės valdžios institucijoms trūksta duomenų apie įmonėms skirtos valstybės pagalbos valdymo išlaidas. Šių išlaidų naudojimo veiksmingumo neįmanoma nuodugnai įvertinti neatsižvelgus į tai, kiek valstybės valdžios institucijos išleidžia vertindamos ne tik pačią pagalbą, bet ir pasiektus rezultatus. Šios sistemos skaidrumas priklauso nuo to, ar tie duomenys yra skelbiami. Remiantis turimais duomenimis visos administracinės išlaidos sudarytų apie 5 %; prie jų prisideda atitikties užtikrinimo išlaidos, siekiančios dar 5 %, ir kitos vertinimo išlaidos, kurios, Komisijos vertinimu, yra sudaro šiek tiek mažiau nei 1 %. Ši išteklių suma, veikiausiai apskaičiuota per mažą, objektyviai yra kur kas didesnė.

⁽¹⁾ Už konkurenciją atsakingos Komisijos narės Margrethe Vestager kalba aukšto lygio valstybių narių forume, 2014 m. gruodžio 18 d.

1.14. EESRK ragina Komisiją neužkrauti įmonėms nenumatytos ir papildomos naštos ir užtikrinti didesnę visos vertinimo sistemos veiksmingumą ir efektyvumą.

1.15. Labai svarbu, kad vertinime būtų atsižvelgta ir į administracinių sąnaudų ir su vertinimo modeliais susijusių sąnaudų veiksmingumą.

1.16. Būtina užtikrinti įvairių modelių palyginamumą ir lankstumas apimties, tipo ir rodiklių požiūriu supaprastinant *ex ante* vertinimą ir suderinant *ex post* vertinimo kriterijus.

1.17. EESRK ragina Komisiją ekonomikos politikos srityje laikytis integruoto požiūrio įgyvendinant įvairius konkrečius veiksmus, susijusius su struktūriniais fondais, valstybės pagalba, prekybos partnerystės susitarimais, siekiant užtikrinti vieningą Europos ekonomikos programą, grindžiamą vystymusi ir augimu.

1.18. EESRK rekomenduoja taikyti analogiškus kriterijus, kokie numatyti 2014 m. sausio 7 d. Komisijos deleguotajame Reglamente (ES) Nr. 240/2014⁽²⁾ dėl Europos struktūrinių ir investicinių fondų Europos partnerystės elgesio kodekso, kuriame numatytas reikalavimas konsultuotis su visais potencialiais suinteresuotaisiais subjektais siekiant parengti atskirą reglamentą, skirtą valstybės pagalbos veiksmingumo ir efektyvumo įvertinimui.

1.19. Atliktų tyrimų skaidrumas turėtų būti užtikrinamas kuo įmanoma plačiau informuojant apie įmones ir skirtos pagalbos sumas, kaip jau daroma kai kuriose valstybėse narėse.

1.20. EESRK rekomenduoja vertinimo planuose numatyti:

- politikos tikslų įgyvendinimą,
- poveikį konkurencijai ir prekybai,
- priemonės efektyvumą ir (arba) rezultatyvumą,
- *ex ante* sąlygų įvertimą siekiant mikrolygmeniu toliau taikyti tokią pačią schemą arba panašias schemas (pagalbos specifikacija),
- skatinamąjį poveikį.

1.21. EESRK nori dalyvauti visapusiškame valstybės pagalbos sistemos veiksmingumo ir efektyvumo vertinimo procese 2014–2020 m. laikotarpiu.

2. Išanga

2.1. Pagalba įmonėms gali iškreipti konkurenciją ir suskaldyti vidaus rinką, taigi ir prieštarauti Sutarčių pobūdžiui bei esmei, jei ji: nėra nustatyta pagal aiškią reglamentavimo sistemą, nėra nukreipta į gamybinę veiklą ir įmones, investuojančias visų pirma į inovacijas, mokslinius tyrimus ir technologinę plėtrą, nuo kurių priklauso ekonominė ir socialinė nauda; ir jei ji yra neribota ir nekontroliuojama.

2.2. Kita vertus, kadangi dėl kelerius metus trunkančio ekonominio sunkmečio valstybėse kyla rimtų krizių, kurios neišvengiamai veikia įmones, darbuotojus ir piliečius, reikia gana lankstaus metodo, kurį tarptautinėse rinkose jau įgyvendino pagrindiniai ES konkurentai (kuriems netaikomos vienodos valstybės pagalbos taisyklės). Europos įmonių konkurencingumas turi tapti svarbiausias atskaitos taškas. Darbo vietų stygius Europoje – skubiai spręstina problema. Investicijos, kurios 2007 m. buvo didžiausios, smuko 15 % ir 25 mln. europiečių vis dar neturi darbo. Iš jų penki milijonai – jaunimas. Dauguma bedarbių – moterys⁽³⁾.

⁽²⁾ OL L 74, 2014 3 14, p. 1

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

2.3. Įdomus Europos Parlamento ⁽⁴⁾ užsakymu atliktas tyrimas atskleidė nemažų skirtumų tarp šiuo metu Europos Sąjungoje ir JAV taikomų schemų. „ES konkurencijos politikoje vadovujamasi griežtomis valstybės pagalbos taisyklėmis, o JAV teisės aktuose šios srities nuostatų nėra.“ ES pasiūlymas dėl valstybės pagalbos skyrimo tvarkos tuometinio Komisijos nario J. Almunia prašymu buvo įtrauktas į šiuo metu vykstančias ES ir JAV derybas dėl Transatlantinio prekybos ir investicijų partnerystės susitarimo (TPIP) ⁽⁵⁾.

2.4. Šis pasiūlymas atrodo menkai pagrįstas ir iš esmės nereikšmingas ⁽⁶⁾. Pasaulyje Europos teisė ir toliau bus labiausiai ribojanti. Viena vertus, tai padeda baigti kurti bendrąją rinką, tačiau, kita vertus, lemia sunkumus mūsų įmonėms. Europos įmonė, kuri verčiasi gamyba Jungtinėse Amerikos Valstijose, turi teisę gauti valstybės pagalbą, kuri Europos Sąjungoje yra neleidžiama. EESRK rimtai įspėja Komisiją laisvosios prekybos susitarime neteikti pirmenybės JAV įmonėms.

2.5. Iki šiol įgyta patirtis rodo, kad būtina nuodugniai persvarstyti Europos valstybės pagalbos programą.

2.6. Pastarųjų kelerių metų ekonominė ir finansinė krizė privertė visus valdžios lygmenis iš esmės peržiūrėti išlaidų kriterijus, pagal kuriuos numatoma valstybės investicijų ir paramos įmonėms politika. Konkrečiai, atsižvelgiant į trūkstamus ir ribotus turimus išteklius, pirmenybę imta teikti poreikiui labiau racionalizuoti paramą skiriant pagalbą tik tada, kai tai turi atitinkamą pridėtinę vertę (tai pagerins pagalbos kokybę ir kartu sudarys galimybę tinkamai stebėti šios pagalbos efektyvumą ir veiksmingumą).

2.7. EESRK nuomone, būtų tikslinga išsiaiškinti pagalbos įmonėms politikos poveikį, taip pat sužinoti, ar nustatytos tinkamos paramos priemonės ir ar administracinės ir valdymo išlaidos yra proporcingos pasiektiems rezultatams. Niekada nederėtų pamiršti, kad neįmanoma įvertinti to, ko negalima nei nustatyti, nei patobulinti. Iki šiol priimtoms priemonėms padėjo įgyvendinti šią nuostatą.

2.8. Būtų galima galvoti, kad vertinimas yra techninis klausimas, dominantis tik nedidelę grupę mokslininkų, tačiau jį atliekant dalyvauja kur kas daugiau specialistų, dirbančių specializuotose profesionalų konsultacinėse įmonėse, kurios specializuojasi audito arba projektų ir programų vertinimo srityje. Komisijos pažangaus reglamentavimo programoje vertinimui skyrus pagrindinį vaidmenį jis tapo svarbiausiu reglamentavimo politikos klausimu ir paskatino iškelti svarbių institucinių ir valdymo klausimų, nesusijusių su išlaidų programomis ⁽⁷⁾.

2.9. Nuo 2008 m. Regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas rengia priešingos padėties vertinimo programas, kuriomis remiami esami vertinimai (*ex ante* ir *ex post*), atliekami struktūrinių fondų programavimo laikotarpiu.

2.10. 2012 m. gegužės mėn. Konkurencijos generalinis direktoratas, įgyvendindamas Valstybės pagalbos modernizavimo reformos programą, kai kurioms pagalbos schemoms nustatė poveikio vertinimą, kai taikomi priešingos padėties analizės metodai ⁽⁸⁾. Visų pirma, pagal naująjį Bendrąjį bendrosios išimties reglamentą didelių pagalbos schemų (kurių metinis biudžetas didesnis nei 150 mln. EUR) vertinimas yra privalomas tokiuose konkrečiuose sektoriuose kaip regioninės plėtros politika, pagalba mažosioms ir vidutinėms įmonėms (MVI), parama moksliniams tyrimams, technologinei plėtrai ir inovacijoms, pagalba aplinkosaugai ir energetikai ir parama plačiajuoste infrastruktūrai. Jau pateikta keletas (keturi) nacionalinių planų; o kiti (apie dešimt) – mokslinių tyrimų, technologinės plėtros ir inovacijų bei plačiajuosčio ryšio srityje – dar svarstomi.

⁽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/january/tradoc_153031.pdf

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

⁽⁸⁾ 2014 m. birželio 17 d. Komisijos reglamentas (ES) Nr. 651/2014, kuriuo tam tikrų kategorijų pagalba skelbiama suderinama su vidaus rinka taikant Sutarties 107 ir 108 straipsnius (OL L 187, 2014 6 26, p. 1).

2.11. Europos Audito Rūmai neseniai įstojo į bylą dėl bendradarbiavimo biuro „EuropeAid“ taikytų rezultatų vertinimo sistemų ir nusprendė, kad jos yra netinkamos⁽⁹⁾. Šiuo metu tikrinamos visose Komisijos veiklos srityse taikomos vertinimo sistemos.

2.12. Būtina geriau suderinti valstybės pagalbos ir struktūrinių fondų lėšų naudojimo rezultatų vertinimo metodikas, taip pat nuodugniai peržiūrėti visą Europos Sąjungos išlaidų politiką.

2.13. Priešingos padėties analize grindžiamo valstybės politikos krypties vertinimo tikslas – patikrinti, ar įgyvendinant tam tikrą politiką įmanoma pasiekti norimų konkrečios tikslinės gyventojų grupės arba naudos gavėjo elgsenos arba sąlygų pokyčių, t. y. koku mastu parama – o ne kiti veiksniai – padėjo pasiekti tam tikrą rezultatą. Tai kartais vadinama skatinamuoju poveikiu.

2.14. Vertinimo proceso tikslas – nustatyti priežastinį priimtos politikos poveikį atsižvelgiant tik į tiesioginį tos politikos poveikį, kitaip tariant, neatsižvelgiant į iškreipimus, kuriuos gali lemti bendrosios makroekonominės sąlygos ar įmonių pobūdžio skirtumai.

2.15. Priežastinis poveikis – tai skirtumas tarp įgyvendinus politiką pasiektų rezultatų kintamųjų (faktinės padėties) ir to, kas būtų buvę, jei ši konkreti politika nebūtų buvusi patvirtinta (priešinga padėtis).

2.16. Tokia analizė – tai atsakas į prašymus pagrįsti grynąjį paramos poveikį ir šio poveikio mastą: pavyzdžiui, nustatyti, ar pagalba turi teigiamą ar neigiamą poveikį, ir koks to poveikio mastas, ar pastebėtus pokyčius tikrai galima priskirti įgyvendintai politikai, ar skiriasi įvairių naudos gavėjų (didelių ar mažų įmonių), regionų ar skirtingų laikotarpių rezultatai, ar valdymo ir administravimo išlaidos yra proporcingos ir tvarios.

2.17. Nors ši tema, ypač pastaraisiais dešimtmečiais, plačiai nagrinėjama ekonominėje literatūroje, vos keletu Europos Sąjungos valstybių narių valdžios institucijos toliau atlieka ir tęsia poveikio vertinimus, kad būtų stebima ir tobulinama pagalbos įmonėms politika.

2.18. Tarp įdomiausių paminėtinų atvejų – Jungtinė Karalystė, kurioje nuo 2001 m. pusiau eksperimentiniais vertinimo metodais reguliariai vertinamos regioninės pagalbos programos, ir Nyderlandai, kur 2012 m. įkurta Poveikio vertinimo ekspertų darbo grupė (*Impact Evaluation Expert Working Group*). Be to, Suomijoje įkurta Suomijos inovacijų agentūra TEKES (*Finnish Innovation Agency*), o Slovėnijoje 2001 m. patvirtintas Valstybės pagalbos stebėsenos įstatymas (*Monitoring of State Aid Act*).

2.19. Šia nuomonę EESRK nori prisidėti prie Europos Komisijos ir valstybių narių diskusijos apie pagalbos įmonėms priemonių efektyvumą ir veiksmingumą ir plėtoti poveikio vertinimus.

3. Kodėl vertinti? Literatūroje aprašyta patirtis

3.1. Šia nuomone siekiama pagrįsti vertinimo svarbą remiantis priešingos padėties analizės empiriniais duomenimis. Vertinimas turėtų būti laikomas nebe akademinė veikla, o veikiau į politikos ciklą įtraukta būtina įsigalėjusia praktika, taikoma įgyvendinant, stebint, vertinant, keičiant.

3.2. Todėl nuomonėje nagrinėjama keletas įvairiose Europos Sąjungos valstybėse narėse atliktų tyrimų ir aprašoma pagrindinė įgyta patirtis, būtent, jos politinė reikšmė, kurią lemia poveikis investicijų augimui, produktyvumui, užimtumui, inovacijoms schemas išlaidoms. Šie rodikliai padeda suprasti augimo poveikį ir pabrėžti tikslingos, aukštos kokybės pagalbos būtinybę.

3.3. Nors literatūroje paprastai pabrėžiama, kad egzistuoja teigiama koreliacija tarp valstybės paramos įmonėms ir našumo (investicijų, užimtumo, naujų produktų) augimo, pažymėtina, kad skatinamasis pagalbos poveikis negali būti laikomas savaime suprantamu. Iš esmės politikos sėkmei turi įtakos ir kiti įvairūs veiksniai, pavyzdžiui, bendrosios ekonominės tendencijos, rinkų veikimas ir bendrasis apmokestinimas.

⁽⁹⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR14_18/INSR14_18_LT.pdf

3.4. Tyrime, kuriame analizuojamas Įstatymo Nr. 488 poveikis Italijoje, A. Martini ir D. Bondonio (2012 m.) įrodė, kad tiesioginę pagalbą gavusių įmonių tiesioginės investicijos apskritai mažėja. Šiuo atveju dėl tiesioginės valstybės paramos įmonėms, regis, sumažėjo privačių investicijų išlaidos, o kartu – ir privačių išteklių poreikis. Valstybės pagalba turėtų papildyti, o ne pakeisti investicijas.

3.5. Literatūroje nurodoma ir keletas svarbių kritinių pastabų dėl pagalbos poveikio našumo. Vertinamajame tyrime apie Jungtinės Karalystės įmones, gavusias paramą pagal Regioninės atrankinės paramos programą (angl. RSA), C. Criscuolo (2012 m.) paaiškina, kodėl našumo augimas nėra statistiškai reikšmingas⁽¹⁰⁾.

3.6. Šios išvados, regis, atitinka kitus empirinius duomenis, kurie įrodo, kad tiesioginė pagalba dažnai daro teigiamą poveikį gamybos apimtims, tačiau neturi jokio poveikio našumui. Kitaip tariant, pagalbą gaunančios įmonės auga nepraėjusios dirbti nė kiek našiau. Tai gali padidinti riziką, kad rinkoje išliks nelabai konkurencingos įmonės.

3.7. Statistiniai-ekonometriniai modeliai, kuriais priešingos padėties metodu nustatomas paramos poveikis, taip pat suteikia galimybę parodyti grynąjį konkrečių su užimtumu susijusių pagalbos priemonių poveikį. Taip galima apskaičiuoti vienam „sukurtam“ produkcijos vienetui tenkančias išlaidas.

3.8. Labai dažnai pagalbai tiesiogiai priskirtinų naujų produkcijos vienetų skaičius neatitinka per *ex post* vertinimą užregistruotos statistikos. Tyrime apie pagalbos mažosioms ir vidutinėms įmonėms priemones Lenkijoje R. Trzciński (2011 m.) parodo, kad vos 10 550 iš 25 000 paramos „sukurto“ darbo vietų iš tikrųjų yra priskirtinos įgyvendintai politikai⁽¹¹⁾. Tokią išvadą padarė ir D. Bondonio ir A. Martini (2012 m.). Vos 12 500 iš 89 000 Įstatymo Nr. 488 *ex post* vertinimo metu užregistruotų darbo vietų buvo iš tiesų sukurtos už kiekvienam produkcijos vienetui tenkančius 232 000 EUR⁽¹²⁾. Reikėtų įvertinti valstybės pagalbos poveikį esamoms darbo vietoms, vadinasi išsiaiškinti, kaip ji padeda apsaugoti vietas, regioninę ir nacionalinę ekonomiką.

3.9. Įmonėms skiriama pagalba daro nevienodą poveikį atsižvelgiant į skiriamos paramos sumą, įmonės dydį, geografinę jos buvimo vietą ir paramos tipą. Tokių analizų empiriniai duomenys turėtų būti pateikti sprendimus priimantiems valstybės pareigūnams, kad jie galėtų priimti sprendimus ir suprasti, kokia parama ir kokiomis aplinkybėmis yra tinkamiausia. Kaip jau tapo akivaizdu, būtina parengti tikslesnes pagalbos priemones, kad būtų galima padidinti politikos veiksmingumą ir efektyvumą.

4. Pastabos

4.1. Europos Komisija privalo tęsti darbą ir geriau informuoti apie bendriausius poveikio vertinimo srityje taikomus principus ir metodus. Visų pirma, EESRK mano, kad, bendradarbiaujant su universitetais, mokslinių tyrimų institutais, socialiniais partneriais ir kitais suinteresuotaisiais subjektais, įvairiose valstybėse narėse turėtų būti rengiami praktiniai seminarai apie vertinimo metodus ir jau nustatytą metodiką. Ši patirtis padės Komisijai geriau suprasti, kokių kliūčių gali kilti taikant teisės aktus, ir suteiks jai galimybę šioje srityje imtis konkrečių veiksmų.

4.2. Nors Komisijos pastangos yra sveikintinos, svarbu, kad būtų vertinama daugiau pagalbos schemų, ypač kai pagalbos sumos didelės. Taip pat svarbu skatinti diskusijas apie metodiką, kuria siekiama papildyti priešingos padėties vertinimo metodus naujomis vertinimo priemonėmis, kad būtų galima vertinti ir kitų pagalbos įmonėms formų (jomis *per se* laikomos finansinė parama, tiesioginė pagalba, pramoninė politika) poveikį.

4.3. EESRK pabrėžia, kad būtina sukurti tinkamą kriterijų ir vertinimo parametrų požiūriu įvairiapusę metodiką. Komisija nurodo⁽¹³⁾: „taip bus užtikrinta, kad viešąja parama būtų skatinamos inovacijos, ekologiškos technologijos, žmogiškojo kapitalo plėtra, padedama išvengti žalos aplinkai ir, galiausiai, didinamas ekonomikos augimas, užimtumas ir ES konkurencingumas.“ Visi šie veiksniai padeda įvertinti valstybės pagalbą ne tik sąnaudų, bet ir kitu požiūriu. Europos Parlamentas nori dalyvauti nustatant vertinimo metodologiją, taip pat Europos teisės aktus valstybės pagalbos srityje, nes tai turi didelės įtakos valstybių narių ekonomikos politikos srities sprendimams. EESRK taip pat pabrėžia, mokslinių tyrimų tikslais svarbu užtikrinti laisvą prieigą prie vertinimo duomenų, kad būtų galima patobulinti jo metodiką.

⁽¹⁰⁾ Criscuolo, C., R. Martin, H. Overman ir J. Van Reenen (2012 m.), „Priežastiniai pramoninės politikos padariniai“ (angl. „The causal effects of an industrial policy“), Ekonominės politikos tyrimų centro (angl. CEPR) konsultacijoms skirti dokumentai 8818.

⁽¹¹⁾ R. Trzciński (2011 m.), „Inovatyvios ekonomikos link. Paramos įmonėms poveikis Lenkijoje“ (angl. „Towards Innovative Economy – Effects of Grants to Enterprises in Poland“), red. Jacek Pokorski.

⁽¹²⁾ A. Martini ir D. Bondonio (2012 m.), „Sąnglaudos politikos priešingos padėties poveikio įvertinimas: investicijų subsidijų poveikis ir ekonominis veiksmingumas Italijoje“ (angl. „Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy“), ataskaita Europos Komisijai, Regioninės ir miestų politikos generaliniam direktoratui.

⁽¹³⁾ COM(2012) 209 final.

4.4. Komisijai, kartu su nacionalinėmis ir Europos statistikos organizacijomis, būtų pravartu aptarti galimybę sukurti patikimą valstybės pagalbos įmonėms duomenų bazę, kuri būtų įtraukta į bendrąją metodinę sistemą. Taip būtų užtikrintas sprendimų priėmimo proceso skaidrumas, o valstybės valdžios institucijos ir šioje veikloje dalyvaujantys tyrėjai būtų skatinami įgyvendinti tyrimų ir vertinimo veiklą.

4.5. Universitetai ir tyrimų centrai galėtų atlikti lemiamą vaidmenį supažindinant su vertinimo praktika ir skleidžiant naujas ir pažangesnes valstybės politikos vertinimo priemones. Be to, Europos Komisija galėtų pasitelkti nepriklausomus mokslinių tyrimų institutus, kad šie atliktų atvejų tyrimus ir įvertintų pagalbos tam tikruose sektoriuose, pavyzdžiui, pagalbos moksliniams tyrimams, technologinei plėtrai ir inovacijoms, paramos mažosioms ir vidutinėms įmonėms, pagalbos energetikai ir infrastruktūrai, efektyvumą.

4.6. Įvertinus tai, kad pagal naujuosius Bendrijos reglamentus reikalaujamuose vertinimuose deramai neatsižvelgiama į bendrąją pagalbos įmonėms poveikį Europos ekonomikai, rekomenduojama, kad dabartinio programavimo laikotarpio (2014–2020 m.) pabaigoje Komisija pradėtų šios srities bandomąjį tyrimą. Jame turėtų būti nagrinėjami pagrindiniai veiksniai, kurie lemia, kaip naudojama pagalba, apibrėžiamas pagalbos įmonėms ir ją skiriančios valdžios institucijos ekonominių galimybių santykis, siekiama suprasti dabartinį sanglaudos ir konkurencijos politikos ryšį.

4.7. Ši nuomonė – tai pirmasis EESRK žingsnis vertinant įmonėms skiriamą pagalbą, taip pat atsakas į šioje srityje Komisijos vykdomą veiklą ir parama jai. Vis dėl to, EESRK nuomone, svarbu plačiau vykdyti ir gilinti diskusijas. Komitetas ir toliau akylai stebės Komisijos darbą šioje srityje ir, kai tik įmanoma, skatins veiksmingumo ir efektyvumo vertinimo kultūrą.

Briuselis, 2015 m. rugsėjo 16 d.

*Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto
pirmininkas
Henri MALOSSE*
