

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „Štátna pomoc podnikom. Je efektívna a účinná?“

(stanovisko z vlastnej iniciatívy)

(2016/C 013/05)

Spravodajca: Edgardo Maria IOZIA

Európsky hospodársky a sociálny výbor sa 19. februára 2015 podľa článku 29 odsek 2 rokovacieho poriadku rozhodol vypracovať stanovisko z vlastnej iniciatívy na tému

„Štátna pomoc podnikom. Je efektívna a účinná?“

(stanovisko z vlastnej iniciatívy).

Odborná sekcia pre jednotný trh, výrobu a spotrebu poverená vypracovaním návrhu stanoviska výboru v danej veci, prijala svoje stanovisko 14. júla 2015.

Európsky hospodársky a sociálny výbor na svojom 510. plenárnom zasadnutí 16. a 17. septembra 2015 (schôdza zo 16. septembra) prijal 198 hlasmi za, pričom 3 členovia hlasovali proti a 9 sa hlasovania zdržalo, nasledujúce stanovisko:

1. Závbery a odporúčania

1.1. Európsky hospodársky a sociálny výbor (EHSV) považuje hodnotenia vplyvu štátnej pomoci za kľúčové nástroje na kontrolu súladu medzi výsledkami a navrhovanými cieľmi, a tým umožnia účinnejšie a efektívnejšie rozdeľovanie zdrojov a zlepšenie transparentnosti a podpory procesov riadenia.

1.2. V mnohých členských štátoch sa už vyvinuli komplexné, štruktúrované systémy hodnotenia. Vývoj týchto systémov nastáva paralelne s rastúcim záujmom zo strany akademickej obce, čo umožňuje zlepšiť techniky hodnotenia a zvýšiť presnosť nástrojov merania dostupných orgánom poskytujúcim pomoc.

1.3. Európska komisia zriadila fórum na vysokej úrovni s členskými štátmi zamerané na štátnu pomoc podnikom, ktoré sa venuje aj hodnoteniu.

1.4. Minulý rok v decembri na fóre na vysokej úrovni členka Európskej komisie zodpovedná za hospodársku súťaž Margrethe Vestagerová vo svojom prejave uviedla, že: „V programe modernizácie štátnej pomoci (MŠP) existujú dva kľúčové prvky, ktoré majú mimoriadny význam: **transparentnosť**, ktorá umožní občanom, aby vedeli, kam putujú ich peniaze, a **hodnotenie**, z ktorého sa dozvedia, či boli správne použité“. EHSV s touto myšlienkou úplne súhlasí.

1.5. EHSV víta diskusiu o hodnotení vplyvu, pokiaľ ide o politiku v oblasti pomoci podnikom, a naliehavo vyzýva Komisiu, aby naďalej pokračovala v tomto prístupe, ktorý zastáva už niekoľko rokov.

1.6. Treba však poznamenať, že mnohé schémy pomoci v súčasnosti nepodliehajú hodnoteniu vplyvu s výnimkou hodnotení ustanovených v nariadeniach EÚ. V mnohých prípadoch sa v nariadeniach len vyžaduje potvrdenie, že jednotlivé operácie formálne dodržiavajú právne požiadavky, a z tohto dôvodu neumožňujú komplexné, dlhodobé hodnotenie efektívnosti a účinnosti všetkých investícií vynaložených na podporu podnikov. EHSV požaduje zavedenie hodnotení vplyvu vo všetkých prípadoch a podľa možností za súčasného zníženia hornej hranice 150 miliónov EUR. Táto hranica je dnes vo všeobecnom nariadení o skupinových výnimkách považovaná za relevantnú prahovú hodnotu pre priemerný ročný rozpočet takých schém pomoci, pri ktorých sa musí predložiť plán hodnotenia ex ante, čo by inak vylúčilo mnohé členské štáty, najmä ak je príslušná pomoc príliš veľká aj vzhľadom na veľkosť štátu.

1.7. EHSV poukazuje na skutočnosť, že legislatívny rámec o štátnej pomoci postupne premieňa úlohu Komisie, a to jej prechodom od prevažne administratívnej kultúry, ktorá prevládala, smerom k novej forme spolupráce s členskými štátmi, ktorej cieľom je optimalizovať výsledky štátnej pomoci so zameraním sa na jej efektívnosť a účinnosť. Prijatie „modernizácie“ bolo dôležitým krokom vpred.

1.8. Členské štáty musia zriadiť vhodné mechanizmy hodnotenia, ktoré budú vykonávať nezávislé orgány. EHSV považuje za potrebnú účasť sociálnych partnerov na definovaní modelu hodnotenia, pričom sa však musia zachovať rozsiahle odborné znalosti zamestnancov verejných orgánov, ktorí by mali zohrávať úlohu pri vývoji procesov hodnotenia a zapájať sa do navrhovania záverečnej správy, a tým šíriť kultúru hodnotenia vo svojich organizáciách a postupne zlepšovať proces vyšetrovania. Európska komisia musí prispievať k harmonizácii kritérií hodnotenia v členských štátoch. Stanovenie porovnateľných kritérií hodnotenia umožní celkové posúdenie efektívnosti a účinnosti štátnej pomoci, ktorá sa má vykonávať.

1.9. Osobitná pozornosť by sa mala venovať konkrétnym podmienkam v regiónoch zapojených do systému štátnej pomoci. Chvályhodné rozhodnutie Komisie oslobodiť od predbežnej notifikácie približne 80 % štátnej pomoci⁽¹⁾ počas tohto obdobia, umožní okamžité poskytnutie pomoci, ale aj výrazne zvýši zodpovednosť a náklady miestnych orgánov, teda verejné výdavky. Od členských štátov sa preto bude požadovať, aby sa zamerali na poskytovanie potrebných zdrojov na zavedenie cieľových kurzov odbornej prípravy a iniciovanie výmeny najlepších postupov medzi miestnymi orgánmi. Kultúra partnerstiev sa musí rozvíjať na všetkých úrovniach.

1.10. EHSV sa nazdáva, že nový systém, ktorý dáva členským štátom zodpovednosť za hodnotenie *ex ante*, by mal za následok celkové zvýšenie nákladov pre verejnú správu a podniky, čo si vyžaduje starostlivé plánovanie, ktoré môže odstrániť zbytočnú záťaž a zjednodušiť postupy. Konštatuje tiež, že šesťmesačná lehota na schvaľovacie postupy hodnotenia plánov veľmi zložitých systémov by mohla byť príliš krátka a vytvorenie kontrafaktuálneho modelu pre malé krajiny by mohlo spôsobiť závažné problémy.

1.11. EHSV odporúča urýchlene prijať oznámenie o pojme štátna pomoc s cieľom pomôcť najmä miestnym orgánom, ktoré sú v dôsledku veľkého množstva výnimiek z povinnosti predchádzajúceho oznamovania dvojnásobne zaťažené, pretože musia identifikovať, čo je štátna pomoc, a poskytovať ju v súlade s trhom. Napríklad v prípade verejných prostriedkov na kultúru a zachovanie kultúrneho dedičstva spôsobuje pretrvávajúca právna neistota v tom, na ktoré z nich sa vzťahuje štátna pomoc, že orgány považujú každý zásah za opatrenie, ktoré spadá do rámca štátnej pomoci a na ktoré sa vzťahujú všetky z toho vyplývajúce administratívne a procedurálne postupy. Rovnaká právna neistota je príznačná pre verejné financovanie všetkých infraštruktúr, najmä od judikatúry týkajúcej sa prípadu letiska v Lipsku. Musí existovať jasné a jednoznačné vymedzenie verejnej podpory podnikom, ktorá nepredstavuje štátnu pomoc, a podpory, ktorá predstavuje štátnu pomoc v zmysle definície podľa článku 107 ods. 1 ZFEÚ.

1.12. EHSV víta vynaložené úsilie, avšak zároveň považuje za nevyhnutné, aby sa táto kultúra hodnotenia rozšírila na všetky úrovne správy, a to regionálnej aj celoštátnej. Nesmie sa preto obmedziť len na vyššie uvedené prípady. Výbor v tejto súvislosti požaduje obnovenie záväzku zo strany Komisie a členských štátov.

1.13. Z vykonanej analýzy vyplýva, že verejným orgánom chýbajú údaje o nákladoch na riadenie, ktoré vznikajú pri dohľade nad štátnou pomocou podnikom. Nie je možné vykonávať dôkladné hodnotenie efektívnosti týchto prostriedkov bez toho, aby sa nezohľadnila suma vynaložená verejnými orgánmi, okrem merania samotnej pomoci, vo vzťahu k dosiahnutým výsledkom. Transparentnosť tohto systému si vyžaduje uverejnenie týchto údajov. Podľa dostupných údajov predstavujú celkové administratívne náklady približne 5 %, ku ktorým treba pripočítať náklady na zabezpečenie súladu odhadované na ďalších 5 %, k čomu treba pripočítať ďalšie náklady na hodnotenie, ktoré Komisia odhaduje tesne pod 1 %. Je to objem zdrojov, ktorý sa objektívne zdá byť príliš veľký a je pravdepodobne výsledkom chybného výpočtu.

⁽¹⁾ Prejav členky Komisie pre hospodársku súťaž Margrethe Vestagerovej na fóre členských štátov na vysokej úrovni, 18. decembra 2014.

1.14. EHSV žiada Komisiu, aby zabránila tvorbe nepredvídaných a ďalších nákladov podnikom a aby zabezpečila vyššiu efektívnosť a účinnosť celého systému hodnotenia.

1.15. Je veľmi dôležité, aby hodnotenie zohľadnilo aj účinnosť administratívnych nákladov a nákladov vyplývajúcich z modelov hodnotenia.

1.16. Porovnatelnosť rôznych modelov, pružnosť vzhľadom na veľkosť, typ a ukazovatele, prostredníctvom zjednodušenia hodnotenia *ex ante* a harmonizácie kritérií hodnotenia *ex post*.

1.17. EHSV žiada od Komisie, aby poskytla integrovanú víziu svojej činnosti v oblastiach, ktoré sa týkajú hospodárskej politiky, ako sú štrukturálne fondy, štátna pomoc, dohody o obchodnom partnerstve, s cieľom zaručiť jednotný program európskej hospodárskej politiky založenej na rozvoji a raste.

1.18. EHSV odporúča pri príprave samostatného nariadenia o hodnotení efektívnosti a účinnosti štátnej pomoci použiť kritériá podobné tým, ktoré sú obsiahnuté v delegovanom nariadení Komisie (EÚ) č. 240/2014 zo 7. januára 2014 o európskom kódexe správania pre partnerstvo v rámci európskych štrukturálnych a investičných fondov⁽²⁾, ktoré si vyžaduje konzultácie so všetkými zainteresovanými stranami.

1.19. Transparentnosť uskutočnených hodnotení by sa mala zabezpečiť čo najširšou publicitou, čo sa už v niektorých členských štátoch deje v prípade podnikov a výšky poskytnutej pomoci.

1.20. EHSV odporúča, aby súčasťou plánov hodnotenia bolo:

- dosiahnutie cieľa politiky,
- vplyv na hospodársku súťaž a obchod,
- účinnosť/efektívnosť tohto nástroja,
- *ex ante* overovanie podmienok pre pokračovanie schémy alebo pre podobné schémy na mikroúrovni (spresnenie pomoci),
- stimulačný účinok;

1.21. EHSV žiada, aby bol zapojený do procesu hodnotenia účinnosti a efektívnosti celého systému štátnej pomoci na konci obdobia 2014 – 2020.

2. Úvod

2.1. Pomoc podnikom môže narušiť hospodársku súťaž a spôsobiť fragmentáciu vnútorného trhu v rozpore s charakterom a podstatou zmlúv, ak nie je stanovená v rámci jasného regulačného rámca, zameraná na výrobné činnosti a podniky, ktoré investujú najmä do inovácií, výskumu a vývoja, ktoré sú rozhodujúce pre hospodársky a sociálny prínos, a nie je obmedzovaná a kontrolovaná.

2.2. Na druhej strane negatívna hospodárska situácia, ktorá pretrváva niekoľko rokov a vedie v jednotlivých štátoch k závažným krízam, ktoré nevyhnutne ovplyvňujú podniky, pracovníkov a občanov, vyžaduje pomerne pružný prístup, aký uplatňujú hlavní konkurenti EÚ na medzinárodných trhoch, ktoré nepodliehajú jednotnému súboru pravidiel štátnej pomoci. Konkurencieschopnosť európskych podnikov musí byť kľúčovou referenčnou hodnotou. Nezamestnanosť v Európe predstavuje ozajstnú núdzovú situáciu. Investície od roku 2007, v ktorom dosiahli svoj vrchol, klesli o 15 % a 25 miliónov Európanov je stále nezamestnaných. Päť miliónov z týchto nezamestnaných sú mladí ľudia a väčšinu tvoria ženy⁽³⁾.

⁽²⁾ Ú. v. EÚ L 74, 14.3.2014, s. 1.

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

2.3. Európsky parlament v zaujímavej štúdii⁽⁴⁾ zdôraznil výrazné rozdiely medzi súčasnými schémami uplatňovanými v EÚ a v USA. „Politika hospodárskej súťaže EÚ má prísne pravidlá štátnej pomoci, zatiaľ čo v právnych predpisoch USA sa nenachádzajú v tejto oblasti žiadne ustanovenia.“ Návrh EÚ týkajúci sa systému štátnej pomoci sa na žiadosť vtedajšieho člena Komisie Joaquína Almunia zaradil do súčasných rokovaní medzi EÚ a USA o Transatlantickom obchodnom a investičnom partnerstve (TTIP)⁽⁵⁾.

2.4. Tento návrh sa javí slabý a v podstate bezvýznamný⁽⁶⁾. Európa bude mať naďalej najprísnejšie právne predpisy na svete. Na jednej strane to pomôže dobudovať jednotný trh, na druhej strane to však znevýhodňuje naše podniky. Európsky podnik, ktorý vyrába v USA, je oprávnený získať štátnu pomoc, ktorá je v EÚ neprípustná. Tento problém sa zmierni prijatím dohody. EHSV dôrazne upozorňuje Komisiu, aby v dohode o voľnom obchode neuprednostnila americké podniky.

2.5. Z doterajších skúseností vyplýva, že je potrebné dôrazné preskúmanie európskeho programu štátnej pomoci.

2.6. Hospodárska a finančná kríza v uplynulých rokoch si vynútila radikálne preskúmanie kritérií týkajúcich sa výdavkov uplatňovaných na určenie politiky v oblasti verejných investícií a podpory podnikov na všetkých úrovniach správy. Vzhľadom na nedostatok a obmedzenú dostupnosť prostriedkov sa stala prioritou potreba nájsť lepší spôsob racionalizácie podpory (s poskytovaním pomoci len v prípade existencie primeranej pridanej hodnoty), čo zlepší kvalitu pomoci a súčasne umožní riadne monitorovanie efektívnosti a účinnosti tejto pomoci.

2.7. Podľa názoru EHSV by bolo vhodné zistiť, aký účinok majú politiky prijaté v oblasti pomoci podnikom, či sú nástroje určené na podporu vhodné a či sú náklady na administratívu a riadenie primerané dosiahnutým výsledkom. Treba mať na zreteli, že to, čo sa nedá merať, sa nedá ani určiť, ani zlepšiť. V rámci doteraz prijatých opatrení sa začal uplatňovať tento prístup.

2.8. Hodnotenie sa môže považovať za odbornú záležitosť, o ktorú sa zaujíma len malá výskumná akademická obec, zatiaľ čo jeho vykonávanie realizuje rozsiahla komunita odborníkov, ktorí poskytujú poradenstvo a špecializujú sa na finančný audit a hodnotenia projektov a programov. Keďže sa však hodnotenie dostáva do popredia záujmu v rámci programu inteligentnej regulácie Európskej komisie, stáva sa kľúčovou témou regulačnej politiky, pričom dôležité otázky súvisiace so správou a inštitucionálne otázky presahujú rámec programov výdavkov⁽⁷⁾.

2.9. Generálne riaditeľstvo (GR) pre regionálnu a mestskú politiku vypracúva od roku 2008 porovnávacie programy hodnotenia na podporu existujúcich hodnotení (*ex ante* a *ex post*), ktoré sa vykonávajú počas programovania štrukturálnych fondov.

2.10. V máji 2012 GR pre hospodársku súťaž zaviedlo ako súčasť svojho reformného programu modernizácie štátnej pomoci (MŠP) uplatňovanie hodnotenia vplyvu, ktoré využíva techniky porovnávej analýzy pre niektoré schémy pomoci⁽⁸⁾. Najmä nové všeobecné nariadenie o skupinových výnimkách zavádza povinnosť hodnotiť schémy rozsiahlej pomoci (s ročným rozpočtom nad 150 miliónov EUR) v určitých sektoroch, ako je politika regionálneho rozvoja, pomoc malým a stredným podnikom (MSP), podpora výskumu, vývoja a inovácií, pomoc v oblasti životného prostredia a energetiky a podpora širokopásmovej infraštruktúry. Niektoré národné plány už boli predložené (štyri) a o ďalších v oblasti výskumu, vývoja a inovácií a širokopásmovej infraštruktúry sa ešte uvažuje (asi desať).

⁽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⁾ Nariadenie Komisie (EÚ) č. 651/2014 zo 17. júna 2014 o vyhlásení určitých kategórií pomoci za zlučiteľné s vnútorným trhom podľa článkov 107 a 108 zmluvy (Ú. v. EÚ L 187, 26.6.2014, s. 1).

2.11. Európsky dvor audítorov nedávno zasiahol v prípade systémov hodnotenia výsledkov GR pre medzinárodnú spoluprácu a rozvoj, pretože ich posúdil ako neprimerané⁽⁹⁾. V súčasnosti sa systémy hodnotenia používané vo všetkých činnostiach Komisie podrobujú preskúmaniu.

2.12. Medzi metodikami hodnotenia používanými na hodnotenie štátnej pomoci a výsledkami využívania štrukturálnych fondov musí existovať väčšia súdržnosť, ako v prípade dôkladného preskúmania všetkých politík Únie v oblasti výdavkov.

2.13. Cieľom porovnávacieho prístupu k hodnoteniu účinkov verejných politík je overiť schopnosť politiky priniesť požadovanú zmenu v správaní alebo podmienkach daného cieľového obyvateľstva alebo príjemcu. V podstate sa ním vymedzuje rozsah, v ktorom podpora, skôr než iné faktory, prispela k dosiahnutiu určitého výsledku. Niekedy sa to označuje ako stimulačný účinok.

2.14. Cieľom procesu hodnotenia je určiť kauzálny vplyv prijatej politiky vrátane výlučne priameho účinku tejto politiky. Inými slovami, tento proces eliminuje akékoľvek možné narušenia z dôvodu všeobecných makroekonomických podmienok alebo rozdielného charakteru podnikov.

2.15. Kauzálny vplyv predstavuje rozdiel medzi badateľnými výslednými premennými po vykonávaní politiky (skutočná situácia) a tým, čo by sa stalo, ak by sa táto konkrétna politika neprijala (opačná situácia).

2.16. Tento typ analýzy prichádza ako reakcia na požiadavky o poskytnutie dôkazov o čistom účinku podpory a rozsahu tohto účinku. Napríklad rieši, či poskytnutá pomoc vyvoláva pozitívne alebo negatívne účinky a v akom rozsahu, či sa zistené zmeny dajú skutočne pripísať vykonávanej politike, či sa výsledky líšia medzi rôznymi príjemcami (veľké alebo malé podniky), medzi regiónmi alebo sa menia časom a či náklady na riadenie a administratívne náklady sú primerané a udržateľné.

2.17. Hoci sa tejto téme v rozsiahlej miere venuje ekonomická literatúra, a to najmä v posledných desaťročiach, len v pár prípadoch verejné orgány v členských štátoch EÚ súvisle a vo všetkých prípadoch vykonávajú hodnotenia vplyvu s cieľom monitorovať a zlepšiť svoje opatrenia v oblasti pomoci podnikom.

2.18. Medzi najzaujímavejšie prípady, ktoré treba spomenúť, patrí prípad Spojeného kráľovstva, ktoré od roku 2001 pravidelne posudzuje programy regionálnej pomoci s využitím kvázi-experimentálnych techník hodnotenia, a Holandska, ktoré v roku 2012 zriadilo pracovnú skupinu odborníkov v oblasti hodnotenia vplyvu. Podobne Fínsko zriadilo fínsku agentúru pre inovácie TEKES a Slovinsko v roku 2001 schválilo zákon o monitorovaní štátnej pomoci.

2.19. EHSV chce prostredníctvom tohto stanoviska prispieť k diskusii, ktorú vedie Európska komisia a členské štáty a ktorá sa venuje efektívnosti a účinnosti opatrení v oblasti pomoci pre podniky a potrebe rozšíriť uplatňovanie hodnotení vplyvu.

3. Prečo hodnotiť? Lekcie z literatúry

3.1. Na základe empirických dôkazov porovnávacej analýzy je cieľom tohto stanoviska preukázať význam hodnotenia. Hodnotenie by sa už nemalo považovať za vedecký pokus, ale za nevyhnutný, inštitucionalizovaný postup začlenený do politického cyklu: vykonať, monitorovať, zhodnotiť, upraviť.

3.2. Z tohto dôvodu sa vykoná preskúmanie množstva štúdií vypracovaných v rôznych členských štátoch EÚ a zdôraznia sa získané základné poznatky, a to politické dôsledky, pokiaľ ide o vplyv na rast investícií, produktivitu, zamestnanosť, inovácie a náklady na schému. Tieto ukazovatele pomôžu pochopiť význam tohto vplyvu na rast a zdôraznia potrebu cielej, vysoko kvalitnej pomoci.

3.3. Hoci v literatúre sa častejšie kladie dôraz na existenciu kladného vzťahu medzi verejnou podporou firiem a rastom výstupov (investície, zamestnanosť, nové výrobky), treba vziať na vedomie, že stimulačný účinok pomoci nemožno považovať za samozrejmosť. Existuje niekoľko ďalších faktorov, ktoré majú vplyv na úspech politiky, ako je celkový hospodársky vývoj, fungovanie trhu a všeobecné zdanenie.

⁽⁹⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR14_18/INSR14_18_SK.pdf

3.4. Zo štúdie, v ktorej sa analyzuje vplyv zákona 488 v Taliansku, Martini a Bondonio (2012), vyplýva, že podniky, ktoré získali priamu pomoc, priemerne znížili súkromné investície. Zdá sa, že v tomto prípade viedla priama štátna podpora podnikom k zníženiu súkromných investičných výdavkov, a tým k zníženiu potreby súkromných zdrojov. Štátna pomoc musí investície dopĺňať, nie ich nahrádzať.

3.5. V literatúre sa poukazuje aj na niekoľko vážnych obáv, ktoré sa týkajú vplyvu pomoci na produktivitu. V hodnotiacej štúdii o britských podnikoch, ktoré získali podporu v rámci programu regionálnej výberovej pomoci (RSA), Criscuolo (2012), sa vysvetľuje, ako rast produktivity nebol významný zo štatistického hľadiska⁽¹⁰⁾.

3.6. Zdá sa, že tieto zistenia sú v súlade s ostatnými empirickými dôkazmi, ktoré ukazujú, ako často má priama pomoc kladný účinok na objem výroby, ale bez toho, aby mala účinok aj na produktivitu. Inými slovami, podniky, ktoré získajú pomoc, zaznamenávajú rast bez toho, aby zvýšili svoju efektivitu. Zvýšilo by to riziko, že na trhu budú existovať spoločnosti, ktoré nie sú konkurencieschopné.

3.7. Na základe štatistických a ekonometrických modelov, ktoré určujú vplyv podpory uplatňujúcej porovnávaci prístup, je tiež možné preukázať čisté účinky konkrétnych opatrení v oblasti pomoci pre zamestnanosť. Táto skutočnosť umožňuje meranie nákladov na „vytvorenú“ pracovnú jednotku.

3.8. Často existuje rozdiel medzi počtom nových pracovných jednotiek, ktoré sa dajú priamo pripísať pomoci, a štatistikou zaznamenanou pri monitorovaní ex post. Zo štúdie, ktorá sa zameriava na opatrenia pomoci MSP v Poľsku, Trzciński (2011), vyplýva, že z počtu 25 000 nových pracovných miest „vytvorených“ v rámci pomoci je v skutočnosti možné pripísať účinku zavedeného opatrenia len 10 550 pracovných miest⁽¹¹⁾. Bondonio a Martini vo svojej štúdii (2012) dospeli k rovnakému záveru. Z 89 000 nových pracovných miest zaznamenaných v rámci monitorovania zákona 488 ex post, sa úctinne vytvorilo len 12 500 miest pri nákladoch 232 000 EUR na pracovnú jednotku⁽¹²⁾. Je potrebné zohľadniť vplyv, ktorý mala štátna pomoc z hľadiska existujúcich pracovných miest, a tým aj z hľadiska zabezpečenia miestneho, regionálneho alebo národného hospodárstva.

3.9. Pomoc podnikom má rôzne účinky v závislosti od výšky poskytnutej pomoci, veľkosti podniku, geografickej oblasti, v ktorej sa nachádza, a druhu prisľúbenej pomoci. Empirické dôkazy z týchto analýz by mali byť k dispozícii verejným činiteľom s cieľom usmerniť ich rozhodnutia a pomôcť im zistiť, aký druh podpory je najvhodnejší a v akej súvislosti. Ako sa doteraz jasne ukázalo, je potrebné sformulovať ciele opatrenia v oblasti pomoci s cieľom zvýšiť efektívnosť a účinnosť politik.

4. Pripomienky

4.1. Európska komisia musí pokračovať vo svojej práci v súvislosti so zvyšovaním povedomia o spoločných zásadách a metódach uplatňovaných v oblasti hodnotenia vplyvu. EHSV sa tiež domnieva, že v spolupráci s univerzitami, výskumnými ústavmi, sociálnymi partnermi a inými zainteresovanými stranami by sa mali v členských štátoch konať semináre o technikách hodnotenia a dostupných metodikách. Tieto skúsenosti pomôžu Komisii ľahšie pochopiť prekážky, ktoré vznikajú pri uplatňovaní regulácie, a v tejto súvislosti jej umožnia okamžite zasiahnuť.

4.2. Úsilie Komisie treba oceniť, je však dôležité, aby viac schém pomoci podstúpilo hodnotenie, najmä pokiaľ ide o poskytnutie rozsiahlej pomoci. Je preto nevyhnutné podporiť diskusiu o metodike, ktorej cieľom je doplniť techniky porovnávacieho hodnotenia novými nástrojmi hodnotenia a ktorá môže zahŕňať aj účinky iných foriem podpory podnikom (finančná podpora, nepriama pomoc, priemyselná politika ako taká).

4.3. EHSV zdôrazňuje, že je potrebné vytvoriť vhodnú pluralistickú metodiku, pokiaľ ide o kritériá a parametre hodnotenia. Komisia tvrdí⁽¹³⁾, že „tým sa zabezpečí, že podpora z verejných zdrojov bude stimulovať inovácie, ekologické technológie, rozvoj ľudského kapitálu, zabráni ekologickým škodám a v konečnom dôsledku podporí rast, zamestnanosť a konkurencieschopnosť EÚ“. Všetky sú prvky, ktoré sa podieľajú na hodnotení vplyvu štátnej pomoci, pričom nejde len o odhad nákladov. Európsky parlament požaduje, aby bol zapojený do definovania metodiky hodnotenia, ako aj európskeho práva týkajúceho sa štátnej pomoci, pretože ono výrazne podmieňuje rozhodnutia v oblasti hospodárskej politiky členských štátov. EHSV tiež zdôrazňuje význam výskumu pre slobodný prístup k údajom hodnotenia s cieľom zlepšiť jeho metodiku.

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

⁽¹¹⁾ Trzciński, R., *Towards Innovative Economy – Effects of Grants to Enterprises in Poland*, ed. Jacek Pokorski.

⁽¹²⁾ Martini, A., a Bondonio, D. (2012), *Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy*, správa pre Európsku komisiu, GR Regio, 2012.

⁽¹³⁾ COM(2012) 209 final.

4.4. Pre Komisiu, ako aj pre vnútroštátne a európske štatistické organizácie by bolo prospešné diskutovať o možnosti vytvorenia spoľahlivej databázy štátnej pomoci podnikom ako súčasťou jednotného metodického rámca. Zabezpečila by sa tým transparentnosť procesov rozhodovania a podporila by sa činnosť v oblasti výskumu a hodnotenia zo strany verejných orgánov aj zainteresovaných výskumných pracovníkov.

4.5. Univerzity a výskumné strediská by mohli zohrávať rozhodujúcu úlohu pri posune povedomia smerom ku kultúre hodnotenia a pri zavádzaní nových a vyspelejších nástrojov na hodnotenie verejných politík. Európska komisia by navyše mohla využívať nezávislé výskumné inštitúty na vypracovanie prípadových štúdií s cieľom zhodnotiť účinnosť pomoci v určitých sektoroch, ako je pomoc v oblasti výskumu, vývoja a inovácií, podpora MSP, pomoc v sektore energetiky a v oblasti infraštruktúry.

4.6. Za predpokladu, že hodnotenia, ktoré sa vyžadujú v rámci nových nariadení Spoločenstva, primerane nezohľadnia účinky, ktoré má politika v oblasti pomoci podnikom na európske hospodárstvo ako celok, odporúča sa, aby Komisia vypracovala pilotnú štúdiu k tejto téme na konci súčasného programového obdobia (2014 – 2020). V rámci tejto štúdie sa preskúmajú hlavné faktory, ktoré určujú spôsob vynaloženia pomoci, vymedzujú vzťah medzi pomocou podnikom a hospodárskym potenciálom orgánov poskytujúcich pomoc a ktorých cieľom je pochopiť existujúce prepojenie medzi politikou súdržnosti a politikou hospodárskej súťaže.

4.7. Toto stanovisko je prvým krokom EHSV k meraniu vplyvu štátnych podporných opatrení na podniky. Je zároveň reakciou na činnosť Komisie v tejto oblasti, ako aj jej podporou. EHSV však považuje za nevyhnutné posilniť a rozšíriť diskusiu. Naďalej však bude dôkladne sledovať prácu Komisie v tejto oblasti a podporovať kultúru hodnotenia účinnosti a efektívnosti, kdekoľvek je to možné.

V Bruseli 16. septembra 2015

Predseda
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru
Henri MALOSSE
